

Gordana Materljan, LL. M.*
Mr. sc. Igor Materljan**

PREDMET *TARICCO II* I PITANJA NA VAGI: USTAVNO NAČELO ZAKONITOSTI U KAZNENOM PRAVU I DJELOTVORNOST PRAVA EUROPSKE UNIJE

Donošenjem presude Taricco II Sud Europske unije dao je povoda za ponovnu raspravu o temeljnim karakteristikama prava Unije, a to su nadređenost, jedinstvo i djelotvornost tog prava, i njegovu utjecaju na zaštitu temeljnih prava koju pružaju ustavni sudovi pojedinih država članica. Taj sud prilikom vaganja interesa djelotvornosti prava Unije s jedne strane i više razine zaštite temeljnih prava na nacionalnoj razini s druge strane prednost daje djelotvornosti prava Unije. Sud Europske unije razvio je tako vlastite standarde zaštite temeljnih prava, koji se moraju ujednačeno primjenjivati u svim državama članicama. Takva praksa izaziva otpor i neslaganje u stručnim krugovima. U članku se razmatraju navedeni aspekti prava Unije, koji ni nakon spomenute presude nisu do kraja razjašnjeni.

Ključne riječi: kaznena djela u području poreza na dodanu vrijednost, zastara, načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni, financijski interesi Europske unije, izravni učinak prava Europske unije, obveza neprimjene odredbe nacionalnog prava, presuda Taricco I, presuda Taricco II

* Gordana Materljan, LL.M., pravna savjetnica u Europskoj komisiji, Ured za publikacije, Luxembourg, od 2013. do 2018. pravnik lingvist na Sudu Europske unije (Luxembourg), od 2012. do 2013. sutkinja na Općinskom sudu u Puli-Pola.

** Mr. sc. Igor Materljan, pravni savjetnik u Europskoj komisiji, DG Estat, Luxembourg, od 2013. do 2018. pravnik lingvist na Sudu Europske unije (Luxembourg), od 2006. do 2013. sudac na Općinskom sudu u Pazinu. Komentare možete uputiti autoru putem elektroničke pošte igor.materljan@gmail.com. U ovom članku autori iznose isključivo vlastite stavove.

1. UVOD

Kazneno pravo počelo je zauzimati sve važniju ulogu u pravu Europske unije nakon sklapanja Ugovora iz Lisabona.¹ Pravo Unije sada zahvaća sljedeća kaznenopravna područja: područje pružanja uzajamne pravne pomoći i uzajamnog priznavanja sudskih odluka, područje izdavanja europskog uhidbenog naloga, područja koja su izrijekom prenesena u nadležnost Europske unije² te područje suzbijanja prijevare i drugih nezakonitih aktivnosti usmjerenih protiv financijskih interesa Unije.³ Vrlo važan mehanizam usklađivanja nacionalnih prava jest Povelja Europske unije o temeljnim pravima⁴, koja pruža zaštitu pojedinaca u odnosu na institucije Europske unije i države članice kada provode pravo Unije.

Osim navedenog, važan aspekt zaštite temeljnih prava jest onaj koji se provodi pred nacionalnim ustavnim sudovima. Ti sudovi uglavnom prate sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava i Suda Europske unije. Međutim neki ustavni sudovi u određenim pravnim područjima pružaju veći stupanj zaštite temeljnih prava.

Upravo je ta situacija predmet analize ovoga članka. Povod je presuda Suda Europske unije donesena u predmetu *Taricco II*⁵, u kojoj je taj sud iznimno dopustio prilikom provođenja prava Unije, konkretno članka 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije⁶, primjenu većeg stupnja zaštite temeljnih prava koji pruža talijanski Ustavni sud. Taj je predmet ponovno otvorio raspravu o temeljnim karakteristikama prava Unije, a to su nadređenost, jedinstvo i djelotvornost tog prava u odnosu na odredbe pravih sustava država članica.⁷

¹ Ugovor iz Lisabona o izmjeni Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o osnivanju Europske zajednice, potpisan u Lisabonu 13. prosinca 2007., Službeni list Europske unije, br. C 306/2007, str. 1; Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Protokoli, Prilozi Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Izjave priložene Završnom aktu Međuvladine konferencije na kojoj je donesen Ugovor iz Lisabona potpisan 13. prosinca 2007., Tablice ekvivalenata, Službeni list Europske unije, br. C 202/2016, str. 1.

² U članku 83. Ugovora o funkcioniranju Europske unije nabrojena su kaznena djela s prekograničnom dimenzijom za čije su definiranje nadležni Europske parlament i Vijeće.

³ Članak 325. Ugovora.

⁴ Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije, br. C 202/2016, str. 389, u daljnjem tekstu: Povelja.

⁵ Presuda od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B., C-42/17, EU:C:2017:936, u daljnjem tekstu: *Taricco II*.

⁶ U daljnjem tekstu: Ugovor.

⁷ Giuffrida, F., *Taricco principles beyond Taricco: Some thoughts on three pending cases* (Scialdone, Kolev and Menci), *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 9, Issue 1/2018, str. 31–37.

Načelo izravne primjene prava Europske unije kao temeljno načelo razvijeno je u povijesnoj odluci *Van Gend en Loos*.⁸ U skladu s tim načelom pojedinci se pod određenim uvjetima mogu izravno pozvati na odredbu prava Unije pred nacionalnim sudovima. Razlikuju se dva tipa učinka, i to vertikalni, u odnosima između pojedinca i države, i horizontalni učinak, do kojeg može doći u pravnim odnosima između privatnih osoba.

Kada je riječ o primarnom pravu Unije, izravni učinak ima odredba koja je precizna, jasna i bezuvjetna te takva da ne zahtijeva donošenje posebne provedbene mjere.⁹ Isto pravilo vrijedi načelno i u odnosu na sekundarno pravo. Dok uredbe uvijek imaju izravni učinak¹⁰, odredbe direktive imaju izravni učinak, pod uvjetom da su jasne i bezuvjetne, kada nisu prenesene u nacionalno zakonodavstvo države članice i tek nakon protoka za to predviđenog roka.¹¹ I u tom slučaju direktiva ima samo vertikalni učinak te se na nju ne može pozvati pojedinac u sporu protiv pojedinca.¹²

Po pravnoj snazi pravo Europske unije jače je od nacionalnog prava. To je pravilo razvijeno u presudama *Costa protiv Enel*¹³ i *Simmenthal*.¹⁴ Pravo koje donose institucije Europske unije mora biti uklopljeno u nacionalne sustave država članica, koje to pravo moraju poštovati. U slučaju da je odredba nacionalnog prava protivna pravu Unije, tijela države članice moraju primijeniti potonje pravo. Nacionalno pravo ne treba biti ukinuto ni na drugi način stavljeno izvan snage, već je njegova pravna snaga odgođena. Na nacionalnom je sudu da odluči na koji će način postupiti i kako (ne)će primijeniti odredbu nacionalnog prava koje nije u skladu s pravom Unije. Načelo nadređenosti prava Unije¹⁵

⁸ Presuda od 5. veljače 1963., NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos protiv Administration fiscale néerlandaise, 26-62, ECLI:EU:C:1963:1.

⁹ Sud Europske unije odbio je primjenu izravnog učinka u slučajevima kada je državama članicama ostavljena diskrecijska ovlast, neovisno o tome što je ta ovlast bila iznimno mala. Presuda od 19. siječnja 1982., Ursula Becker protiv Finanzamt Münster-Innenstadt, 8/81, ECLI:EU:C:1982:7; presuda od 12. prosinca 1990., Peter Kaefer i Andréa Procacci protiv države Francuske, C-100/89 i C-101/89, ECLI:EU:C:1990:456.

¹⁰ Članak 288. Ugovora; presuda od 14. prosinca 1971., Politi s.a.s. protiv Ministero delle Finanze della Repubblica Italiana, 43-71, ECLI:EU:C:1971:122.

¹¹ Presuda od 4. prosinca 1974., Yvonne van Duyn protiv Home Office, 41-74, ECLI:EU:C:1974:133.

¹² Presuda od 5. travnja 1979., Državno odvjetništvo protiv Tullio Ratti, 148/78, ECLI:EU:C:1979:110.

¹³ Presuda od 15. srpnja 1964., Flaminio Costa protiv E.N.E.L., 6-64, ECLI:EU:C:1964:66.

¹⁴ Presuda od 9. ožujka 1978., Administration des finances de l'État protiv Société anonyme Simmenthal, 106/77, ECLI:EU:C:1978:49.

¹⁵ U hrvatskim prijevodima akata Europske unije izraz "nadređenost" koristi se i za supremaciju i za primarnost prava Unije. O različitim aspektima samog koncepta vidjeti Avbelj, M., *Supremacy or Primacy of EU Law—(Why) Does it Matter?*, *European Law Journal*, Vol. 17, No. 6, 2011, str. 744-763.

apsolutno je, odnosi se na primarno i sekundarno pravo¹⁶, uključujući sudsku praksu Suda Europske unije, te se primjenjuje na sve vrste nacionalnih akata, uključujući ustave država članica.¹⁷

Kada je riječ o provedbi prava Unije pred nacionalnim sudovima, pravni sustavi država članica moraju omogućiti, u skladu s načelom procesne autonomije, da pravo Unije dobije isti status kao i nacionalno pravo (načelo ekvivalencije) i da na temelju pravnih pravila nacionalnog prava provedba prava Unije ne bude suviše teška ili nemoguća (načelo djelotvornosti).¹⁸

Dok države članice s lakoćom prihvaćaju prvenstvo prava Unije nad nacionalnim pravom, kada je riječ o hijerarhiji normi prema ustavu, primjena načela nadređenosti prava Unije nešto je kompliciranija. Ustavni sudovi u pravilu izbjegavaju jasno se očitovati o tom pitanju i *de facto* većina prihvaća nadređenost prava Unije nad vlastitim ustavom.¹⁹ Neke države članice to su izriječno predvidjele u samom ustavu²⁰, dok druge to čine suzdržanije.²¹ S druge strane neki ustavni sudovi priznaju nadređenost prava Unije u odnosu na nacionalno zakonodavstvo, ali ne i u odnosu na ustav. To je primjerice slučaj s talijanskim²², njemačkim²³, poljskim²⁴ i češkim ustavnim sudom²⁵. Rezonir-

¹⁶ Uredbe, direktive i odluke.

¹⁷ Presuda od 17. prosinca 1970., *Internationale Handelsgesellschaft mbH protiv Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 11/70, EU:C:1970:114.

¹⁸ Presuda od 5. ožujka 1996., *Brasserie du Pêcheur SA protiv Bundesrepublik Deutschland i The Queen protiv Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i dr.*, C-46/93 i C-48/93, ECLI:EU:C:1996:79; presuda Suda (Veliko vijeće) od 15. travnja 2008., *Impact protiv Minister for Agriculture and Food i dr.*, C-268/06, ECLI:EU:C:2008:223.

