

**Dr. sc. Zlata Đurđević\***

## **KONVENCIJA O ZAŠTITI FINANCIJSKIH INTERESA EUROPSKIH ZAJEDNICA - NASTANAK, SADRŽAJ I IMPLEMENTACIJA -**

*Predmet rada je najznačajniji pravni instrument Europske unije za kaznenopravnu zaštitu financijskih interesa EU. Nakon uvodnih pozicioniranja kaznenog prava u pravnom poretku EU te tumačenja pojma financijskih interesa, u radu se detaljno analiziraju odredbe Konvencije i objašnjava njihova svrha. Implementacijski dio rada bavi se primjenom Konvencije u pet država članica EU te potrebnim izmjenama koje treba provesti u hrvatskom kaznenom pravu radi usklađenja s Konvencijom. Posebna pažnja posvećena je tijeku i sadržaju pristupnih pregovora RH vezanih uz Konvenciju te kaznenim djelima za zaštitu financijskih interesa EU propisanim implementacijskom novelom KZ od 3. listopada 2007.*

### **I. ZAŠTITA FINANCIJSKIH INTERESA EUROPSKE UNIJE: NADNACIONALNO PRAVNO DOBRO I NACIONALNA KAZNENOPRAVNA ZAŠTITA**

#### **1. Pojam financijskih interesa Europske unije**

Europska unija je zajednica europskih država težnja koje je preteći Sjedinjene Američke Države i razviti se u prvu gospodarsku silu svijeta. Njezina moneta euro trebala bi zamijeniti dolar i postati najjača svjetska valuta.<sup>1</sup> Instrument postizanja tog cilja gospodarski je sustav EU koji primarno ima dirizistički i protekcionistički karakter. Financijska podrška koja omogućuje provođenje takve zajedničke gospodarske politike osigurava se iz zajedničke

---

\* Dr. sc. Zlata Đurđević, izvanredna profesorica kaznenog procesnog prava na Pravnom fakultetu u Zagrebu, članica radne skupine za pregovore Republike Hrvatske s Europskom unijom u 32. poglavlju: Financijska kontrola

<sup>1</sup> Frits Bolkestein, član Europske komisije odgovoran za zajedničko tržište, rekao je na konferenciji EU u Barceloni u ožujku 2002. da je njezin cilj stvoriti od Europe najdinamičniju i najkonkurentniju svjetsku ekonomiju do 2010. AFX News (UK) od 15. 3. 2002.

kase pod nazivom proračun EU. Međuovisnost gospodarskog razvoja Unije i njezinih proračunskih sredstava uvjetovala je da je zaštita financijskih interesa postala esencijalan element europske integracije, a njihova kaznenopravna zaštita *spiritus movens* ne samo integrativnih procesa u kaznenopravnom području već i zametka supranacionalnih kaznenopravnih ovlasti EU.

Pod pojmom "financijski interesi Europske unije" razumije se proračun EU, a sintagma "zaštita financijskih interesa Europske unije" općeprihvaćena je ne samo u stručnoj literaturi već je u tom smislu spominje i članak 280. Ugovora o Europskoj zajednici (UEZ), kao i drugi izvori prava Zajednice koji reguliraju zaštitu njezinih proračunskih sredstava.<sup>2</sup> Proračun EU financijski je instrument u kojem se prikupljaju sredstva za financiranje javnih rashoda EU. Problematika zaštite financijskih interesa EU uvjetovana je tzv. sustavom vlastitih prihoda<sup>3</sup> prema kojem se EU, kako bi uspostavila financijsku autonomiju, potpuno financira iz vlastitih sredstava, a ne doprinosima država članica. Izvori financiranja koji su dodijeljeni EU te čine njezine glavne proračunske prihode jesu poljoprivredne pristojbe, uvozne carine, dio poreza na dodanu vrijednost i prihod utemeljen na BDP država članica. Proračunski rashodi troše se na financiranje zajedničke poljoprivredne politike te regionalnu, socijalnu, strukturalnu, unutarnju te vanjsku politiku EU, uključujući pripreme za proširenje.<sup>4</sup> Podatak da proračunski prihodi EU u 2007. godini iznose 126,5 milijardi eura<sup>5</sup> govori nam da je riječ o znatnim financijskim sredstvima, kojih zakonita i transparentna potrošnja jamči ne samo gospodarski prosperitet i funkcioniranje političko-pravnog sustava EU već i njezinu političku stabilnost i kredibilitet.

