

UDK: 347.440.1:343.222.2  
izvorni znanstveni rad  
primljen 12. prosinca 2002.

Dr. sc. Sabrina Horović,  
izvanredni profesor Pravnog fakulteta u Mostaru

## CORPUS JURIS I AMSTERDAMSKI UGOVOR

Autorica razmatra mogućnosti koje ugovori o Europskoj uniji i drugi normativni akti Unije otvaraju za kodifikaciju Corpus Juris kao jedinstvenog europskog zakona za područje prijevара na štetu Unije. Analiza razvoja mjera za zaštitu finansijskih interesa Unije podijeljena je na razdoblje prije donošenja Ugovora iz Maastrichta, na razdoblje Ugovora iz Maastrichta te na razdoblje Ugovora iz Amsterdama. Dosadašnji naponi u borbi protiv prijevара na štetu proračuna Europske unije, prepušteni nacionalnim vlastima država članica, uz primjenu metoda asimilacije, kooperacije i harmonizacije na nacionalna zakonodavstva, nisu dali zadovoljavajuće učinke. Rješenje se našlo u primjeni metode unifikacije kojom će se stvoriti europski unificirano kazneno pravo za ovo usko područje gospodarskog kriminaliteta.

*Ključne riječi:* zaštita finansijskih interesa Europske unije

### 1. UVODNE NAPOMENE

Dosadašnji naponi u borbi protiv prijevара na štetu proračuna Europske unije, prepušteni nacionalnim vlastima država članica, uz primjenu metoda asimilacije, kooperacije i harmonizacije na nacionalna zakonodavstva, nisu dali zadovoljavajuće učinke.

Ugovor iz Amsterdama je nastavak Ugovora iz Maastrichta, kojim su tri bivše zajednice, Europska zajednica za ugljen i čelik (*Montan-union*), Europska ekonomska zajednica (*EEZ*) i Zajednica za atomsku energiju (*Euratom*), stavljene pod zajednički krov Unije, a ona je 1992/93. proširena s dva nova stupa: zajedničkom vanjskom i obrambenom politikom, te suradnjom na području pravosuđa i unutarnjih poslova. Taj model je naknadno uređen Ugovorom iz Amsterdama, koji je potpisan 1997. g., a stupio je na snagu u svibnju 1999. g. Između ostalog, cilj Ugovora iz Amsterdama je ostvarivanje veće transparentnosti i približavanje Unije građanima pojedinih država članica.

S druge strane, Corpus Juris je skup kaznenopravnih propisa, objavljen 1997. g. od skupine europskih profesora prava iz različitih zemalja (neformalno) zamoljenih da za potrebe Europske komisije stvore konzistentan okvir materijalnih i procesnih pravila, koji bi mogao predstavljati zakonski model za ograničeno područje ekonomskog

kriminaliteta. Temeljni cilj je bio uspješnija borba protiv brzog rasta broja kaznenih djela na štetu proračuna Europske unije.

Prijevarna postupanja protiv financijskih interesa Zajednice problem je koji povezuje Ugovor iz Amsterdama i Corpus Juris. Ta vrsta kaznenih djela povećana je u korelaciji s rastom proračuna Zajednice. Šteta pričinjena počinjenjem otkrivenih prijevarnih kaznenih djela označena je kao golema, a kada se tome doda tamna brojka, koja se procjenjuje između 10-20% proračuna Zajednice, nameće se zaključak o progresu kriminaliteta prijevarnih postupanja.<sup>1</sup>

Strategije za sprječavanje godišnjih gubitaka financijskih prihoda Zajednice zbog utaje poreza i dobivanja subvencija lažnim prikazivanjem podataka nastale su 1970-ih godina, kada su tijela Zajednice dala tom problemu visok prioritet, a prijedlozi Komisije nastojali su uključiti borbu protiv prijevare u primarno zakonodavstvo. To se trebalo postići dodavanjem Ugovoru EEZ protokola za zaštitu financijskih interesa i za progon kršenja odredaba Ugovora.<sup>2</sup> Ipak, taj napor propao je na isti način kao i rezolucija Europskog parlamenta od 24. listopada 1991., koja je zahtijevala ustanovljavanje «kaznenog prava Zajednice».<sup>3</sup>

Tek od kraja 1980-ih Komisija je u svome radu poklanjala veću pozornost stvaranju zajedničkog pravnog temelja za postupanje protiv nepravilnosti na razini EZ i u to je ulagala veći napor.