¹⁹ Claes, M., *The Validity and Primacy of EU Law and the "Cooperative Relationship" between National Constitutional Courts and the Court of Justice of the European Union*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol 23, Issue 1, 2016, str. 151-170.

²⁰ Vidjeti članak 29. stavak 4. točku 6. Ustava Irske, dostupan na: <http://www.irishstatutebook.ie/pdf/en.cons.pdf> (15. 10. 2019.).

²¹ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, u svojem članku 141.c stavku 2. predviđa: "Pravni akti i odluke koje je Republika Hrvatska prihvatila u institucijama Europske unije primjenjuju se u Republici Hrvatskoj u skladu s pravnom stečevinom Europske unije".

²² Corte costituzionale, sentenza n. 183 del 27 dicembre 1973. (Frontini), dostupna na: <http://www.giurcost.org/decisioni/1973/0183s-73.html> (15. 10. 2019.).

²³ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 29 Mai 1974, BVerfGE 37,271 (Solange I). Engleska verzija dostupna je na: <https://law.utexas.edu/transnational/foreign-law-translations/german/case.php?id=588> (15. 10. 2019.).

²⁴ Trybunał Konstytucyjny, Wyrok z dnia 11 maja 2005 r. sygn. akt K 18/04, dostupno na: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20050860744> (15. 10. 2019.). Za sažetak presude na engleskom vidjeti *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego Vol. LI, Selected rulings of the Polish Constitutional Tribunal concerning the law of the European Union (2003-2014)*, dostupno na: http://trybunal.gov.pl/uploads/media/SiM_LI_EN_calosc.pdf (15. 10. 2019.).

²⁵ Ústavní soud, Nález z 8. března 2006, Sp.zn. Pl.ÚS 50/04. Engleska verzija je dostupna na: <https://www.usoud.cz/en/decisions/20060308-pl-us-5004-sugar-quotas-iii-1/> (15. 10. 2019.).

ranje tih ustavnih sudova jest sljedeće; s obzirom na to da ustav omogućuje izravnu primjenu prava Unije na državnom području, to pravo ne može biti protivno najvažnijim odredbama ustava ili mu se takav učinak ne može priznati apsolutno i bezuvjetno.²⁶ Njihove se odluke temelje na konceptima *ultra vires* i ustavnog identiteta.²⁷

Gledano s aspekta prava Unije, kako bi to pravo imalo prednost u odnosu na nacionalno pravo, ono mora biti doneseno u granicama nadležnosti Unije (*intra vires*)²⁸, mora biti u skladu s višom normom, koja uključuje zaštitu temeljnih prava²⁹ i mora poštovati ustavni identitet država članica.³⁰ Sud se Europske unije smatra jedinim ovlaštenim odlučivati o tim pitanjima te, prema njemu, nacionalni ustavni sudovi ne mogu provesti ispitivanje postojanja tih kriterija, posebno ne jednostrano.

Kada je riječ o temeljnim pravima, njemački Bundesverfassungsgericht (Ustavni sud) ponudio je pomirujuće rješenje u odluci *Solange II*.³¹ Budući da je zaštita koju pruža Sud Europske unije istovjetna zaštiti koju pruža taj ustavni sud, Sudu Europske unije ostavlja se zaštita temeljnih prava, s time da je intervencija njemačkog Ustavnog suda uvijek moguća ukoliko se razina te zaštite smanji.

Radi ispitivanja ustavnosti pravila koja potječu iz međunarodnog prava talijanski Corte costituzionale (Ustavni sud) razvio je doktrinu *controlimiti*.³² Ta se doktrina sastoji od ispitivanja granica prenesene suverenosti na tijelo međunarodnog prava u odnosu na nadležnost talijanskog zakonodavca. U kontekstu prava Unije, ako je akt donesen prekoračenjem prenesenih ovlasti ili ako je protivan vrhovnim ustavnim načelima i temeljnim pravima kako ih tumači talijanski Ustavni sud i koja karakteriziraju talijanski ustavni identitet, nije primjenjiv u talijanskom pravnom sustavu.

Kada je riječ o hrvatskom Ustavnom sudu, taj sud nije izrazio jasan stav o primjeni prava Europske unije na hrvatskom državnom području, kao ni o pravilu *ultra vires* ni o ustavnom identitetu Republike Hrvatske.³³

²⁶ Claes, *op. cit.*, str. 155.

²⁷ Više o konceptu ustavnog identiteta vidjeti Kostadinov, B., Ustavni identitet, u: Bačić, A., Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2011, Zagreb, str. 305-337.

²⁸ Članak 5. Ugovora o Europskoj uniji.

²⁹ Članak 6. Ugovora o Europskoj uniji.

³⁰ Članak 4. stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji.

³¹ Bundesverfassungsgericht, Beschluß vom 22/10/1986 2 BVR 197/83 (*Solange II*). Engleska verzija dostupna je na: <https://law.utexas.edu/transnational/foreign-law-translations/german/case.php?id=572> (15. 10. 2019.).

³² Više o tome vidjeti Itzcovich, G., Sovereignty, Legal Pluralism and Fundamental Rights Italian Jurisprudence and European Integration (1964-1973), *European Public Law*, Vol. 10, Issue 1, 2004, str. 107-134.

³³ Claer, *op. cit.*, str. 157.

2. NADREĐENOST PRAVA UNIJE I NIŽI STUPANJ ZAŠTITE TEMELJNIH PRAVA

Dugo vremena vrijedilo je shvaćanje da obveza nacionalnih sudova da tumače nacionalno pravo u skladu sa sekundarnim pravom Unije³⁴ ili da ga izuzmu od primjene kada je protivno tom pravu ne može dovesti do nastanka kaznene odgovornosti niti do pogoršanja položaja okrivljenika.³⁵ Međutim u nekim svojim presudama Sud Europske unije izrazio je stajalište da izravna primjena prava Unije može imati i štetne posljedice za pojedinca.³⁶ Ustrajanje Suda Europske unije na konceptima nadređenosti, jedinstva i djelotvornosti prava Unije u nekim je predmetima dovelo do definiranja nižeg standarda zaštite pojedinaca od onoga koji bi mogao imati da se primjenjivalo isključivo nacionalno pravo.

U tom kontekstu valja spomenuti presudu *Melloni*³⁷, donesenu u okviru postupka izvršenja europskog uhidbenog naloga.³⁸ U tom je postupku talijanski prvostupanijski kazneni sud zatražio od španjolskog suda predaju osobe radi izvršenja presude koja je donesena u njegovoj odsutnosti. U skladu s talijanskim pravom, obnova postupka nije moguća, a razlog za to temeljio se na činjenici da je tražena osoba znala za postojanje kaznenog postupka i svjesno izbjegavala sudjelovati u njemu. Španjolski ustavni sud, koji je u konačnici bio pozvan odlučiti o zakonitosti odluke o predaji tražene osobe, smatrao je da je obnova postupka u slučaju suđenja u odsutnosti temeljno pravo osuđenika³⁹ te

³⁴ Sudska se praksa u tom pogledu odnosila na direktive i okvirne odluke.

³⁵ Vidjeti primjerice presudu od 26. rujna 1996., Kazneni postupak protiv Luciana Arcara, C-168/95, ECLI:EU:C:1996:363; presudu od 16. lipnja 2005., Kazneni postupak protiv Marie Pupino, C-105/03, ECLI:EU:C:2005:386, točka 45.; Lenaerts, K.; Corthaut, T., Of birds and hedges: the role of primacy in invoking norms of EU law, *European Law Review*, vol. 31, n. 3/2006, str. 287-315.

³⁶ Presuda od 25. lipnja 1997., Kazneni postupci protiv Euro Tombesi i dr., C-304/94, C-330/94, C-342/94 i C-224/95, ECLI:EU:C:1997:314; presuda od 11. studenog 2004., Kazneni postupak protiv Antonio Niselli, C-457/02, ECLI:EU:C:2004:707.

³⁷ Presuda od 26. veljače 2013., Ministerio Fiscal Ante el Tribunal Constitucional protiv Stefana Melloni, C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107, u daljnjem tekstu: *Melloni*.

³⁸ Okvirna odluka Vijeća od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (2002/584/PUP), Službeni list Europske unije, br. L 190/2002, str. 1, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19, svezak 3, str. 83, kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009., Službeni list Europske unije, br. L 81/2009, str. 24, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19, svezak 16, str. 169.

³⁹ Kada je riječ o postupcima izručenja osobe suđene u odsutnosti, španjolski ustavni sud jasno je dao do znanja da španjolski ustav brani izručenje takve osobe ako joj u državi izručenja nije zajamčeno pravo na potpunu obnovu postupka. Vidjeti Tribunal Constitucional, sentencia 91/2000, de 30 de marzo, ECLI:ES:TC:2000:91, dostupno na: <http://hj.tribunalconstitucional.es/pt/Resolucion/Show/4075> (15. 10. 2019.). Taj je pristup primijenjen i na predmete koji se tiču europskog uhidbenog naloga. Vidjeti Tribunal Constitucional, 177/2006, de 5 de

je u tom smislu predložio Sudu Europske unije da se tražena osoba izruči talijanskom sudu pod uvjetom pružanja jamstva da će se traženoj osobi omogućiti obnova postupka.⁴⁰ Međutim Sud Europske unije nije prihvatio takav pristup.

Sud Europske unije ispitao je može li sud izvršenja europskog uhidbenog naloga odbiti njegovo izvršenje pozivajući se na temeljna prava, odnosno na razlog koji nije izrijeком predviđen Okvirnom odlukom o europskom uhidbenom nalogu.⁴¹ Odgovor je bio negativan. Prava predviđena Poveljom, i to pravo na djelotvorni pravni lijek i pošteno suđenje⁴² te pretpostavka nedužnosti i prava obrane⁴³, nisu apsolutna te nema povrede ako je okrivljenik bio upoznat s danom i mjestom suđenja i ako je imao branitelja.⁴⁴ Sud Europske unije stavio je naglasak na svrhu harmonizacije uvjeta izvršenja europskog uhidbenog naloga, a to je poboljšanje uzajamnog priznavanja sudskih odluka u kaznenim stvarima.⁴⁵

Postavilo se pitanje je li razina zaštite koju pruža Povelja minimalna razina zaštite koja može biti prekoračena.⁴⁶ Ponovno, odgovor Suda Europske unije bio je negativan⁴⁷, s obrazloženjem da bi takvo tumačenje dovelo u pitanje nadređenost prava Unije.⁴⁸

Kada stavlja na vagu različite interese, Sud Europske unije daje prednost mehanizmu uzajamnog priznavanja sudskih odluka i potrebi usklađenja i usklađivanja prava Unije u odnosu na viši stupanj zaštite temeljnih prava koji bi mogla pružiti pojedina država članica.⁴⁹ To praktično znači da u pravnim područjima koja su harmonizirana države članice moraju primijeniti stupanj

junio, ECLI:ES:TC:2006:177, dostupno na: <http://hj.tribunalconstitucional.es/en/Resolucion/Show/5779> (15. 10. 2019.).