## 2. Kaznenopravna zaštita proračuna Europske unije

Pravni je standard u suvremenim demokracijama da se državnim proračunskim sredstvima pruža kaznenopravna zaštita odnosno da se njihovo nezakonito prisvajanje u određenom iznosu kvalificira kao kazneno djelo. EU nema

---

<sup>2</sup> V. čl 1. Konvencije za zaštitu financijskih interesa Europskih zajednica od 26. srpnja 1995.; čl. 1. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica.

<sup>3</sup> DANNECKER, GERHARD (2006) Das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, u: Roman Leitner (ur.) Finanzstrafrecht 1996-2006, Wien: Linde, 895-929, 898.

<sup>4</sup> Detaljnije o razvoju, načelima i strukturi proračuna EU v. ĐURĐEVIĆ, ZLATA (2004) Proračun Europske unije, *Financijska teorija i praksa* 28 (2) str. 181-202; ŠIMOVIĆ, JURE / ŠIMOVIĆ, HRVOJE (2006) *Fiskalni sustav i fiskalna politika EU*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 49-88.

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/budget/budget\\_detail/current\\_year\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm), 2.11.2007.

kaznenopravne nadležnosti pa ne može sam inkriminirati kaznena djela nezakonitog prisvajanja svojih proračunskih sredstava niti kazneno progoniti i kažnjavati njegove počinitelje.<sup>6</sup> Razlog tome je što države članice nisu prenijele kaznenopravne ovlasti osnivačkim ugovorima na Europsku zajednicu, prvi stup EU sa supranacionalnim pravnim sustavom. Kako su kaznenopravni instrumenti ostali prerogativa država članica, njihovim kaznenopravnim poredcima prepuštena je kaznenopravna zaštita financijskih interesa EU. Podjela ovlasti prema kojoj EU svojim propisima određuje vrste i visinu proračunskih prihoda i rashoda, a kaznena djela i sankcije kojima se ta proračunska sredstva štite propisuju, utvrđuju i izriču tijela država članica, otvorilo je pitanje pružanja učinkovite nacionalne kaznenopravne zaštite tom nadnacionalnom pravnom dobru.

Nezadovoljavajuće stanje, koje je potaknulo Europsku zajednicu odnosno Uniju na djelovanje, bilo je uzrokovano spoznajom o dinamičnom i naglom razvoju oblika i metoda prijevornih djelatnosti na štetu proračuna EU kao i zabrinjavajuće procjene o razmjerima štete koje one uzrokuju.<sup>7</sup> Radi se o gospodarskom transnacionalnom kriminalitetu počinjenom od poslovnih subjekata i zločinačkih udruženja koji krijumčarenjem te iskorištavanjem pravnih praznina čine carinske i porezne utaje te subvencijske prijevare s proračunskim sredstvima EU.<sup>8</sup> Prema rezultatima istraživanja tijela Unije kao i država članica, u posljednjih 30 godina prijevorne aktivnosti nanosile su proračunskim sredstvima Unije štetu u razmjeru od 1% do čak 20% njezina proračuna.<sup>9</sup>

Nakon poraznih kriminoloških rezultata u okviru istih istraživanja provedene su i prve normativne analize relevantnih nacionalnih kaznenopravnih propisa koje su pokazale da je visoka stopa kriminaliteta posljedica i nedostatne te neučinkovite zaštite koju su proračunskim sredstvima Unije pružali

---

<sup>6</sup> V. SATZGER, HELMUT (2003) Utjecaji prava Europske zajednice / EU na nacionalno kazneno pravo država članica, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* br. 1, 165-179, 168; ĐURĐEVIĆ, ZLATA (2004) Mehanizmi utjecaja prava Europske zajednice na kaznenopravne sustave država članica, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 2, 287-326, 288.

<sup>7</sup> Voditelji relevantnih kriminoloških istraživanja bili su njemački profesori kaznenog prava *Klaus Tiedemann* (Subventionskriminalität in der Bundesrepublik, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 1974), *Gerhard Dannecker* (Erfahrungen im Bereich der Subventionskriminalität und rechtspolitische Bestrebungen zur Verbesserung des Schutzes der EG-Finanzinteressen, u: Dannecker, Gerhard (ur.) Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich, Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Band 3, Köln: Bundesanzeiger, 1993, 23-34) i *Ulrich Sieber* (Eurofraud Subventionsbetrug and Steuerhinterziehung, Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, 1996, 357-395).