Analizu razvoja mjera za zaštitu financijskih interesa Europske unije izložit ću u sljedećim povijesnim razdobljima, i to: zaštita financijskih interesa Zajednice prije Ugovora iz Maastrichta, Ugovorom iz Maastrichta i revidiranim Ugovorom iz Amsterdama. Corpus Juris ovdje ima svoje posebno mjesto.

## 2. ZAŠTITA FINACIJSKIH INTERESA PRIJE MAASTRICHTA

Borba protiv osoba koje iskorištavaju financijski sustav EU dobila je svoj zamah presudom Europskog suda u predmetu protiv Grčke od 21. rujna 1989. g. U slučaju pronevjere na štetu proračuna EZ, Sud je ustanovio dužnost države članice da progoni i sankcionira kršenje propisa Zajednice na isti način kao i kršenja odredaba svoga unutarnjeg prava.<sup>4</sup>

Sud je utemeljio tu obvezu na čl. 5. Ugovora o EZ, fokusirajući se na načela lojalnosti Zajednici i učinkovitosti, te je postavio standarde izričući da sankcije moraju biti razmjerne, učinkovite i zastrašujuće. Sukladno judikaturi Europskog suda, države članice ubrzo su proširile svoje unutarnje kazneno pravo s ciljem uključivanja zaštite financija EZ i tako su priznale postojanje zaštićenih interesa Zajednice (načelo

<sup>1</sup> Proračun Europske unije, s obzirom na prevalentnu vrstu svojih rashoda, jest subvencijski proračun, te je kao takav podložan prijevarama. Procjenjuje se da se od oko 100 milijardi eura, koliko je iznosio proračun Europske unije, za 2001. g., oko 10% ili 100 milijuna eura, ukupno na strani prihoda i rashoda, izgubi kroz kriminalne aktivnosti i druge nezakonitosti.

<sup>2</sup> U pogledu te i drugih preventivnih i represivnih tijela Zajednice protiv nepravilnosti vidi istraživanje Dannecker u: Eser-Huber (ur.) *Stratrechtsentwicklung in Europa*, IV, 3. dio, Freiburg, 1995, str. 146.

<sup>3</sup> Cloos-Rheinesch-Vignes-Weyband, *Le Traité de Maastricht*. Genčse, Analyse, Commentaire. Brussels, 1993, str. 446.

<sup>4</sup> Dannecker (bilj. 2.), str. 52.

asimilacije). U pravilu, gubitak prihoda kvalificiran je kao carinsko ili porezno kazneno djelo, dok je prijevorno uzrokovanje troškova ušlo u opće djelo prijevare ili neko posebno djelo prijevare sa subvencijama. Ipak, postoje znatne razlike među državama članicama, kako u materijalnom kaznenom pravu tako i u provedbi progona.<sup>5</sup> Primjerice: Njemačka, Italija i Španjolska imaju jedinstvene propise za sve vrste poreznih i carinskih utaja, dok druge zemlje, kao Francuska ili Belgija, poznaju uz odredbe o poreznim kaznenim djelima, posebne propise za carinska kaznena djela. Velike razlike postoje i u pogledu sankcija te kažnjavanja pokušaja i nehatnih radnji.<sup>6</sup>

Neke su jurisdikcije uvele posebne propise za postupanje u slučaju prijevora na štetu subvencija kako bi izbjegle probleme s dokazivanjem. Kaznena odgovornost pravnih osoba određena je u Francuskoj, Danskoj, Velikoj Britaniji, Irskoj, Belgiji i Nizozemskoj propisivanjem kaznenih sankcija protiv samih pravnih osoba, dok Njemačka, Italija i Portugal predviđaju administrativne globe, a Španjolska i Grčka samo administrativne sankcije.

### 3. UGOVOR IZ MAASTRICHTA

Ugovor o osnivanju Europske unije Ugovor iz Maastrichta (1992.)<sup>7</sup> odmaknuo se od prijašnjih neuspjelih prijedloga formulacijom čl. 209. a. Ta odredba o zaštiti financija Zajednice propisana je sukladno judikaturi Europskog suda. Kodificirajući mjerodavnost Suda u području borbe protiv prijevare na štetu EZ te smještajući to područje u primarno pravo, Ugovor je naglasio značenje mjera za tu svrhu. Nedvojbeno, čl. 209. a. stvorio je mogućnost za aktivnosti u unutarnjem području Zajednice, kao i na relaciji Zajednice prema državama članicama.

#### 3. 1. Sadržaj odredbe čl. 209. a

Odredba čl. 209.a Ugovora iz Maastrichta izričito se bavi «prijevarom i drugim ilegalnim aktivnostima protivnim financijskim interesima», potvrđujući na taj način stajalište Europskog suda o tim interesima kao «zaštićenom dobru zajednice».