⁴⁰ Uvjetujući predaju tražene osobe davanjem jamstva da će joj se omogućiti ponovno suđenje u Talijanskoj Republici, španjolski ustavni sud pokušao je ponuditi rješenje kojim bi pomirio razlike između talijanskog i španjolskog sustava kaznenog postupka, i to svrhovitim tumačenjem članka 53. Povelje. Sáenz Pérez, C., Constitutional identity as a tool to improve defence rights in European criminal law, *New Journal of European Criminal Law* 2018, Vol. 9. No. 4, str. 451.

⁴¹ Kako su predviđena u članku 6. Ugovora o Europskoj uniji.

⁴² Članak 47. Povelje.

⁴³ Članak 48. Povelje.

⁴⁴ *Melloni*, točke 49., 52.-54.

⁴⁵ *Melloni*, točka 51.

⁴⁶ Članak 53. Povelje: "Nijedna odredba ove Povelje ne smije se tumačiti kao ograničavanje ili nepovoljno utjecanje na ljudska prava i temeljne slobode, na način na koji ih u njihovim područjima primjene priznaju pravo Unije i međunarodno pravo te međunarodni sporazumi čije su stranke Unija ili sve države članice, uključujući Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, te ustavi država članica".

⁴⁷ *Melloni*, točka 57.

⁴⁸ Sud Europske unije pozvao se na svoju poznatu presudu od 17. prosinca 1970., *Internationale Handelsgesellschaft mbH protiv Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 11-70, ECLI:EU:C:1970:114.

⁴⁹ *Melloni*, točka 62.

zaštite koji proizlazi iz prakse Suda Europske unije te zanemariti viši stupanj zaštite koji se pruža u okviru njihova pravnog poretka.

Usporedbe radi, u Hrvatskoj, u slučaju suđenja u odsutnosti, osuđena osoba ili njezin branitelj može tražiti obnovu postupka u roku od jedne godine od dana saznanja za postojanje pravomoćne presude.⁵⁰ Pravo na obnovu nije vezano uz činjenicu saznanja za postojanje kaznenog postupka, što je upravo bio presudni element zbog kojeg je Sud Europske unije otklonio povredu temeljnog prava na pošteno suđenje. Proizlazi da se u okviru hrvatskog kaznenog postupka pruža veći stupanj zaštite prava obrane od nužnog minimuma kako ga je definirao Sud Europske unije.⁵¹

3. TEMELJNA PRAVA U KONTEKSTU ZAŠTITE FINANCIJSKIH INTERESA UNIJE

Države članice dužne su osigurati učinkovitu zaštitu financijskih interesa Unije. One moraju poduzimati mjere koje djeluju kao sredstvo za odvratanje i koje pružaju djelotvornu zaštitu. Sud Europske unije u više navrata objasnio je važnost borbe protiv nezakonitih aktivnosti koje negativno utječu na financijske interese Unije. Svako sankcioniranje tih aktivnosti, uključujući i ono kaznenopravne naravi, predstavlja implementaciju članka 325. Ugovora te potpada pod područje primjene Povelje.⁵² Kada provode te obveze, nacionalni su-

⁵⁰ Članak 497. stavak 3. Zakona o kaznenom postupku, Narodne novine, br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17.

⁵¹ Više o tome vidjeti Garačić, A., *Obnova kaznenog postupka kod suđenja u odsutnosti*, Novine u kaznenom zakonodavstvu - 2009., dostupno na: http://crm4.demo.snt.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/AGaracic_ObnovaPostupkaZadar.pdf (15. 10. 2019.).

⁵² Prilikom ispunjenja te obveze države članice dužne su istovremeno osigurati zaštitu temeljnih prava zajamčenih Poveljom i općih načela prava Unije. Razina zaštite mora odgovarati onoj koju je definirao Sud Europske unije. Tako su primjerice nacionalni kazneni sudovi dužni poduzeti mjere potrebne za poštovanje prava obrane, zajamčenog člankom 48. stavkom 2. Povelje, osobito prava na informiranje o optužbi i pristupa spisu predmeta te poštovanje prava okrivljenika na to da se njihov predmet ispita u razumnom roku. Presuda od 5. lipnja 2018., Kazneni postupak protiv Nikolaya Koleva i dr., ECLI: ECLI:EU:C:2018:392, točke 69. i 70.

Jednako tako nacionalni sudovi dužni su poštovati načelo zakonitosti i vladavine prava te se u tom smislu ovlast kažnjavanja ne može izvršavati izvan zakonom utvrđenih ograničenja unutar kojih je određeno tijelo ovlašteno postupati, u skladu s pravom države članice koje je dio. Sud Europske unije presudio je tako da je nacionalni sud dužan primijeniti nacionalne postupovne odredbe u kojima se nalazi izdavanje nezakonito pribavljenih dokaza iako bi se uporabom nezakonito prikupljenih dokaza povećala djelotvornost kaznenog postupka, omogućavanjem nacionalnim tijelima da u određenim slučajevima sankcioniraju nepoštovanje prava Unije. Presuda od 17. siječnja 2019. Kazneni postupak protiv Petra Dziveva i dr., ECLI: ECLI:EU:C:2019:30, točke 34., 35., 38. i 39.

dovi mogu primijeniti i vlastite standarde zaštite temeljnih prava, ali samo ako su u skladu s Poveljom i ako ne zadiru u nadređenost, jedinstvo i djelotvornost prava Unije.⁵³ Kako međutim postupiti u slučaju kada nacionalni pravni sustav osigurava veću zaštitu temeljnih prava od one koju pruža Sud Europske unije? Treba li harmonizacija ići na štetu prava pojedinca? U nastavku se analiziraju predmeti *Taricco I*⁵⁴ i *II* u kojima se postavilo upravo to pitanje.

3.1. Činjenični i pravni kontekst predmeta *Taricco I* i *II*

Predmeti *Taricco I* i *II* odnose se na kompatibilnost zastare kaznenih djela utaje poreza uređene talijanskim pravom s pravom Europske unije. U Italiji zastara je uređena Kaznenim zakonikom.⁵⁵ Ona je vezana za težinu kaznenog djela na koje se odnosi te odgovara zakonskom maksimumu kazne propisane za to djelo. Određene radnje prekidaju zastaru, kao primjerice ispitivanje okrivljenika ili njegovo upućivanje na suđenje. Za vrijeme provođenja tih radnji zastara ne teče. Međutim i u slučaju prekida zastare propisan je vremenski maksimum po čijem se isteku kazneno djelo “gasi”. Zastara u svakom slučaju nastupa kada protekne predviđeni zastarni rok uvećan za jednu četvrtinu.⁵⁶

Postupci vezani uz prijevare u području PDV-a posebno su složeni i dugotrajni. U Italiji provođenje dugotrajnih istraga dovelo je do nastupanja zastare u velikom broju predmeta.⁵⁷ Potonja okolnost bila je povod za upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku u predmetu *Taricco I*.

Sud Europske unije taj je predmet iskoristio kao povod za razmatranje pitanja sprječava li talijanski nacionalni propis učinkovitu borbu protiv utaje PDV-a, odnosno borbu protiv nezakonitih aktivnosti koje nepovoljno utječu na financijske interese Unije. Taj je sud smatrao da odredbe talijanskog Kaznenog zakonika koje se tiču zastare mogu ugroziti obveze koje ta država članica ima na temelju članka 325. stavaka 1. i 2. Ugovora. Posebno je istaknuo dvije situacije kada je to slučaj, i to 1.) ako odredbe sprečavaju izricanje učinkovitih i odvraćajućih sankcija u značajnom broju slučajeva teških prijevera koje štete

⁵³ Vidjeti presudu od 26. veljače 2013., Åklagaren protiv Hans Åkerberg Fransson, ECLI:EU:C:2013:105, točka 29.; presuda od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B., C-42/17, EU:C:2017:936, t. 47.

⁵⁴ Presuda od 8. rujna 2015., Kazneni postupak protiv Ive Taricca i dr., C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555, u daljnjem tekstu: *Taricco I*.

⁵⁵ Codice penale, Gazzetta Ufficiale 26 ottobre 1930, n. 251, pročišćena i ažurirana verzija dostupna na: <https://www.altalex.com/documents/leggi/2014/10/24/codice-penale-ed-ottobre-2014-scarica-l-ebook-gratuito> (15. 10. 2019.).

⁵⁶ Za zastaru kaznenog djela vidjeti članke 157.-161. Kaznenog zakonika. Posebne otegotne okolnosti mogu produljiti zastarni rok. Vidjeti članak 69. Kaznenog zakonika.

⁵⁷ *Taricco I*, točka 24.

financijskim interesima Unije i 2.) ako se njima financijski interesi Unije nepovoljnije tretiraju u odnosu na financijske interese te države članice, odnosno ako propisuju duže zastarne rokove za slučajeve prijevara na štetu financijskih interesa te države članice od onih propisanih za prijevare koje štete financijskim interesima Unije.⁵⁸

Iz presude *Taricco I* mogu se izvući tri zaključka: 1.) članak 325. stavci 1. i 2. Ugovora ima izravan učinak, 2.) nacionalni sud, kako bi postupio u skladu s navedenim člankom, ne smije primijeniti odredbe nacionalnog prava koje bi mogle dovesti u pitanje puni učinak te odredbe primarnog prava, konkretno odredbe koje propisuju nastupanje zastare i "gašenje" kaznenih djela i 3.) produljenje zastarnog roka u skladu je s Poveljom te se nacionalni sud ne može pozvati na "svoje" načelo zakonitosti i time isključiti djelotvornost prava Unije. Ta je presuda izazvala brojne komentare⁵⁹, posebno u talijanskim stručnim krugovima⁶⁰, i upravo se na tragu tih komentara nadovezuje predmet *Taricco II*.⁶¹

U predmetu *Taricco II* prethodno pitanje postavljeno je u okviru postupka pred talijanskim Ustavnim sudom.⁶² Ustavni sud trebao je ispitati ustavnost

⁵⁸ *Taricco I*, točka 57.

⁵⁹ Timmerman, M., Balancing effective criminal sanctions with effective fundamental rights protection in cases of VAT fraud: *Taricco*, *Common market law review*, Vol. 53, No. 3/2016, str. 779-796; Mitsilegas, V., *EU Criminal Law after Lisbon: Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*, Hart Publishing, Oxford, 2016, str. 79.