<sup>8</sup> V. ĐURĐEVIĆ, ZLATA (2006) Prijevare na štetu proračuna EU: pojavnici oblici, metode i uzroci, *Financijska teorija i praksa* 30 (3), 253-281.

<sup>9</sup> *Ibid.*, 254.

kaznenopravni poređci država članica.<sup>10</sup> Pružanje zaštite stranim dobrima u suvremenim kaznenopravnim poređcima razlikuje se s obzirom na to je li riječ o individualnim ili nadindividualnim dobrima. Individualna pravna dobra kao što su život, zdravlje, sloboda, imovina i dr. štite se nacionalnim kaznenim zakonima u jednakoj mjeri bez obzira na to pripadaju li vlastitim državljanima ili strancima. Suprotno tome, zaštita nadindividualnih pravnih dobara stranih država kao što je zaštita strane valute i vrijednosnih znakova od krivotvorenja ili zloupotreba položaja nije izjednačena sa zaštitom domaćih nadindividualnih dobara, već će postojati samo kad je to izričito propisano kaznenomaterijalnim propisima.<sup>11</sup> Zbog toga države članice nisu s razvitkom Europske zajednice automatski pružale kaznenopravnu zaštitu europskim pravnim dobrima, već su je morale posebno ugraditi u nacionalne kaznene zakone. Manjkavost kaznenopravne zaštite država članica proizlazila je i iz različitosti i fragmentarnosti europskih kaznenopravnih sustava, što je u ovom području imalo kao posljedicu neujednačenost kaznenih djela i sankcija kojima se štitio proračun EU.

Problem nije bio samo u nedovoljnoj prilagođenosti kaznenomaterijalnih propisa država članica zaštiti europskih finansijskih interesa, već i u neučinkovitom kaznenom progonu. Sukladno konceptu nacionalnog kaznenopravnog suvereniteta, nacionalna tijela kaznenog progona djeluju u okvirima državnih granica, što nije adekvatan odgovor za borbu protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta. Osim toga, pokazalo se da države članice ne djeluju s istom odlučnošću protiv djela na štetu finansijskih interesa Unije kao kad se radi o vlastitim nacionalnim sredstvima.<sup>12</sup> Svijest da je proračun

---

<sup>10</sup> V. DANNECKER, GERHARD (1995) *Strafrecht der Europäischen Gemeinschaft*, u: Albin Eser/Barbara Huber, *Strafrechtsentwicklung in Europa* 4.3, Freiburg im Breisgau: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 154-172; DANNECKER, GERHARD (1996) *Strafrecht in der Europäischen Gemeinschaft*, *Juristen Zeitung*, 18, 869-880; DANNECKER, GERHARD (1996) *Strafrechtlicher Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft gegen Täuschung*, *ZStW*, 108, 577-608. SIEBER, ULRICH, 1998; SIEBER, ULRICH (2000) *Bekämpfung des EG-Betruges und Perspektiven der europäischen Amts- und Rechtshilfe*, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2000, br. 5.

<sup>11</sup> V. JESCHECK, HANS-HEINRICH / WEIGEND, THOMAS (1996) *Lehrbuch des Strafrechts, Allgemeiner Teil*, Berlin: Duncker & Humboldt GmbH 176-177; SIEBER, ULRICH (1991) *Europäische Einigung und Europäisches Strafrecht*, *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW)* 103 Heft 4, 957-979, 964; MÖHRENSCHLAGER, MANFRED (1993) *Einbeziehung ausländischer Rechtsgüter in den Schutzbereich nationaler Straftatbestände*, u: Dannecker, Gerhard (ur.) *Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich*, Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Band 3, Köln: Bundesanzeiger, 162-169, 163.

<sup>12</sup> SCHMIDHUBER, PETER M. (1993) *Rechtspolitische Bestrebungen zur Verbesserung des Schutzes der EG-Finanzinteressen*, u: Dannecker, Gerhard (ur.) *Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich*, Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Band 3, Köln: Bundesanzeiger, 106-111, 107.

EU dobro svih država članica kao i svih građana Unije još nije bila dovoljno razvijena ni u europskoj javnosti ni kod nacionalnih državnih tijela. Proračun EU doživljavao se kao daleka kasa tzv. eurokrata kojima su bili upućivani prijekori zbog lošeg upravljanja zajedničkim sredstvima.<sup>13</sup> Stoga je Unija bila prisiljena ne samo raditi na vlastitom kredibilitetu već i poduzimati znatne napore kako bi primorala države članice da reformiraju svoje kaznenopravne propise i osiguraju učinkovitu kaznenopravnu zaštitu financijskim interesima EU.