Stavak 1. čl. 209.a reafirmira dužnost država članica da sprječavaju prijevaru na štetu financija Zajednice. Na temelju čl. 5. Ugovora o EZ, prema interpretaciji Europskog suda u grčkom slučaju, one su dužne tako postupati kroz asimilaciju, odnosno tretirajući financijske interese Zajednice kao svoje vlastite nacionalne interese i stvarajući mjere za tu svrhu.<sup>8</sup> Nacionalno, materijalno i procesno pravo mora biti prilagođeno potrebama zaštite financijskih sredstava Zajednice, a nacionalna administracija mora osigurati da se kršenja zakona Zajednice istražuju i progone jednako učinkovito kao i nacionalna kaznena djela.

<sup>5</sup> Comparative Analysis of the Reports by Member States concerning their measures to fight the waste and misuse of community means. 8. 12. 1995.

<sup>6</sup> V. Vervaele, *La fraude communautaire et le droit pénal européen affaires*. 1994, str. 162. i Dannecker (bilj. 2.), str. 87.

<sup>7</sup> Od 7. veljače 1992. , na snazi od 1. studenog 1993.

<sup>8</sup> V. Dannecker (bilj. 2.), str. 34.

Sve to znači da se Zajednica mora osloniti na države članice za zaštitu vlastitih dobara te da na području kaznenog prava ima iste probleme kao politička federacija, iako to nije. Načelo asimilacije neposredna je i nužna posljedica činjenice da Zajednica nema, kao pravilo, kaznenopravne mjerodavnosti.<sup>9</sup> Države članice, potpisujući Rimski ugovor, nisu se odrekle svoga nacionalnog suvereniteta u tom smislu. One nisu ovlastile Europsko vijeće da stvara kaznene sankcije s obzirom na to da ono trpi od «demokratskog deficita», jer se ne radi niti o parlamentu, niti ga to tijelo kontrolira. Njegova je mjerodavnost samo donošenje zakona u pogledu naddržavnih nekaznenih globa.

Odredba st. 2. čl. 209.a utvrđuje daljnji zadatak država članica da koordiniraju svoje napore na sprječavanju prijevare i opisuje ulogu Komisije u poticanju bliske i stalne suradnje među tijelima vlasti članica u području sprječavanja prijevare na štetu financijskih interesa Zajednice.

Rasprava o načinima za zaštitu naddržavnih dobara je višestruka. Postoji nekoliko prijedloga za harmonizaciju i «europeizaciju» kaznenog prava. Glavno je pitanje jesu li uopće i u kojem opsegu čl. 209.a dane zakonodavne kompetencije tijelima Zajednice. Tekst čl. 209.a ne uspostavlja izričito tu mjerodavnost, a sama europska tijela nikada se nisu oslanjala na ovu odredbu za promicanje ciljeva pravne harmonizacije. Daljnji zakonodavni akti Zajednice, kao što su Pravila (Regulation EZ, Euratom) br. 2988/95. o zaštiti financijskih interesa i propis Vijeća (Council Act) od 26. srpnja 1995. o Konvenciji za zaštitu financijskih interesa, ne spominju kao pravni temelj čl. 209.a, već su utemeljeni na čl. 235. Ugovora o EZ, kao i čl. K. 3. (2) (C) Ugovora o EU, koji i tako ne reguliraju područje kaznenih sankcija.

Europski parlament je izrazio gledište da se postupci Zajednice u pogledu harmonizacije nacionalnih kaznenih i upravnih sankcija mogu, osim na čl. 100. EZ Ugovora, također utemeljiti na čl. 209.a.<sup>10</sup>

### 3. 2. *Strategija Komisije za sprječavanje prijevare na štetu financijskih interesa Zajednice po Ugovoru iz Maastrichta*

Na temelju Maastrichtskog ugovora i njegova čl. 209.a Komisija je definirala svoju strategiju protiv rastuće prijetnje od prijevarnih aktivnosti, koja je dovela do nekoliko zakonodavnih inicijativa u odnosu na upravne i kaznene sankcije, kao: Konvencija za zaštitu financijskih interesa, Dodatni protokoli, Pravilo br. 2988/95. i Pravilo 2185/96.

3. 2. 1. Konvencija za zaštitu financijskih interesa (Convention for the Protection of the Financial Interests, PIF Convention)<sup>11</sup> je odredbama čl. K. 1. i 3. (sudska suradnja u kaznenim stvarima kao zajednički interes) stvorila novu poziciju kaznenog prava na području Zajednice. Potpisana od država članica, Konvencija mora biti transformirana u nacionalno pravo svake države članice. Konvencija PIF treba poslužiti uspostavi minimalnih kaznenih normi za učinkovitiju borbu protiv nepravil-

<sup>9</sup> Isto, str. 34.