⁶⁰ Bernardi, A. (ur.), *I controlimit: Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Atti del Convegno del Dotoratto di ricerca "Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali", del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Ferrara, 7-8 aprile 2016, Jovene editore, Napoli, 2017, dostupno na: <http://www.giuri.unife.it/it/ricerca-1/allegati/publicazioni-dottorato-unione-europea/bernardi-controlimiti.pdf/view> (15. 10. 2019.); Scialia, V., *Protection of Fundamental Rights and Criminal Law The Dialogue between the EU Court of Justice and the National Courts*, *European criminal law and human rights*, n. 3/2015, str. 100-111, dostupno na: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r34733.pdf> (15.10.2019.).

⁶¹ Predmet *Taricco II* nije nastavak sudskog postupka *Taricco I*. Takvu oznaku predmeta dali su mu komentatori s obzirom na istovjetni činjenični i pravni kontekst.

⁶² Corte costituzionale, ordinanza 24/2017 del 23 settembre 2016, dostupno na: www.giurcost.org/decisioni/2017/0024o-17.html (15. 10. 2019.), u daljnjem tekstu: rješenje talijanskog Ustavnog suda.

Talijanski redovni sudovi nadležni za odlučivanje u kaznenim postupcima povodom pravnih lijekova, i to Corte di cassazione (Vrhovni sud) i Corte d'appello di Milano (Žalbeni sud u Milanu), postavili su pitanje provedivosti presude *Taricco I* i njezine kompatibilnosti s talijanskim pravnim poretkom. Stoga su pred Ustavnim sudom pokrenuli postupak ocjene ustavnosti te odluke. U Italiji Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije preneseni su u nacionalni pravni poredak na temelju posebnog zakona. Legge 2 agosto 2008, n. 130, *Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007*, *Gazzetta ufficiale* n.185 del 8-8-2008 - Suppl. Ordinario n. 188, dostupno na: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2008-08-02;130%21vig> (15. 10. 2019.).

odredbe kojom se u talijanski pravni poredak prenosi Ugovor iz Lisabona, i to u dijelu koji se odnosi na članak 325. Ugovora, kako ga je protumačio Sud Europske unije u presudi *Taricco I*. Posebno problematičan dio te presude odnosi se na obvezu nacionalnog suda da izuzme iz primjene odredbe talijanskog Kaznenog zakonika koje se tiču zastare. Naime u talijanskom pravnom poretku zastara je materijalnopравни institut, sastavni je dio načela zakonitosti, koje je pak jedno od vrhovnih načela i temeljnih prava koje štiti talijanski ustav. Stoga je u okviru tog postupka talijanski Ustavni sud zatražio od Suda Europske unije pojašnjenje sadržaja presude *Taricco I*.

U presudi *Taricco II* Sud Europske unije ostao je kod svojeg ranije izraženog stajališta. Međutim nastojao je svoje zaključke prilagoditi talijanskoj realnosti. Okolnost koja je omogućila određenu fleksibilnost bila je ta da u vrijeme počinjenja kaznenih djela još nije bila stupila na snagu Direktiva 2017/1371 o suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima⁶³ te je zaštita financijskih interesa Unije ulazila u područje podijeljene nadležnosti između Europske unije i država članica.⁶⁴ Pojasnio je da u tom slučaju, kada provodi obvezu otklanjanja od primjene nacionalnog propisa, nacionalni sud mora uzeti u obzir zaštitu temeljnih prava. Drugim riječima, nacionalni sud nije dužan zanemariti propisane rokove zastare kada to, zbog nepreciznosti primjenjivog zakona ili retroaktivne primjene zakonodavstva kojim se propisuju stroži uvjeti kaznenog progona od onih koji su bili na snazi u trenutku počinjenja kaznenog djela, dovodi do povrede načela zakonitosti kaznenih djela i kazni.⁶⁵

Iako se to izrijeком nigdje ne navodi, iz analize navedene presude, posebno presude *Taricco I*, proizlazi da je Sud Europske unije pošao od shvaćanja zastare kao instituta postupovnog prava. Naime on smatra da je retroaktivna primjena produljenih zastarnih rokova na situacije koje su nastale prije njihova produljenja u skladu s Poveljom. Međutim takav pristup nema talijanski Ustavni sud, koji zastaru shvaća kao materijalnopравни institut.⁶⁶ Iz presude *Taricco II* razvidno je da je Sud Europske unije dopustio da u tim slučajevima talijanski Ustavni sud može primijeniti “svoje” načelo zakonitosti, ali samo pod određenim okolnostima.

⁶³ Direktiva (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima, Službeni list Europske unije, br. L 198/2017, str. 29.

⁶⁴ Članak 4. stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji.

⁶⁵ *Taricco II*, točka 62. i izreka presude.

⁶⁶ U hrvatskom pravnom sustavu zastara je postupovni institut. Vidjeti članak 86. Kaznenog zakona, Narodne novine, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18. Neki autori ne slažu se s takvim rješenjem i smatraju da bi zastara i u Hrvatskoj trebala biti materijalnopравни institut. U tom smislu vidjeti Dragičević Prtenjača, M.; Vejnović, A., Ratio legis zastare u kaznenom pravu s naglaskom na problematiku njezine pravne naravi, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol. VII, No. 1/2016, str. 94-141.

3.2. Usporedni prikaz stajališta Suda Europske unije i talijanskog Ustavnog suda

Polazište Suda Europske unije jest to da je pravo Unije koje ima izravan učinak nadređeno nacionalnom pravu, uključujući i norme ustavne razine.⁶⁷ Talijanski Ustavni sud ima nešto drugačiju viziju nadređenosti prava Unije. On prihvaća da Sud Europske unije ima monopol nad tumačenjem prava Unije. Međutim nadređenost i primjena prava Unije ne vrijedi bezuvjetno; ona je uvjetovana poštovanjem vrhovnih ustavnih načela i temeljnih ljudskih prava. Načelo zakonitosti, pod koje potpada i zastara, jedno je od vrhovnih načela talijanskog ustavnog poretka. Stoga, ako bi primjena članka 325. Ugovora značila povredu tih načela, zadaća je talijanskog Ustavnog suda da to spriječi.⁶⁸

Usprkos ustrajanju na nadređenosti prava Unije i njegovoj izravnoj primjeni, Sud Europske unije našao je način kako zaobići to pravilo. Jedan od njegovih temeljnih argumenata jest vremensko ograničenje njegove primjene s obzirom na dan počinjenja kaznenih djela. Naime u vrijeme počinjenja predmetnih kaznenih djela sustav zastare primjenjiv na kaznena djela u vezi s PDV-om nije bio predmet usklađivanja zakonodavca Unije.⁶⁹ Valja pritom navesti da je direktiva na koju se poziva u međuvremenu stupila na snagu. Stoga Italija jest bila ovlaštena u svojem pravnom poretku predvidjeti da je zastara materijalno-pravni institut obuhvaćen načelom zakonitosti.⁷⁰ Sud Europske unije tako je zahvaljujući slobodnom prostoru za tumačenje koje je nacionalnom sudu ostavio u presudi *Taricco I*⁷¹ ponovio da, kada otklanjaju primjenu relevantnih odredaba Kaznenog zakona, nacionalni sudovi moraju voditi računa o tome da se poštuju temeljna prava optuženika.⁷² Prihvaćajući stajalište talijanskog Ustavnog suda zaključio je da se zahtjevi predvidljivosti, preciznosti i zabrane retroaktivnosti, koji su svojstveni načelu zakonitosti kaznenih djela i kazni, u talijanskom pravnom poretku primjenjuju i na sustav zastare koji se odnosi na kaznena djela u području PDV-a.⁷³

Analiziranjem presude *Taricco II* stječe se dojam da Sud Europske unije postavlja novo pravilo o zastari. U postupcima protiv osoba optuženih da su počinile kaznena djela u području PDV-a prije donošenja presude *Taricco I* nacionalni sud dužan je primijeniti odredbe Kaznenog zakona iako su one

⁶⁷ *Taricco II*, točke 42.-52.

⁶⁸ Rješenje talijanskog Ustavnog suda, točka 2.

⁶⁹ *Taricco II*, točka 44.

⁷⁰ *Taricco II*, točka 45.

⁷¹ *Taricco I*, točka 53., na koju se prilikom upućivanja novog pitanja Sudu Europske unije pozvao i sam talijanski Ustavni sud.

⁷² *Taricco II*, točka 46.

⁷³ *Taricco II*, točka 58.

protivne pravu Unije.⁷⁴ Za te situacije prihvatio je da načelo zakonitosti može obuhvatiti i odredbe o zastari te je objasnio da bi se optuženicima zbog nepri-
mjene tih odredaba mogle izreći sankcije koje bi oni najvjerojatnije izbjegli
kada bi se te odredbe primijenile. Također, navedene osobe mogle bi retroak-
tivno podlijetati strožim uvjetima kaznenog progona od onih koji su bili na
snazi u trenutku počinjenja kaznenog djela.⁷⁵

Međutim Sud Europske unije nije se upustio u ocjenu predstavlja li situacija
nepri-
mjene propisa o zastari u konkretnom slučaju povredu načela zakonitosti.
Tu je ocjenu prepustio nacionalnom sudu, koji mora sam provjeriti dovodi li
pravilo o nepri-
mjeni nacionalne odredbe o zastari sadržano u presudi *Taricco I*
do situacije nesigurnosti u talijanskom pravnom poretku, kojom se krši načelo
preciznosti primjenjivog zakona. Ako je to slučaj, nacionalni sud nije dužan
izuzeti iz primjene odredbe o zastari.⁷⁶

Dakle Sud Europske unije u presudi *Taricco II* sada je izričito naveo da
se pravilo sadržano u presudi *Taricco I* ne primjenjuje u slučajevima kada su
kaznena djela počinjena prije donošenja potonje presude. Stoga, iako je nasto-
jao ostaviti privid da neće odstupiti od svoje ranije odluke i stajališta koje je
tamo iznio, u biti je odstupio od tamo uspostavljenog pravila. Stječe se dojam
da je vremenske učinke svoje prve presude htio ograničiti izjednačavajući svo-
ju presudu s propisom koji propisuje dulje zastarne rokove koji bi se mogao
primijeniti na sva djela počinjena nakon njezina donošenja. Bez obzira na to
nacionalnom je sudu ostavio mogućnost provjere bi li takva primjena pravila iz
presude *Taricco I* bila u skladu s načelom zakonitosti svojstvenim talijanskom
pravnom sustavu. Talijanski Ustavni sud dobio je upravo zahvaljujući tome
priliku u svojoj konačnoj odluci⁷⁷ potvrditi ono što je već bio naveo u svojem
zahtjevu za prethodnu odluku, a to je da se to pravilo ne može primijeniti bez
intervencije zakonodavca, a sve kako bi se zajamčila pravna sigurnost i pošto-
valo načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni.⁷⁸

Presuda *Taricco II* ostavlja niz otvorenih pitanja. Izgleda kao da je Sud Eu-
ropske unije namjerno ostavio nejasnim svoja stajališta o temeljnim značajka-
ma prava Unije, posebno njihov odnos s ustavnim identitetom država članica⁷⁹,
čime je presudu *Taricco II* uveo u područje političkog pragmatizma.