Inicijalni i ključni korak u tom pitanju poduzeo je Europski sud pravde (dalje: Europski sud) presudom u znamenitom predmetu *Komisija v. Grčka* od 21. rujna 1989. U tom predmetu, nazvanom i slučaj *Grčkog kukuruza*, Grčka je bila osuđena jer nije pružila kaznenopravnu zaštitu od nezakonitog prisvajanja carina Zajednice. Značenje presude je u tome što je Sud impostirao načelo asimilacije uvešći opću obvezu država članica da štite sva kršenja prava Zajednice istovjetno kao kršenja vlastitog nacionalnog prava. *In concreto*, presuda se odnosila upravo na zaštitu proračunskih prihoda Zajednice, pa je Sud njeome prvi put uspostavio obvezu država članica da štite financijska sredstva Zajednice na isti način i pod istim uvjetima kao i vlastita financijska sredstva, dakle i da počinitelje kaznenih djela na štetu proračuna Zajednice kazneno progone i kažnjavaju kao i počinitelje kaznenih djela na štetu nacionalnog proračuna. Time je Sud zatražio od država članica da prošire svoje unutarnje kazneno pravo i na zaštitu financija Europske zajednice i tako provedu načelo asimilacije.<sup>14</sup> Sud se tu nije zaustavio u zadiranju u kaznenopravni suverenitet država članica, već je postavio pravni standard prema kojem sankcije kojima se štite financije Zajednice moraju biti učinkovite, razmjerne i odvrćajuće, a kazneni progon mora biti jednako učinkovit kao i za kaznena djela na štetu nacionalnih interesa.<sup>15</sup>

Zaštita financijskih interesa prvi put je ušla u primarno pravo Zajednice Ugovorom o Europskoj zajednici iz Maastrichta iz 1992. godine kad je čl. 209a. normirano načelo asimilacije koje je postulirao Europski sud u predmetu *Komisija v. Grčka*. U tom se članku izričito govori o prijevarama na štetu financijskih interesa Zajednice te se ustanovljuju obveze država članica u pogledu njihova sprečavanja kao i kažnjavanja počinitelja tako da će "države članice poduzimati jednake mjere za sprečavanje prijevara na štetu finan-

---

<sup>13</sup> V. ibid. O događaju iz 1999. godine kad je cijela Europska komisija podnijela ostavku zbog sumnje o malverzacijama s proračunskim sredstvima v. KRAPAC, DAVOR (1999) *Europsko kazneno pravo: konvergencijom nacionalnog kaznenog prava prema kaznenom pravu za Europu?*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* br. 1, 219-249, 220.

<sup>14</sup> O načelu asimilacije detaljnije v. ĐURĐEVIĆ, 2004, 290-293.

<sup>15</sup> V. točke 24-25. presude u predmetu 68/88 *Commission v. Greece* (1989) ECR I-2965.

cijskih interesa Zajednice koje poduzimaju za sprečavanje prijave na štetu vlastitih finansijskih interesa.”<sup>16</sup>

Ugovorom o Europskoj zajednici iz Amsterdama iz 1997. godine postignut je daljnji napredak u zaštiti finansijskih interesa Zajednice. Novim čl. 280. UEZ preuzet je sadržaj čl. 209a. Ugovora iz Maastichta, a novina je ustanovljivanje ovlasti Zajednice da poduzima mjere za zaštitu proračuna EU u području upravnog prava. Kaznenopravna nadležnost Zajednice u području zaštite finansijskih interesa izričito je isključena odredbom da se mjere ne odnose na primjenu nacionalnog kaznenog prava ili na nacionalno pravosuđe (st. 4. čl. 280.).<sup>17</sup> Time je kaznenopravna zaštita finansijskih interesa Unije ostala rezervirana za treći stup EU.