<sup>10</sup> V. Grasso, *Comunità Europea e Diritto Penale*, 1989., str. 168.

<sup>11</sup> Od 27. studenog 1995. (potpisana 26. srpnja 1995.). Sedam godina nakon potpisivanja svih petnaest država članica EU ratificiralo je Konvenciju i ona je stupila na snagu 17. listopada 2002. g.

nosti i prijevornog postupanja na štetu finansijskih interesa Zajednice, s jačim generalno preventivnim djelovanjem i intenziviranjem suradnje u kaznenim stvarima između država članica.<sup>12</sup> Posredstvom Konvencije države članice su prihvatile obvezu uvođenja zajedničkog određenja prijave na štetu Zajednice.

Nacionalnim zakonodavcima ostavljeno je da odluče o načinu integriranja kaznenih djela u svoje unutarnje pravo.<sup>13</sup>

Pitanja koja mogu izazvati kritične reakcije su, primjerice, postojanje dva kaznena djela prijave na štetu subvencija i to jednog koje se odnosi na nacionalne novčane potpore, a drugog za europske potpore, ili propust pune potpore načelu krivnje u Konvenciji, koja određuje objektivnu kaznenu odgovornost kao dovoljan uvjet za osudu, što je u većini nacionalnih zakonodavstava kršenje ustavne garancije nulla poena sine lege.<sup>14</sup>

O sadržaju Konvencije PIF samo ukratko: oblici prijave trebaju se normirati kao kaznena djela u državama članicama s ciljem osiguranja jedinstvene kazne i garantiranja potpunog zastrašujućeg učinka. Pokušaj i sudionništvo moraju biti adekvatno sankcionirani (čl. 2. (1)), za teže vrste prijave (definiciju koncepta težine odredit će država članica, ali njezin minimum je 50.000 ekića štete) mora biti zapriječena zatvorska kazna, teritorijalna mjerodavnost proširena je izvan nacionalnih granica (čl. 4.), ojačano je načelo pravosudne suradnje (čl. 6.), Europski sud ima ovlast tumačiti i primjenjivati Konvenciju (čl. 8.).

3. 2. 2. Dodatni Protokoli. Finansijski interesi Zajednice nisu oštećeni samo prijevornim aktivnostima, već su ugroženi i pranjem novca, podmićivanjem korumpiranih službenika EZ i radnjama pravnih osoba. Stoga su, u drugom koraku, sastavljeni dodatni protokoli i neki su od njih potpisani radi ispunjavanja praznina koje je ostavila Konvencija.

To su:

- Protokol Konvencije PIF o korupciji među službenicima, od 27. rujna 1996., koji je stupio na snagu 17. listopada 2002. g. Protokol daje definiciju kaznenog djela pasivne korupcije državnog službenika (čl. 2. (1)) u vezi s finansijskim interesima zajednice, kao i kaznenog djela aktivnog podmićivanja (čl. 3. (1)) te obvezuje države članice da uvedu učinkovite, razmjerne i zastrašujuće kazne (čl. 5.), uključujući i zatvor. Odluka o vrsti i mjeri zapriječene kazne ostavljena je nacionalnom zakonodavstvu. Sukladno obvezi asimilacije (čl. 4.), nacionalne odredbe moraju pokrivati i službenike EZ. Dok se ovaj protokol odnosi na službenike vezane uz finansijska sredstva Zajednice, Konvencija koja se odnosi općenito na korupciju u kojoj sudjeluju službenici EZ ili država članica potpisana je 26. svibnja 1997.

- Drugi dodatni protokol o kaznenoj odgovornosti pravnih osoba, konfiskaciji imovine i pranju novca proglašen je nužnim za učinkovitu zaštitu finansijskih interesa Zajednice u 1997. g.,<sup>15</sup> jer radnje poduzete u ime pravnih osoba ili povezane s pranjem novca ugrožavaju ili povređuju finansijske interese. Pravna osoba mora se učiniti

<sup>12</sup> *Explanatory Report to the Convention for the Protection of the Communities Financial Interests* od 6. lipnja 1997., str. 7.

<sup>13</sup> Isto, str. 5.

<sup>14</sup> *Explanatory Report* (bilj. 12), str. 7.