⁷⁴ *Taricco II*, točka 59.

⁷⁵ *Taricco II*, točka 60.

⁷⁶ *Taricco II*, točka 61.

⁷⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 115/2018 del 10 aprile 2018, dostupno na: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2018&numero=115> (u daljnjem tekstu: presuda talijanskog Ustavnog suda), točke 10.-15. (15. 10. 2019.).

⁷⁸ Presuda talijanskog Ustavnog suda, točka 12.

⁷⁹ Mitsilegas, *op. cit.*, str. 41.

4. OTVORENA PITANJA

4.1. Izravni učinak članka 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

U presudama *Taricco I* i *II* Sud Europske unije zaključio je kako članak 325. stavci 1. i 2. Ugovora ima izravan učinak. Taj svoj zaključak obrazlaže navodeći da navedeni članak stvara državama članicama obvezu točno određenog rezultata koja nije povezana ni s jednim uvjetom što se tiče primjene pravila koja te odredbe određuju.⁸⁰ Međutim bezuvjetnost odredbe prava Unije samo je jedan od uvjeta za njezin izravni učinak. U skladu sa sudskom praksom izravni učinak ima odredba koja je precizna, jasna i bezuvjetna te takva da ne zahtijeva donošenje posebne provedbene mjere. Ni u jednoj od presuda *Taricco* Sud Europske unije nije se upustio u detaljnu analizu svih uvjeta koji trebaju biti ispunjeni kako bi ta odredba prava Unije mogla imati izravan učinak.

Jasnoću i preciznost odredbe članka 325. stavaka 1. i 2. Ugovora treba sagledati stavljajući se u ulogu prvostupanjskog kaznenog suca, koji mora ocijeniti je li mjera koju poduzima, konkretno izuzimanje od primjene odredbe kaznenog zakonodavstva, odvratajuća i pruža li se njome djelotvorna zaštita financijskih interesa Unije. Ta zadaća nije nimalo jednostavna. U tom pogledu praksa Suda Europske unije ne pruža dovoljno naznaka kako ispuniti tu zadaću niti su kriteriji za to dovoljno definirani.⁸¹

Iz presuda *Taricco I* i *II* proizlazi obveza neprimjene nacionalnog kaznenog zakonodavstva onda kada ono “sprječava izricanje učinkovitih i odvratajućih sankcija u značajnom broju slučajeva teških prijevara koje štete financijskim interesima Europske unije”. Drugih pojašnjenja nema. Postavlja se pitanje kako će nacionalni sudac utvrditi da propis koji bi trebao primijeniti sprječava sankcioniranje “u značajnom broju slučajeva teških prijevara”. To je okolnost koja zasigurno ne proizlazi iz spisa koji sudac ima na raspolaganju. Kako to talijanski Ustavni sud ističe, pravilo sadržano u presudi *Taricco I* nije prikladno za utvrđivanje dosega sudske diskrecijske ovlasti, jer tumačenjem nije moguće odrediti dovoljno precizan zahtjev koji se tiče značajnog broja slučajeva.⁸² Izričaj “u značajnom broju slučajeva” stoga je nejasan i teško da se može precizirati sudskim tumačenjem.⁸³

Također je problematičan uvjet o nepostojanju potrebe donošenja provedbenih mjera. Naime pravni temelj za donošenje potrebnih mjera za suzbijanje i

⁸⁰ *Taricco I*, točka 51.; *Taricco II*, točka 38.

⁸¹ Salcuni, G., *Legalità europea e prescrizione del reato*, Archivio Penale, Fascicolo n. 3 – Settembre-Dicembre 2015, str. 1-15, dostupno na: <http://www.archiviopenale.it/File/DownloadArticolo?codice=22f6db94-ef46-4f84-990d-9d2729c4a877&idarticolo=9306> (15. 10. 2019.).

⁸² Rješenje talijanskog Ustavnog suda, točka 5.

⁸³ Rješenje talijanskog Ustavnog suda, točka 5.

borbu protiv prijevара usmjerenih protiv financijskih interesa Unije jest članak 325. stavak 4. Ugovora.⁸⁴

Prema prijedlogu Europske komisije upravo je ta odredba trebala poslužiti kao pravni temelj za donošenje Direktive 2017/1371 o suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima na koju se Sud Europske unije pozvao u svojoj presudi *Taricco II*. Međutim, prilikom određivanja pravnog temelja navedene direktive pravna služba Vijeća Europske unije i Europski parlament dali su prednost članku 83. stavku 2. Ugovora.⁸⁵ Ni Vijeće ni Europski parlament nisu bili spremni upotrijebiti odredbu koja pruža šire mogućnosti harmonizacije zaštite financijskih interesa Unije.⁸⁶

4.2. Zastara kao institut materijalnog ili postupovnog prava

Određenost zastare u talijanskom pravnom sustavu povezana je s načelom zakonitosti.⁸⁷ Neki komentatori smatraju da se Sud Europske unije nije upustio u stvarnu raspravu o tome treba li pitanje zastare raspraviti s aspekta načela zakonitosti⁸⁸ i je li zastara institut materijalnog ili postupovnog prava.⁸⁹ U

⁸⁴ Članak 325. stavak 4. Ugovora glasi: "Radi postizanja učinkovite i jednake zaštite u državama članicama, i u svim institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije, Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Revizorskim sudom, donosi potrebne mjere za suzbijanje i borbu protiv prijevара usmjerenih protiv financijskih interesa Unije."

⁸⁵ Članak 83. stavak 2. Ugovora glasi: "Ako se pokaže da je za osiguranje učinkovite provedbe politike Unije u području koje podliježe mjerama usklađivanja nužno usklađivanje kaznenih zakona i drugih propisa država članica, direktivama se mogu utvrditi minimalna pravila za definiranje kaznenih djela i sankcija u dotičnom području. Te se direktive donose istim redovnim ili posebnim zakonodavnim postupkom koji se primjenjivao za donošenje dotičnih mjera za usklađivanje, ne dovodeći u pitanje članak 76."

⁸⁶ Di Francesco Maesa, C., Directive (EU) 2017/1371 on the Fight Against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law: A Missed Goal?, European Papers, Vol. 3, 2018, No 3, str. 1455-1469, dostupno na: http://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2018_I_008_Costanza_di_Francesco_Maesa_3.pdf (15. 10. 2019.); Juszcak, A.; Sason, E., The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (PFI Directive) Laying Down the Foundation for a Better Protection of the Union's Financial Interests?, Eucrim, No. 2/2017, str. 80-87, dostupno na: https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2017-02.pdf#page=30 (15. 10. 2019.).

⁸⁷ O tome vidjeti Manacorda, S., The Taricco saga: A risk or an opportunity for European Criminal Law?, New Journal of European Criminal Law, Vol 9, Issue 1/2018, str. 1-11.

⁸⁸ Lucifora, A., The role of national courts between EU obligations and national standards of protection of fundamental rights, New Journal of European Criminal Law, Vol 9, Issue 2/2018, str. 226.

⁸⁹ Mitsilegas, V., Judicial dialogue in three silences: Unpacking Taricco, New Journal of European Criminal Law, Vol. 9, Issue 1/2018, str. 39.

presudi *Taricco I* ograničio se na spominjanje sudske prakse Europskog suda za ljudska prava koja se odnosi na članak 7. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.⁹⁰ Tu je sudsku praksu protumačio na način da produženje roka zastare i njegova neposredna primjena ne ugrožavaju prava zajamčena člankom 7. te konvencije, s obzirom na to da u vrijeme produženja zastarnih rokova djela koja se optuženicima stavljaju na teret nisu bila zastarjela.⁹¹

Valja pritom navesti da se praksa Europskog suda za ljudska prava tiče neposredne primjene zakona kojima se produžuju rokovi zastare, i to onda kada nema proizvoljnosti, odnosno arbitrarnosti tijela javne vlasti. Taj je sud pravila o zastari okvalificirao kao postupovna pravila koja se mogu retroaktivno primijeniti.⁹² Praksa Europskog suda za ljudska prava tiče se zakona koji su u tom pogledu jasni te predviđaju točno određene rokove čijim protekom pojedina kaznena djela zastarijevaju ili pak predviđaju da određena kaznena djela uopće ne zastarijevaju. Ta se praksa ni u kojem slučaju ne odnosi na situacije u kojima nacionalni sud izuzimanjem od primjene odredbe o zastari produljuje zastarne rokove.

U presudi *Taricco I* Sud Europske unije zaključio je upravo to, da se izuzimanjem iz primjene odredaba o zastari ne povređuje načelo zakonitosti iz članka 49. Povelje.⁹³ Stoga se na prvi pogled čini da nije spreman ostaviti slobodu državama članicama da same odaberu hoće li institut zastare smatrati postupovnim ili materijalnim institutom kaznenog prava. Međutim, nakon što je talijanski Ustavni sud pojasnio da to pitanje nije usklađeno na razini Unije i da smatra kako je svaka država članica slobodna dati mu značaj materijalno-pravnog instituta obuhvaćenog načelom zakonitosti⁹⁴, u presudi *Taricco II* Sud Europske unije ipak se složio s tom argumentacijom.⁹⁵

Stječe se dojam da Sud Europske unije prilikom donošenja prve odluke nije znao za specifične značajke talijanskog uređenja zastare te da je njegovo novo stajalište rezultat dodatnih pojašnjenja koja mu je pružio talijanski Ustavni

⁹⁰ Radi se o sljedećim presudama: od 22. lipnja 2000., Coëme i drugi protiv Belgije, br. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 i 33210/96; od 17. rujna 2009., Scoppola protiv Italije (br. 2), br. 10249/03; od 17. rujna 2009.; i od 20. rujna 2011., OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos protiv Rusije, br. 14902/04.

⁹¹ *Taricco I*, točka 57.

⁹² Presude od 12. veljače 2013., Previti protiv Italije (odl.), br. 1845/08, točka 80.; i od 22. rujna 2014., Borcea protiv Rumunjske (odl.), br. 55959/14, točka 64.

⁹³ *Taricco I*, točke 54.-57.

⁹⁴ Takav je slučaj i sa Španjolskom. Vidjeti primjerice Tribunal Constitucional, Sentencia 63/2005, de 14 de marzo de 2005., dostupno na https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-2005-6216 (15. 10. 2019.).