### **3. Napori Europske zajednice za pružanje kaznenopravne zaštite njezinim finansijskim interesima**

Europska komisija još je 60-ih godina prošlog stoljeća pokrenula aktivnosti radi osiguranja odgovarajuće kaznenopravne zaštite finansijskih interesa Zajednice s jedne strane u porecima država članica,<sup>18</sup> a s druge strane u pravnom poretku Europske zajednice. Tako je 1962. godine osnovana radna skupina predstavnika vlada država članica koje je zadatak bio harmonizacija kaznenog prava u određenim područjima s fokusom na sprečavanje prijave uzrokovane prazninama u zakonodavstvu EEZ, a osobito prijevarama na štetu proračuna EEZ.<sup>19</sup> Skupina se bavila istragom i progonom kršenja prava Zajednice, položajem osoblja EZ u kaznenim postupcima te nacionalnim sankcijama za primjenu prava Zajednice. Njezin rad zaustavljen je 1966. godine izlaskom Francuske koja se protivila prijedlogu provođenja kaznenog progona i izvršenja kaznenih sankcija u drugoj državi članici.<sup>20</sup> Nova radna skupina radila je 1972. godine na projektu tzv. eurokaznenih djela (*Eurocrimes*).<sup>21</sup> Njezin rezultat bio je Nacrt protokola koji je Komisija 10. kolovoza 1976. podnijela Vijeću, a koji je predviđao da se u osnivačke ugovore Eu-

---

<sup>16</sup> Detaljnije o zaštiti financija Zajednice u Ugovoru iz Maastrichta v. HUBER, BARBARA (2000) *Corpus juris i Amsterdamski ugovor*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 7, br. 2, 1007-1024, 1010-1012.

<sup>17</sup> Detaljnije o zaštiti financija Zajednice u Ugovoru iz Amsterdama. *Ibid.*, 1018-1022.

<sup>18</sup> VERVAELE, JOHN (1996) *L'application du droit communautaire: la séparation des biens entre le premier et le troisième pilier?*, *Revue de droit pénal et de criminologie*, Janvier 1996, 5-22, 12.

<sup>19</sup> SEVENSTER, HANNA G. (1992) *Criminal law and EC law*, *Common Market Law Review* 29, 29-70, 35-36.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> VERVAELE, 1996, 12; SEVENSTER, 1992, 36.

ropskih zajednica unesu odredbe o kaznenopravnoj zaštiti financija Zajednice.<sup>22</sup> Između ostalog, Protokol je sadržavao opis kaznenog djela prijevare na štetu Zajednice kao i uvođenje teritorijalne nadležnosti na čitavom području Zajednice za ta kaznena djela.<sup>23</sup> Zbog nedostatka političkog konsenzusa među državama članicama, Nacrt nikada nije stupio na snagu, ali je tijekom 80-ih godina bio tema mnogobrojnih rasprava.

Tijekom ranih 90-ih Europska zajednica provela je dva poredbena istraživanja o sustavima upravnih i kaznenih sankcija u pogledu zaštite financijskih interesa EZ s ciljem utvrđivanja mogućnosti suradnje država članica u tom području s obzirom na stupanj kompatibilnosti njihovih propisa. Jedno je provela Europska komisija na vlastitu inicijativu,<sup>24</sup> a drugo, znano kao Izvješće Delmas-Marty naručilo je Europsko vijeće odlukom od 13. studenog 1991.<sup>25</sup> Ona su potvrdila rezultate prethodnih istraživanja<sup>26</sup> o djelovanju transnacionalnog i organiziranog kriminaliteta u tom području koji zaobilaženjem zakona iskorištava ne samo pravne praznine u zakonodavstvu EZ već i one uzrokovane razlikama između nacionalnih zakonodavstava. Zaključeno je da je harmonizacija kaznenih djela i kazni za prijevaru na štetu proračuna EZ u državama članicama jedini način njezine učinkovite prevencije kao i da teritorijalna primjena kaznenog prava nije adekvatna za borbu protiv transnacionalnog kriminaliteta.

Nakon toga su tijela EZ/EU kao i pojedine države članice poduzimale različite inicijative radi konvergencije nacionalnih zakona za sprečavanje prijevare na štetu proračuna EU.<sup>27</sup> Europska tijela vodila su rasprave o stupnju harmonizacije nacionalnog kaznenog prava i pronalaženju odgovarajućeg pravnog instrumenta EU. S jedne strane nalazile su se integrativne snage koje su se zalagale za donošenje smjernice za zaštitu financijskih interesa EU,<sup>28</sup> dok je većina država članica smatrala da kazneno pravo treba ostati prerogativa država članica i da ta materija treba biti riješena instrumentom trećeg stupa EU. Pokušaji ulaska kaznenog prava u tom području u prvi stup EU

---

<sup>22</sup> OJ C 222/2 od 22.9.1976. O tom nacrtu v. BACIGALUPO ZAPATER, ENRIQUE (1993) Möglichkeiten einer Rechtsangleichung im Strafrecht zum Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft, u: Dannecker, Gerhard (ur.) Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich, Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Band 3, Köln: Bundesanzeiger, 146-161, 146; SCHMIDHUBER, 1993, 107; MÖHRENSCHLAGER, 1993, 165-166; DANNECKER, 1995, 173-174.