<sup>15</sup> *Legal act of the Council of the European Union* od 19. lipnja 1997.

odgovornom za prijevare, podmićivanje i pranje novca počinjeno u njezinu vlastitu korist od osoba koje djeluju kao njezino tijelo ili su u njoj na rukovodećoj poziciji. Sudioništvo i pokušaj moraju biti inkriminirani, a za nedostatak nadzora i kontrole od tijela ili rukovoditelja pravne osobe odgovorna je pravna osoba (čl. 3.). Odgovornost fizičkih osoba nije isključena. Svaka država članica obvezna je normirati potrebne mjere kako bi osigurala učinkovito, razmjerno i zastrašujuće sankcioniranje pravnih osoba.

- Treći dodatni protokol, koji regulira tumačenje Konvencije PIF-a potpisan je 29. studenog 1996. i obvezuje svaku državu članicu da prizna mjerodavnost Europskog suda pravde za tumačenje Konvencije dok Konvencija PIF-a nije stupila na snagu.

3. 2. 3. Pravilo br. 2988/95. o zaštiti financijskih interesa Zajednice i br. 2185/96. o vanjskoj provjeri i nadzoru od Komisije u svrhu otkrivanja prijevara i nepravilnosti koje ugrožavaju financijske interese Europske zajednice.

Pravilo 2988/95, na snazi od prosinca 1995. g., koncentrirano je na sistematizaciju upravnih sankcija, dok dodatno Pravilo 2185/96. osigurava neposrednu kontrolu nacionalnih vlasti i poduzeća od strane Komisije. Nadzorne osobe Komisije imaju pristup relevantnom materijalu kao i nacionalne vlasti, a materijal prikupljen zajedno s izvješćem može se upotrebljavati u nacionalnim upravnim postupcima i kaznenim suđenjima. Nacionalne garancije i pravila za prikupljanje dokaza moraju se poštovati kako bi se materijal mogao upotrijebiti u dokazne svrhe sukladno nacionalnim zakonima.

#### 4. CORPUS JURIS

Corpus Juris je model europskog kaznenog zakona koji je izradila skupina europskih profesora prava iz različitih zemalja na inicijativu Europske komisije. Prvi nacrt projekta Corpus Juris objavljen je 1997. g., nakon čega je slijedila široka kritička rasprava zakonodavnih vlasti država i tijela Unije, te europskih akademskih krugova. Kao reakcija na upućene primjedbe i komentare u 2000. godini objavljen je novelirani nacrt Corpus Juris.

Polazeći od granica koje su inherentne trima metodama za nadilaženje nedostataka nacionalne sudbenosti i različitosti pravnih sustava, naime asimilaciji (sadržana u čl. 209.a Ugovora iz Maastrichta), kooperaciji na temelju međunarodnih instrumenata i harmonizaciji slobodnim prihvaćanjem zajedničkih minimalnih normi i standarda od država članica, utvrđeno je da niti jedan od navedenih putova nije u dovoljnoj mjeri zadovoljavajući jer svaki pokazuje bitne slabosti.<sup>16</sup> Kao zlatni izlaz iz svih dvojbi unifikacija je izabrana kao finalna svrha, pa je formuliran skup kaznenopravnih odredaba striktno imajući na umu financijske interese Zajednice i želju za jednostavnijim, pravičnijim i učinkovitijim sustavom represije u pretežno jedinstvenom europskom pravnom području.<sup>17</sup>

Corpus Juris sastoji se od dva dijela, od materijalnih i procesnih pravila.

<sup>16</sup> *Corpus Juris* (engl. verzija), str. 40.

<sup>17</sup> Isto, str. 40.

Materijalni dio vodi se načelom zakonitosti kaznenih djela i kazni, te krivnje i razmjernosti u pogledu kazni. Smatralo se da je osam kaznenih djela dovoljno da pokriju materiju prijevare na štetu zajednice i da zaštite njezine financije. To su: prijevara na štetu proračuna Zajednice (čl. 1.), povreda ravnopravnosti u natječajima za poslove financirane iz proračuna Unije (čl. 2.), primanje i davanje mita (čl. 3.), zloraba položaja i ovlasti (čl. 4.), pronevjera (čl. 5.), odavanje službene tajne (čl. 6.), pranje novca i prikrivanje (čl. 7.), zločinačko udruživanje (čl. 8.).

Kazne su utvrđene u čl. 9. Za fizičke osobe predviđena je kazna od pet godina zatvora i/ili novčana kazna do jedan milijun ekija, dok je pravnim osobama zapriječeno stavljanjem poslovanja pod sudbeni nadzor do pet godina i/ili novčana kazna do pet milijuna ekija. Obje skupine okrivljenika mogu biti podvrgnute konfiskaciji predmeta kaznenog djela, predmeta pribavljenih kaznenim djelom i dobiti ostvarene kaznenim djelom, a presuda može biti javno objavljena. Uz to, postoji odredba koja dopušta dodatne kazne, kao što su: isključenje od subvencija do pet godina za kaznena djela iz čl. 1., isključenje od sklapanja budućih ugovora do pet godina za kaznena djela iz čl. 2., te zabrana obavljanja djelatnosti ili dužnosti u Zajednici ili nacionalne javne službe do pet godina za kaznena djela iz čl. 3. do čl. 6.