⁹⁵ *Taricco II*, točka 45.

sud.⁹⁶ Kako bi opravdao to svoje novo stajalište, u presudi *Taricco II* pozvao se na drugu sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava, koja nije izravno povezana s pitanjem zastare, već je općenito povezana s načelom zakonitosti i potrebom predvidljivosti i pristupačnosti kaznenog prava.⁹⁷ Što se tiče preciznosti i zabrane retroaktivnosti primjenjivog kaznenog prava, pozvao se na svoju raniju sudsku praksu.⁹⁸

Valja još jednom naglasiti da se iz presuda *Taricco I* i *II* može zaključiti da izraženi stav o mogućnosti izbora režima zastare vrijedi samo za slučajeve koji su nastupili u vrijeme kada sustav zastare primjenjiv na kaznena djela u vezi s PDV-om nije bio predmet usklađivanja zakonodavca Unije. U međuvremenu je sustav zastare u tom pravnom području djelomično harmoniziran, i to donošenjem Direktive 2017/1371 o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima.⁹⁹ Tom se direktivom uspostavljaju minimalna pravila u odnosu na definiciju kaznenih djela i sankcija.¹⁰⁰

Navedenu direktivu države su članice bile dužne prenijeti u nacionalno zakonodavstvo do 6. srpnja 2019.¹⁰¹ Kada je riječ o zastari, direktivom su utvrđena pravila koja se tiču obveze propisivanja njezina minimalnog roka. Ta pravila predviđaju da države članice za kaznena djela za koja je propisana kazna zatvora od najmanje četiri godine moraju predvidjeti rok zastare od najmanje pet godina od počinjenja tih kaznenih djela. Države članice mogu odrediti rok zastare kraći od pet godina, ali ne kraći od tri godine, pod uvjetom da je moguće prekid ili zastoje zastare u slučaju određenih akata.¹⁰²

Kada se navedeno dovede u odnos s činjeničnim i pravnim kontekstom predmeta *Taricco I* i *II*, vidljivo je da su rokovi zastare koje je već tada propisivao talijanski zakonodavac odgovarali minimalnim okvirima predviđenim tom direktivom. Stoga se postavlja pitanje zašto Sud Europske unije uopće spominje djelomičnu harmonizaciju koja je postignuta tom direktivom.

⁹⁶ Međutim teško je zamisliti da Sud Europske unije nije bio upoznat s činjenicom da se u Italiji zastara smatra materijalnopravnim institutom. Naime pored činjenice da su u različitim službama Suda Europske unije kao i u brojnim kabinetima sudaca zaposleni talijanski pravници, u strukturi toga suda djeluje Uprava za istraživanje i dokumentaciju, čija je uloga pripremanje istraživačkih bilježaka o karakteristikama nacionalnog prava iz kojeg proizlaze prethodna pitanja. Više informacija o toj upravi dostupno je na: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_11968/ (15. 10. 2019.).

⁹⁷ Radi se o sljedećim presudama: od 15. studenoga 1996., *Cantoni protiv Francuske*, br. 17862/91; od 7. veljače 2002., *E. K. protiv Turske*, br. 28496/95; od 29. ožujka 2006., *Achour protiv Francuske*, br. 67335/01, i od 20. rujna 2011., *OAD Neftyanaya Kompaniya Yukos protiv Rusije*, br. 14902/04.

⁹⁸ *Taricco II*, točke 56. i 57.

⁹⁹ *Taricco II*, točka 44.

¹⁰⁰ Članci 2.-4. Direktive 2017/1371.

¹⁰¹ Članak 17. Direktive 2017/1371.

¹⁰² Članak 12. Direktive 2017/1371.

Osim toga, kad je riječ o zajedničkom sustavu PDV-a, direktivom je propisano da se ona primjenjuje samo u slučaju teških kaznenih djela, kada su radnje ili propuštanja 1.) počinjeni s namjerom, 2.) povezani su s državnim područjem dviju ili više država članica Unije i 3.) kada su uzrokovali ukupnu štetu od najmanje 10.000.000 EUR.¹⁰³ Dakle ona se primjenjuje samo u slučaju prekogranične prijevare te samo u tim slučajevima pravila o zastari moraju biti usklađena.

U predmetima *Taricco I* i *II* nije se radilo o prekograničnim prijevarama. Proizlazi da je namjera Suda Europske unije harmonizirati institut zastare kod svih kaznenih djela počinjenih na štetu financijskih interesa Unije, a ne samo kod djela s prekograničnim elementom. Iako to Sud Europske unije nije izriječno naveo, moglo bi se zaključiti da bi šira diskrecijska ovlast država članica da same odrede stupanj zaštite temeljnih prava kada je riječ o zastari – ako je ona obuhvaćena materijalnim odredbama kaznenog prava – mogla ubrzo prestati. Naime pozivanje na to da je proces harmonizacije zastare započeo može se shvatiti kao namjera Suda Europske unije da tom institutu dade procesni značaj i da u tom smislu putem monopola koji ima prilikom tumačenja prava Unije u svim situacijama u kojima dolazi do njegove provedbe, u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, pravosudnim tijelima država članica takvo tumačenje nametne, iako ono nije u skladu s njihovim temeljnim ustavnim načelima.¹⁰⁴

Problem koji se pojavio u predmetima *Taricco I* i *II* može se sagledati ne samo kroz prizmu nacionalnog zakonodavstva kojim su propisane kaznene sankcije i rokovi zastare kaznenog progona za djela počinjena na štetu financijskih interesa Unije¹⁰⁵ već i kroz prizmu sustavnih nedostataka pravnog poretka određene države članice koja nije u stanju okončati kazneni postupak u razumnom roku. Drugim riječima, problem nisu zastarni rokovi, već nemogućnost pravosudnog sustava da procesuiru i kazni počinitelje kaznenih djela na štetu financijskih interesa Unije. Pitanje je može li zbog takvih nedostataka pravosudnog sustava negativne posljedice snositi pojedinac čija bi zaštita temeljnih prava trebala biti zajamčena. Među ta prava, dakako, spada i pravo na suđenje u razumnom roku¹⁰⁶, a naposljetku i pravo na to da se poštuje načelo zakonitosti ako je njime obuhvaćena i zastara kaznenog progona kao materijalnopравни institut.¹⁰⁷

¹⁰³ Članak 2. stavak 2. Direktive 2017/1371.

¹⁰⁴ Manes, V., Some lessons from the *Taricco* saga, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 9, no. 1/2018, str. 12-17; Lucifora, *op. cit.*, str. 226.

¹⁰⁵ Sud je naveo da nije sporno da su propisane sankcije primjerene. Vidjeti *Taricco I*, točku 45.

¹⁰⁶ Vidjeti presudu od 5. lipnja 2018., *Kazneni postupak protiv Nikolaya Koleva i dr.*, ECLI: ECLI:EU:C:2018:392, točke 70.-76.

¹⁰⁷ Pravilo prema kojemu zastara potpada pod načelo zakonitosti ograničuje arbitrnost tijela javne vlasti. Sicurella, R., Effectiveness of EU law and protection of fundamental rights:

4.3. Razlika između zaštite financijskih interesa Unije i suradnje u kaznenim stvarima

Kada je riječ o razlikama između tih dvaju pravnih područja, ono što je odmah vidljivo jest to da predmeti *Taricco I* i *II* nemaju prekograničnog elementa, kao što je to slučaj u predmetima pravosudne suradnje u kaznenim stvarima.

Nadalje, u pravnom području pravosudne suradnje u kaznenim stvarima postoji veća razina harmonizacije nego što je to slučaj kod zaštite financijskih interesa Unije. U tom pogledu valja još jednom spomenuti presudu *Melloni*, koja je donesena u kontekstu europskog uhidbenog naloga, u kojoj je također došlo do konfrontacije više razine zaštite temeljnih prava s nižom razinom koju pruža pravo Unije. Iako je talijanski Ustavni sud tu odluku izrijeком spomenuo u svojem zahtjevu za prethodnu odluku¹⁰⁸, Sud Europske unije na nju se nije osvrnuo. Neki autori upozoravaju na to da je presudom *Taricco II* Sud Europske unije prešutno odustao od svoje ranije prakse.¹⁰⁹ Međutim takve zaključke valja uzeti s rezervom.

Ima nekoliko okolnosti koje valja uzeti u obzir, a koje su omogućile Sudu Europske unije iznošenje čvrstog stava o harmonizaciji temeljnih prava. Kao prvo, Okvirna odluka o europskom uhidbenom nalogu detaljno propisuje razinu zaštite temeljnih prava te su točno navedeni razlozi kada se može odbiti predaja tražene osobe osuđene u odsutnosti.¹¹⁰ Kao drugo, cilj Okvirne odluke 2009/299 bio je upravo taj da se stavi izvan snage odredba Okvirne odluke 2002/584 koja je uvjetovala predaju osobe osuđene u odsutnosti jamstvom ponovnog suđenja u prisutnosti te osobe te da se ista zamijeni novom odredbom.¹¹¹ Kao treće, Okvirna odluka o europskom uhidbenom nalogu temelji se na uzajamnom priznavanju država članica, koje se smatra "kamenom temeljcem" pravosudne suradnje u kaznenim stvarima.¹¹² Djelotvornost te suradnje bila bi dovedena u pitanje kada bi svaka država članica mogla primijeniti vlastite standarde zaštite temeljnih prava.

The questions settled and the new challenges after the ECJ decision in the M.A.S. and M.B. case (C-42/17), *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 9, Issue 1/2018, str. 25-30.

¹⁰⁸ Rješenje talijanskog Ustavnog suda, točka 8.

¹⁰⁹ Viganò, F., *Melloni overruled? Considerations on the 'Taricco II' judgment of the Court of Justice*, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 9, issue 1/2018, str. 18–23; Manes, V., *Some lessons from the Taricco saga*, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 9, Issue 1/2018, str. 13-14.

¹¹⁰ Uvodna izjava 6. Okvirne odluke 2009/229.

¹¹¹ Radi se o članku 5. stavku 1. Okvirne odluke 2002/584, koji je zamijenjen člankom 4.a. Vidjeti Okvirnu odluku 2009/229.

¹¹² Uvodna izjava 6. Okvirne odluke 2002/584.

Može se zaključiti da je pravni kontekst te okvirne odluke, posebno njezina preciznost i činjenica da je rezultat političkog dogovora, omogućio Sudu Europske unije da u presudi *Melloni* utvrdi da je pravo Unije nadređeno ustavnim normama. Taj pravni kontekst ne postoji u području zaštite financijskih interesa Unije.