Opći dio Corpus Jurisa, određen načelom krivnje, sadrži odredbe o mens rea (čl. 10.), zabudi (čl. 11.), individualnoj odgovornosti (čl. 12.), o odgovornosti osoba s ovlastima voditelja poslova (čl. 13.) i pravnih osoba (čl. 14.). Čl. 15. sadrži odredbe o kažnjavanju, određene načelom razmjernosti, dok čl. 16. sadrži otegotne okolnosti, a kažnjavanje u slučaju osude za nekoliko kaznenih djela propisano je u čl. 17.

Inovativniji su prijedlozi u odnosu na postupak (čl. 18.-35.), gdje se oblikuje načelo europskog teritorijaliteta (čl. P. 4.), kako bi se prevladali ograničavajući učinci nacionalne istrage, različite razine diskrecije u odnosu prema progonu, različiti koncepti sudske vlasti.

Na temelju tog načela ustanovljuje se europski javni tužitelj, koji je odgovoran za istragu, progon, optuživanje, zastupanje optužbe na suđenju i izvršenje presuda. On ima ovlasti djelovati na čitavom teritoriju EU, a sastojao bi se od europskog javnog tužitelja (European Attorney General) sa sjedištem u Brusselsu i zamjenika europskog tužitelja (Deputy European Prosecutors) sa sjedištima u svim državama članicama. Lokalni uredi kaznenog progona obvezni su pomagati svojim europskim kolegama (counter parts), koji mogu djelovati u svim državama članicama. Nacionalni sudovi kontroliraju Europski ured (čl. 20., 22., 24., 25. i sl.). Čl. 25. propisuje istražni postupak, a čl. 26. regulira glavnu raspravu. Sudbenost u prvom i žalbenom stupnju je na nacionalnim sudovima, dok čl. 28. propisuje mjerodavnost Europskog suda za tumačenje Corpus Juris, za sporove između država članica u pogledu primjene odredaba Corpus Jurisa i za rješavanje sukoba mjerodavnosti.

Dodatno, Corpus Juris regulira prava optuženika u kontradiktornom postupku (čl. 29.), pravo Komisije da nastupi kao oštećeni ako je žrtva prijevare ili drugog kaznenog djela koje se okrivljeniku stavlja na teret, zatim pravila dokazivanja, dopuštenosti i isključenja dokaza (čl. 31. i sl.) i javnost glavne rasprave (čl. 34.). Čl. 35. sadrži načelo supsidijarne primjene nacionalnog prava.

Krucijalno pitanje jest može li Corpus Juris postati temelj za jedinstveno kazneno pravo za zaštitu financijskih interesa EU i je li ugovor iz Amsterdama, sada na snazi, obećavajući pravni temelj za mjerodavnost Zajednice u kaznenim stvarima?

## 5. ZAŠTITA FINANCIJA EU UGOVOROM IZ AMSTERDAMA

Ugovorom iz Amsterdama<sup>18</sup> sprječavanje prijevare na štetu fondova EU, koje je ranije bilo obuhvaćeno trećim stupom, premješteno je u prvi stup, uz primjenu potpunog suodlučivanja.

Prema st. 1. čl. 280. Amsterdamskog ugovora zadatak suprotstavljanja prijevari i svakoj drugoj ilegalnoj aktivnosti koja pogađa financijske interese Zajednice postao je zajednički za Zajednicu i države članice, dok je prije (prema Ugovoru iz Maastrichta) to bila primarno zadaća država u nacionalnim okvirima. Prvi put je eksplicitno ustanovljena mjerodavnost Zajednice u području zaštite njezinih vlastitih financija. Pri tome Zajednica dobiva mjerodavnost harmoniziranja (čl. 100. i sl.) pravnih i upravnih pravila za prevenciju i progon prijevara na štetu proračuna.

*Stavak 1.* također sadrži obilježja sposobnosti mjera koje treba poduzeti: one moraju zastrašiti i biti učinkovite, što potvrđuje mjerodavnost Europskog suda.

*Stavak 2.* ponavlja izreku iz presude u predmetu grčkog žita, koja je već bila dio ranijeg čl. 209.a Ugovora iz Maastrichta.

*Stavkom 3.* ojačana je uloga Komisije u ovom području u tome što ona više nema samo «pomoćnu ulogu», već «djeluje zajedno» s državama članicama.

*Stavak 4.* je najznačajniji za naše pitanje, kako pretvoriti Corpus Juris u obvezujuće jedinstveno zakonodavstvo. Dok je ranije Zajednica mogla poduzimati pravne radnje u području borbe protiv prijevare na štetu financija Zajednice samo pod uvjetom jednoglasnosti, sada st. 4. sadrži odredbe prema kojima Vijeće može djelovati prema postupku propisanom čl. 251., nakon pribavljanja mišljenja Suda revizora (Court of Auditors). Ovim člankom uspostavljeno je suodlučivanje Europskog parlamenta u ovoj materiji i Vijeće može odlučivati kvalificiranom većinom.

Zadaci Vijeća određeni su u st. 4. kao što slijedi: ono mora usvojiti nužne mjere u području prevencije i borbe protiv prijevare na štetu financijskih interesa Zajednice radi pružanja učinkovite i ekvivalentne zaštite u državama članicama. Ipak, u nastavku, navedeno je da se «ove mjere ne odnose na primjenu nacionalnog kaznenog prava i nacionalnog pravosuđa». Postavlja se kao nužno pitanje je li područje kaznenog prava transponirano u prvi stup, ili je ostalo u trećem stupu i je li to jedino tumačenje zadnje rečenice st. 4. čl. 280. Ako čl. 280. st. 4. Ugovora iz Amsterdama postavlja Vijeću tešku zadaću da «pruži učinkovitu i ekvivalentnu zaštitu u državama članicama usvajajući potrebne mjere u području prevencije i borbe protiv prijevare na štetu financijskih interesa zajednice», kako je to moguće ostavljajući najoštriju mjeru neupotrijebljenu?

Nekoliko argumenata podupiru mišljenje o uključenju kaznenog prava u nove ovlasti određene čl. 280.

Prvo, «mjere» nužno ne isključuju kazne, a isti izraz upotrijebljen je u st. 2. gdje su države članice pozvane da upotrijebe iste mjere, ovdje također uključujući zakonodavne aktivnosti u području kaznenog prava.

Dalje, mora se obratiti pozornost na zahtjev za pružanje «ekvivalentne» zaštite. Zaštita može biti ekvivalentna u svim državama članicama ako su temeljni uvjeti što je moguće više jednaki (čak će i tada doći do nekonzistentnosti, što ne možemo izbjeći

<sup>18</sup> Od 19. veljače 1997. g., stupio na snagu u svibnju 1999. g.

u nacionalnim sudbenostima). Stoga se mora osigurati zajednički ili ekvivalentni temelj za kaznenu odgovornost, za skup zajedničkih odredaba koje pokrivaju obrazac djelovanja kod nepravilnosti koje pogađaju financijska sredstva Zajednice, kao i za sankcije. Dodatno, kazneni postupak također bi trebao slijediti ekvivalentan obrazac, jer neslaganja nisu prouzročena samo materijalnim pravom nego i načelima koja rukovode istragom, progonom, suđenjem i kažnjavanjem.

Nadalje, članak daje mjerodavnost za usvajanje potrebnih mjera, koje bi trebale biti zastrašujuće (st. 1.). Takva formulacija vrlo je otvorena i odlučna te nedvojbeno znači više od samo «potrebnih mjera». Potrebne mjere odnose se na sve mjere koje su Vijeću prema njegovu mišljenju potrebne, uključujući oružje kaznenog prava, jer je pozvano da se bori i štoviše da se bori učinkovito i zastrašivanjem! Čitav rječnik upotrijebljen u ovom članku preuzet je iz kaznenog prava. Međutim, upitno je da li uspostava Ureda za analizu podataka i za centralno upravljanje bankom podataka (Date bank) u carinskom području, uspostava ustanova za borbu protiv prijevare u zemljama koje će se priključiti EU, stvaranje posebnog ureda u okviru UCLAF-a,<sup>19</sup> koji će nadzirati program za unapređenje u trećim zemljama, centra razmjene podataka (clearing house) za probleme kaznenog prava, te pomoću koordinacija prekograničnih istraga, predstavljaju ono što se misli pod «učinkovitim i zastrašujućom borbom»?

Zadnja rečenica st. 4. naglašava da se nacionalno kazneno pravo neće baviti mjerama koje je Vijeće izabralo za svoj zadatak. Tu nejasnu formulaciju teško je protumačiti.