Svemu tome valja dodati da i to međusobno priznavanje i povjerenje koje je uvjet za pravosudnu suradnju ima određene granice. U tom pogledu valja spomenuti predmet *LM*¹¹³, u kojem je irski sud odbio predati osobu poljskim tijelima koja su izdala europski uhidbeni nalog s obrazloženjem da bi se time povrijedilo temeljno pravo te osobe, i to pravo na pristup neovisnom i nepristranom sudu.

Sud Europske unije naveo je u presudi *LM* da države članice mogu na temelju prava Unije pretpostaviti da druge države članice poštuju temeljna prava, tako da od druge države članice ne samo što ne mogu zahtijevati višu nacionalnu razinu zaštite temeljnih prava od one koju osigurava pravo Unije već ne mogu, osim u iznimnim slučajevima, ni provjeriti je li ta druga država članica u konkretnom slučaju doista poštovala temeljna prava koja jamči Unija.¹¹⁴ Međutim u tom je predmetu neovisnost pravosuđa u Poljskoj bila dovedena u pitanje utvrđenjima Europske komisije za demokraciju putem prava, u okviru Vijeća Europe, te je Europska komisija pokrenula protiv Poljske postupak iz članka 7. stavka 1. Ugovora o Europskoj uniji. Sud Europske unije naveo je da sud izvršenja europskog uhidbenog naloga mora odbiti njegovo izvršenje kada raspoláže takvim elementima koji upućuju na povredu članka 47. stavka 2. Povelje. Međutim on mora provjeriti postoje li ozbiljni i utvrđeni razlozi zbog kojih se vjeruje da će navedena osoba biti izložena takvoj opasnosti u slučaju predaje toj državi.¹¹⁵

Dakle pozivanje na temeljna prava moguće je i u predmetima pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, ali samo na ona prava kako ih je definirao Sud Europske unije. Nije moguće pozivanje na viši standard zaštite temeljnih prava koji bi eventualno postojao u nekom nacionalnom kontekstu.

4.4. Ekvivalentnost pružene zaštite

U presudama *Taricco I* i *II* Sud Europske unije usporedio je kaznena djela u području PDV-a s djelima krijumčarenja duhana proizvedenog u inozemstvu

¹¹³ Presuda od 25. srpnja 2018., LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586.

¹¹⁴ Mišljenje br. 2/13 (Pristupanje Unije Europskoj konvenciji o ljudskim pravima) od 18. prosinca 2014., EU:C:2014:2454, točka 192.

¹¹⁵ Presuda od 25. srpnja 2018., LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, točka 23.

te je zaključio da ta kaznena djela ne podliježu istim pravilima o zastari.¹¹⁶ Budući da su rokovi zastare za kaznena djela u području PDV-a kraći, zaključio je da Italija ne pruža ekvivalentnu zaštitu financijskim interesima Unije. Takav pristup trpi ozbiljne kritike.

Vlastita sredstva Unije definirana su Odlukom Vijeća o sustavu vlastitih sredstava Europske unije¹¹⁷ i, među ostalim, uključuju prihode od primjene jedinstvene stope na usklađenu osnovicu PDV-a utvrđenu u skladu s pravilima Unije.¹¹⁸ Općenito izvori prihoda za proračun Europske unije obuhvaćaju carinske pristojbe, doprinose država članica koji se temelje na porezu na dodanu vrijednost i doprinose koji se temelje na bruto nacionalnom dohotku.¹¹⁹ PDV je jedan od najizdašnjih proračunskih prihoda država članica, a time i Europske unije. U proračun Unije ne prenosi se cjelokupni iznos ubranog PDV-a. U prosjeku udio prihoda od PDV-a u prihodima proračuna Unije iznosi 13 %.¹²⁰ Dakle ubiranjem PDV-a povećava se raspoloživost prihoda ponajprije za državu članicu, a potom i za proračun Unije.

Kada je riječ o kaznenopravnoj zaštiti tih interesa, zakonodavac propisuje zabranjene radnje koje čine biće kaznenog djela. To su obično radnje neprijavlivanja i davanja netočnih ili nepotpunih podataka o dohocima, predmetima ili drugim činjenicama koje su od utjecaja na utvrđivanje iznosa porezne obveze.¹²¹ Za ocjenu je li kazneno djelo počinjeno nije relevantno koji udio prihoda od PDV-a ostaje državi članici, a koji se prenosi u proračun Unije.

Isto vrijedi i za talijanski Kazneni zakonik. Stoga nije jasan zaključak Suda Europske unije u presudama *Taricco I* i *II* da Italija različito štiti vlastite financijske interese od financijskih interesa Unije te da je potrebno izvršiti usporedbu strogosti sankcija propisanih za različita kaznena djela.

¹¹⁶ *Taricco II*, točka 11; *Taricco I*, točka 48.

¹¹⁷ Odluka Vijeća od 26. svibnja 2014. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije (2014/335/EU, Euratom), Službeni list Europske unije, br. L 168/2014, str. 105.

¹¹⁸ *Taricco II*, točka 31; *Taricco I*, točka 38.; presuda od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson, C -617/10, EU:C:2013:105, točka 26.

¹¹⁹ Detaljnije o proračunu Europske unije vidjeti Đurđević, Z., Proračun Europske unije, Financijska teorija i praksa, vol. 28, br. 2/2014, str. 181-202, dostupno na: https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=8893 (15. 10. 2019.); Matthijs, H., The Budget of the European Union, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel, IES Working Paper, 4/2010, dostupno na: https://www.ies.be/files/WP-4-2010-FINAL_0.pdf (15. 10. 2019.).

¹²⁰ Mijatović, N.; Perić, R.; Lerman, B., Proračunska pitanja Europske unije: preispitivanje financijske autonomije, Pravni vjesnik, godina 28, br. 2/2012, str. 46. Usporedbe radi, u strukturi poreznih prihoda hrvatskog državnog proračuna najveći udio ima prihod od PDV-a, 64 %. Bratić, V.; Urban, I., Porezni izdaci u Hrvatskoj, Financijska teorija i praksa, vol. 30, br. 2/2006, str. 129-194, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/8380> (15. 10. 2019.).

¹²¹ Usporediti članak 256. Kaznenog zakona, Narodne novine, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18.

U odnosu na usporedbu koju je Sud Europske unije izvršio između kaznenog djela krijumčarenja duhana i kaznenog djela udruženja radi počinjenja različitih kaznenih djela u području PDV-a proizlazi da smatra da su ta djela po naravi i težini usporediva i da bi se na njih trebali primjenjivati isti zastarni rokovi.¹²² Također, iz njegova rasuđivanja proizlazi da on smatra da je kazneno djelo krijumčarenja duhana djelo kojim se nanosi šteta isključivo talijanskim financijskim interesima. Sud Europske unije smatra da bi se za djela počinjena u području PDV-a trebali primjenjivati isti zastarni rokovi kao i za kaznena djela krijumčarenja duhana jer se samo na taj način može postupiti u skladu s člankom 325. stavkom 2. UFEU-a.

Međutim, kada se to pitanje malo pažljivije razmotri, može se zaključiti da je i kazneno djelo krijumčarenja duhana djelo kojim se ne nanosi šteta samo financijskim interesima Italije već i financijskim interesima Unije.¹²³ Naime krijumčarenje duhanskih proizvoda predstavlja gubitak prihoda od carinskih pristojba, koje također predstavljaju dio proračunskih prihoda Unije. Te se pristojbe ubiru od gospodarskih subjekata na vanjskim granicama Europske unije i odlaze izravno u proračun Unije.¹²⁴

Stoga, argumentacija Suda Europske unije koja se odnosi na načelo ekvivalencije zaštite nije baš uvjerljiva. Iz provedene analize proizlazi da Italija svoje financijske interese u području PDV-a štiti na jednak način kao i interese Unije, a to isto čini i u odnosu na prihod od carina od krijumčarenog duhana.

5. ZAKLJUČAK

Predmeti *Taricco I* i *II* rezultat su nastojanja Suda Europske unije da usklađivanje nacionalnog kaznenog prava država članica dovede na još višu razinu, posebice kad je riječ o zaštiti financijskih interesa Unije. To konkretno znači da pojedine odredbe nacionalnog kaznenog prava, a napose one procesnopravne naravi, u budućnosti neće moći spriječiti učinkovito sankcioniranje djela počinjenih na štetu tih interesa.

¹²² *Taricco I*, točka 48.

¹²³ Vidjeti primjerice Europska komisija, COM(2017)0235 od 12. svibnja 2017., Izvješće o napretku u provedbi komunikacije Komisije “Jačanje borbe protiv krijumčarenja cigareta i drugih oblika nezakonite trgovine duhanskim proizvodima – sveobuhvatna strategija EU-a (Com (2013) 324 final od 6.6.2013.)”; European Commission, Staff Working Document, Implementation of Article 325 TFEU by the Member States in 2015, Accompanying the document: Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Protection of the European Union’s financial interests - Fight against Fraud 2015 Annual Report, 20. July 2017, str. 63-68.

¹²⁴ Države članice zadržavaju 20% iznosa za podmirivanje troškova prikupljanja.

Sud Europske unije prilikom vaganja interesa potrebe za usklađivanjem i osiguranjem djelotvornosti prava Unije s jedne strane i više razine zaštite temeljnih prava s druge strane vrlo je sklon presuditi u korist interesa Unije. Posljedica je takva pristupa stvaranje dvostruke razine zaštite: jedne kada je riječ o kaznenim djelima na štetu interesa Unije i druge kada je riječ o kaznenim djelima na štetu svih drugih interesa. To bi u praksi moglo značiti da će optuženici uživati veću zaštitu svojih prava kada je riječ o optužbi za kaznena djela koja nisu obuhvaćena pravom Unije.

Analiza koja je u ovom članku provedena u odnosu na zastaru kaznenih djela može se primijeniti na sve postupovne situacije u kaznenom postupku. To može biti slučaj u kojemu postupovni propis predviđa rokove za poduzimanje određenih radnji koji se u slučaju propuštanja ne mogu ponoviti kasnije. Primjera radi, u slučaju da se predmnijeva da je državni odvjetnik odustao od kaznenog progona zbog toga što nije podignuo optužnicu u određenom roku¹²⁵ moglo bi doći do situacije da nacionalni sudac bude obavezan izuzeti iz primjene takvu odredbu ako se postupak vodi za kazneno djelo počinjeno na štetu financijskih interesa Unije. Naime takva procesna situacija, koja bi rezultirala obustavom kaznenog postupka i time nekažnjavanjem okrivljenika, mogla bi se ocijeniti kao nedjelotvorna mjera zaštite financijskih interesa Unije, čime bi se kršile obveze koje država članica ima na temelju članka 325. stavaka 1. i 2. Ugovora.¹²⁶

Predmeti *Taricco I* i *II* upućuju na to da nacionalni sudovi ne moraju uvijek strogo prihvaćati stajališta Suda Europske unije, posebno kada smatraju da su ta stajališta protivna njihovu ustavu i temeljnim pravima koja taj ustav štiti. Ustrajanjem na svojim stajalištima, ponavljanjem pitanja u istovjetnim činjeničnim kontekstima i snagom svoje argumentacije oni mogu od Suda Europske unije zatražiti dodatna pojašnjenja, koja mogu dovesti do toga da se njihovo nacionalno pravo ipak uzme u obzir na način koji je u skladu s pravom Unije.¹²⁷

Provedena analiza pokazuje da su izgledi da u tome uspiju veći kad određeno područje prava Unije nije u potpunosti zahvaćeno pravom Unije. Određeni manevarski prostor omogućio je upravo pravni kontekst predmeta *Taricco I* i *II* s obzirom na to da članak 325. Ugovora propisuje samo opću obvezu suzbijanja prijevare i drugih nezakonitih djelovanja usmjerenih protiv financijskih interesa Unije. Presuda *Melloni* s druge strane upozorava na zaključak da bi detaljno propisivanje prava i obveza dovelo do drugačijeg ishoda.