Naredbu koju čl. 280. st. 4. daje Vijeću stavlja to tijelo pod značajan pritisak: ono mora garantirati rezultate ne samo na međunarodnoj razini već i u samim državama članicama. Radilo bi se o teškoj kontradikciji kada bi se na Vijeće stavio teret ostvarivanja učinkovite zaštite u državama članicama, a istodobno bi se nacionalno kazneno pravo držalo u stanju nejednakosti, te bi se koristilo prema slobodnoj dispoziciji nacionalnih zakonodavaca.

Razmatrajući svrhu članka u cilju njegova tumačenja i načela koja je razvio Europski sud – načelo pune učinkovitosti propisa Zajednice, kao i doktrinu korisne učinkovitosti (effet utile), može se argumentirati da se suprotno čl. 209.a Ugovora iz Maastrichta, st. 4. čl. 280. Ugovora iz Amsterdama može tumačiti kao norma koja tijelima Zajednice daje mjerodavnost donošenja zakona u pogledu prijevare na štetu financijskih interesa, uključujući i područje kaznenih sankcija. U tom smislu čl. 280. stvorio je novu dimenziju u europskom kaznenom pravosudnom prostoru. Europski parlament, amsterdamskim izmjenama, postao je istinski su-zakonodavac i postavljen je na istu razinu s Vijećem, a među osam novih članaka koji propisuju proces suodlučivanja nalazi se i čl. 280. Odluka Vijeća donosi se većinom, što znatno olakšava dobivanje rezultata.

Ugovor iz Amsterdama značajno je poboljšao pristup i, iako ne potpuno, otvorio je put kaznenopravnom zakonodavstvu na razini EU. Poželjne su ne tako dvosmislene formulacije. Corpus Juris je shvaćen kao jedan element u europskom pravosudnom području, a njegov doseg ograničen je na zaštitu financijskih interesa Zajednice.

<sup>19</sup> Ured za koordinaciju borbe protiv prijevara. UCLAF je kratica od franc. Unité de coordination de la lutte anti-fraude, koji je utemeljen još 1988. g.

## ZAKLJUČAK

1. Harmonizacija kaznenog prava bitno je pitanje zaštite interesa i dobara Zajednice. Financije Zajednice su dobro koje se u posljednjim godinama našlo pod teškim udarom kriminaliteta.

2. Drugi instrumenti, npr. Konvencija PIF i njezini dodatni protokoli ne mogu postići potpunu zaštitu. Oni samo uvode minimalne standarde u svim državama članicama.

3. U usporedbi s odredbama o zaštiti financijskih interesa Zajednice u Maastrichtskom ugovoru, relevantni članci Amsterdamskog ugovora predstavljaju očigledan, ali još uvijek oprezan napredak. Prebacivanje zadatka u prvi stup otvara široke mogućnosti Zajednici za poduzimanje aktivnosti. Postoji li mogućnost da Zajednica zakonom propiše kaznene sankcije, još uvijek nije potpuno utvrđeno zbog nejasne formulacije st. 4. čl. 280.

4. St. 4. čl. 280. Amsterdamskog ugovora ustanovljuje zadatak Zajednice koji može biti ostvaren samo kaznenopravnim sredstvima.

5. Corpus Juris je model europskog kaznenog zakona koji je mjerodavan orijentir za procjenu stupnja pravne zaštite koju zemlje članice i kandidati pružaju financijskim interesima EU.

U međuvremenu, Europska komisija će na međuvladinoj konferenciji koja će se održati 2004. g. predložiti izmjenu čl. 280. Ugovora o Europskoj zajednici radi ustanovljavanja europskog tužitelja, što implicira prenošenje kaznenopravnih ovlasti iz sadašnje isključive mjerodavnosti nacionalnih država na europska tijela, odnosno uvođenje kaznenog prava u prvi stup Europske unije. Čini se ispravnim zaključiti da većina država još uvijek nije spremna odreći se svoga kaznenopravnog suvereniteta u korist supranacionalnih europskih tijela.

## CORPUS IURIS AND THE AMSTERDAM AGREEMENT

### Summary

The author analyses the possibilities which the Agreements on the European Union and other legislative acts of the Union provide for the codification of Corpus Iuris as a unified European Law in the area of fraud to the detriment of the Union. An analysis of the measures for the protection of the financial interests of the Union consists of three parts: the period prior to the adoption of the Maastricht Agreement, the period based on the Maastricht Agreement and the period based on the Amsterdam Agreement. The present efforts in combatting fraud to the detriment of the budget of the European Union are left to the authorities of member states.

The methods of assimilation, cooperation and harmonisation with the national legislations are applied. However, these methods have not given the expected results. A solution was found in the application of the method of unification which will result in a unified criminal law for this narrow field of economic crime.

*Key words:* protection of the financial interests of the European Union