¹²⁵ Vidjeti članak 230. Zakona o kaznenom postupku, Narodne novine, br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17.

¹²⁶ Usporediti presudu od 5. lipnja 2018., Kazneni postupak protiv Nikolaya Koleva i dr., C-612/15, ECLI:EU:C:2018:392.

¹²⁷ Talijanski Ustavni sud nije od Suda Europske unije tražio tumačenje članka 325. Ugovora, već pojašnjenje sadržaja presude *Taricco I*.

Argumentacija talijanskog Ustavnog suda temeljila se na tvrdnji da je obveza nacionalnog suda da izuzme od primjene nacionalno zakonodavstvo koje se tiče zastare previše apstraktna. Naime ona postoji samo ako nacionalni sudac procijeni da te odredbe dovode do nekažnjavanja počinitelja u znatnom broju predmeta. Zbog neodređenosti, nepreciznosti i nepredvidivosti te obveze talijanski je Ustavni sud smatrao da se tako protumačeni članak 325. Ugovora može provesti jedino tako da se zakonom propišu dulji rokovi zastare.¹²⁸ S time se naposljetku složio i Sud Europske unije.¹²⁹ Kako je takav zakon donesen nakon počinjenja predmetnih djela, on se zbog materijalnopravne naravi zastare nije mogao retroaktivno primijeniti na slučajeve koje je nacionalni sud razmatrao u konkretnom predmetu.¹³⁰

Iz predmeta *Taricco II* proizlazi da Sud Europske unije nije želio krenuti u otvoreni sukob s talijanskim ustavnim sudom.¹³¹ Umjesto toga odabrao je pomirljivo rješenje, kojim je ponovio svoja utvrđenja izražena u presudi *Taricco I*, ali pojasnio da se u konkretnom slučaju ona mogu i zaobići. Buduća sudska praksa pokazat će je li presuda *Taricco II* doista odluka koja predstavlja otklon od ustaljene sudske prakse u području izravnog učinka, nadređenosti i djelotvornosti prava Unije ili tek politička odluka koja na duge staze neće znatno utjecati na tu sudsku praksu.

LITERATURA

1. Avbelj, M., Supremacy or Primacy of EU Law—(Why) Does it Matter?, *European Law Journal*, Vol. 17, No. 6, 2011, str. 744–763.
2. Bernardi, A. (urednik), I controlimit: Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali, *Atti del Convegno del Dottorato di ricerca “Diritto dell’Unione europea e ordinamenti nazionali”*, del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Ferrara, 7-8 aprile 2016, Jovene editore, Napoli, 2017, dostupno na: <http://www.giuri.unife.it/ricerca-1/allegati/publicazioni-dottorato-unione-europea/bernardi-controlimiti.pdf/view> (15. 10. 2019.).
3. Bratić, V.; Urban, I., Porezni izdaci u Hrvatskoj, *Financijska teorija i praksa*, vol. 30, br. 2/2006, str. 129-194, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/8380> (15. 10. 2019.).

¹²⁸ Presuda talijanskog Ustavnog suda, točka 11.

¹²⁹ *Taricco II*, točka 61.

¹³⁰ Članak 2. stavak 36-vicies semel, točka 1. Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) i članak 1. stavak 1. Legge 14 settembre 2011, n. 148.

¹³¹ Rauchegger, C., National constitutional rights and the primacy of EU law : M.A.S., *Common market law review*, Vol. 55, No. 5/2018, str. 1521–1547; Bonelli, M., The *Taricco* saga and the consolidation of judicial dialogue in the European Union: CJEU, C-105/14 *Ivo Taricco* and others, ECLI:EU:C:2015:555; and C-42/17 M.A.S., M.B., ECLI:EU:C:2017:936 Italian Constitutional Court, Order no. 24/2017, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol 25, Issue 3/2018, str. 358-373.

4. Claes, M., The Validity and Primacy of EU Law and the 'Cooperative Relationship' between National Constitutional Courts and the Court of Justice of the European Union, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol 23, Issue 1, 2016, str. 151-170.
5. Di Francesco Maesa, C., Directive (EU) 2017/1371 on the Fight Against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law: A Missed Goal?, *European Papers*, Vol. 3, 2018, No 3, str. 1455-1469, dostupno na: http://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2018_I_008_Costanza_di_Francesco_Maesa_3.pdf (15. 10. 2019.).
6. Dragičević Prtenjača, M.; Vejnović, A., Ratio legis zastare u kaznenom pravu s naglaskom na problematiku njezine pravne naravi, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, Vol. VII, No. 1/2016, str. 94-141.
7. Đurđević, Z., Proračun Europske unije, *Financijska teorija i praksa*, vol. 28, br. 2/2014, str. 181-202, dostupno na: https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=8893.
8. Garačić, A., Obnova kaznenog postupka kod suđenja u odsutnosti, *Novine u kaznenom zakonodavstvu - 2009*, dostupno na: http://crm4.demo.snt.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/AGaracic_ObnovaPostupkaZadar.pdf (15. 10. 2019.).
9. Giuffrida, F., *Taricco* principles beyond *Taricco*: Some thoughts on three pending cases (Scialdone, Kolev and Menci), *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 9, Issue 1/2018, str. 31-37.
10. Itzcovich, G., Sovereignty, Legal Pluralism and Fundamental Rights Italian Jurisprudence and European Integration (1964-1973), *European Public Law*, Vol. 10, Issue 1, 2004, str. 107-134.
11. Juszcak, A.; Sason, E., The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (PFI Directive) Laying Down the Foundation for a Better Protection of the Union's Financial Interests?, *Eucrim*, No. 2/2017, str. 80-87, dostupno na: https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2017-02.pdf#page=30 (15. 10. 2019.).
12. Kostadinov, B., Ustavni identitet, u: Bačić, A., *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2011, Zagreb, str. 305-337.
13. Lenaerts, K.; Corthaut, T., Of birds and hedges: the role of primacy in invoking norms of EU law, *European Law Review*, vol. 31, n. 3/2006, str. 287-315.
14. Lucifora, A., The role of national courts between EU obligations and national standards of protection of fundamental rights, *New Journal of European Criminal Law*, Vol 9, Issue 2/2018, str. 216-228.
15. Manacorda, S., The *Taricco* saga: A risk or an opportunity for European Criminal Law?, *New Journal of European Criminal Law*, Vol 9, Issue 1/2018, str. 1-11.
16. Manes, V., Some lessons from the *Taricco* saga, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 9, No. 1/2018, str. 12-17.
17. Matthijs, H., The Budget of the European Union, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel, IES Working Paper, 4/2010, dostupno na: https://www.ies.be/files/WP-4-2010-FINAL_0.pdf.
18. Mitsilegas, V., *EU Criminal Law after Lisbon: Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*, Hart Publishing, Oxford, 2016.
19. Mitsilegas, V., Judicial dialogue in three silences: Unpacking *Taricco*, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 9, Issue 1/2018, 38-42.
20. Mijatović, N.; Perić, R.; Lerman, B., Proračunska pitanja Europske unije: preispitivanje financijske autonomije, *Pravni vjesnik*, godina 28, br. 2/2012, str. 46.
21. Rauchegeger, C., National constitutional rights and the primacy of EU law : M.A.S, *Common market law review*, Vol. 55, No. 5/2018, str. 1521-1547.

22. Sáenz Pérez, C., Constitutional identity as a tool to improve defence rights in European criminal law, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 9. No. 4/2018, str. 446–463.
23. Salcuni, G., Legalità europea e prescrizione del reato, *Archivio Penale*, Fascicolo n. 3 – Settembre-Dicembre 2015, str. 1-15, dostupno na: <http://www.archiviopenale.it/File/DownloadArticolo?codice=22f6db94-ef46-4f84-990d-9d2729c4a877&idarticolo=9306> (15. 10. 2019.).
24. Scalia, V., Protection of Fundamental Rights and Criminal Law The Dialogue between the EU Court of Justice and the National Courts, *European criminal law and human rights*, n. 3/2015, str. 100-111, dostupno na: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r34733.pdf>.
25. Sicurella, R., Effectiveness of EU law and protection of fundamental rights: The questions settled and the new challenges after the ECJ decision in the M.A.S. and M.B. case (C-42/17), *New Journal of European Criminal Law*, Vol 9, Issue 1/2018, str. 25-30.
26. Timmerman, M., Balancing effective criminal sanctions with effective fundamental rights protection in cases of VAT fraud: *Taricco*, *Common market law review*, Vol. 53, No. 3/2016, str. 779-796.
27. Viganò, F., Melloni overruled? Considerations on the ‘*Taricco II*’ judgment of the Court of Justice, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 9, Issue 1/2018, str. 18–23.

Summary

TARICCO II AND WEIGHING THE INTERESTS AT STAKE: THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF LEGALITY IN CRIMINAL LAW AND THE EFFECTIVENESS OF EU LAW

With its *Taricco II* judgment, the Court of Justice of the European Union (CJEU) reopened discussion on the fundamental characteristics of European Union law, namely supremacy, the unity and effectiveness of that law, and its impact on the protection of fundamental rights afforded by the constitutional courts of Member States. In weighing the interests at stake, i.e. the effectiveness of Union law against a higher level of protection of fundamental rights at the national level, the CJEU gives priority to the effectiveness principle. The CJEU has thus developed its own standards of protection of fundamental rights, which must be applied uniformly in all Member States. Such practices provoke resistance and disagreement among scholars. This article analyses the aspects of EU law that have not been fully clarified by that judgment.

Keywords: offences relating to value added tax, limitation periods, principle that offences and penalties must be defined by law, activities affecting the financial interests of the EU, direct effect of EU law, obligation to disapply provisions of national law, judgment *Taricco I*, judgment *Taricco II*