<sup>23</sup> VERVAELE, 1996, 12.

<sup>24</sup> *Commission staff working paper* SEC(1993)1172, 16.7.1993.

<sup>25</sup> V. Explanatory Report on the Convention on the protection of the European Communities' financial interest, O.J. C 191, 23.6.1997, 1-10. (dalje: Explanatory Report)

<sup>26</sup> V. supra bilješku 7.

<sup>27</sup> V. *ibid.*

<sup>28</sup> Europska komisija posljednji je put podnijela prijedlog za donošenje smjernice za zaštitu financijskih interesa EU 2001. godine, COM(2001)272 final i 2001/0115(COD)

nisu dobili dovoljnu političku podršku. Za vrijeme njemačkog predsjedanja EU u prosincu 1994., Vijeće je donijelo odluku o izradi pravnog instrumenta za zaštitu financijskih interesa EU kroz nacionalno kazneno pravo na temelju nacrtu zajedničke akcije Ujedinjenog Kraljevstva iz ožujka 1994.<sup>29</sup> te Nacrta konvencije koji je izradila Komisija u lipnju 1994.<sup>30</sup> Za vrijeme francuskog predsjedanja, u prvoj polovini 1995. godine, zahvaljujući između ostalog i značajnom političkom pritisku,<sup>31</sup> donesena je Konvencija o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica.

## II. KONVENCIJA O ZAŠTITI FINANCIJSKIH INTERESA EUROPSKIH ZAJEDNICA

Najznačajniji pravni instrument EU na području kaznenopravne zaštite njezinih proračunskih sredstava je Konvencija o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (skraćeno: PIF konvencija).<sup>32</sup> Konvencija je međunarodni ugovor koji su 27. srpnja 1995. potpisale sve države članice Unije i koji stupa na snagu nakon što je ratificiran u parlamentima svih država članica (čl. 11. st. 3.), što se i dogodilo 17. listopada 2002., sedam godina nakon donošenja. Kao pravni akt trećeg stupa EU, Konvencija je utemeljena na čl. 31. UEU kojim se uređuje pravosudna suradnja u kaznenim predmetima država članica EU. Osim suradnje nadležnih ministarstava, državnih odvjetništava i sudova u kaznenopravnim predmetima kroz usklađivanje kaznenoprocenih propisa, točka e čl. 31. UEU predviđa harmonizaciju u području materijalnog kaznenog prava kroz "prihvatanje mjera kojima se utvrđuju minimalna pravila vezana uz sastavne elemente kaznenih djela i kazni". Konvencija normirajući harmonizaciju kaznenog materijalnog prava i pravosudnu suradnju implementira čl. 31. UEU u području kaznenopravne zaštite financijskih interesa EU. Nakon što je stupila na snagu, države članice bile su obvezne implementirati je te dostaviti Komisiji tekst propisa kojim su u domaćem pravu ispunile obveze preuzete Konvencijom (čl. 10. st. 1.).

Predmet PIF konvencije su obveze država članica u pogledu zaštite od prijevare, dok su druge kriminalne aktivnosti kao što su korupcija, pranje novca ili kriminalitet pravnih osoba kojima se također oštećuju ili ugrožavaju proračunska sredstva Zajednice obuhvaćena dvama protokolima, donesenim

---

<sup>29</sup> UK draft Concil Decision on joint action, OJ C 89, 10.4.1995, p. 82.

<sup>30</sup> COM(94) 214, OJ C 216, 6.8.1994, p.14.

<sup>31</sup> ZEDER, FRITZ (2006) Umsetzung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften in allgemeinen Strafrecht, u: Roman Leitner (ur.) Finanzstrafrecht 1996-2002, Wien: Linde, 942-959, 949.

<sup>32</sup> Convention on the protection of the European Communities' financial interests (PIF Convention) (OJ C 316 od 27.11.1995, 49-57).



ubrzo nakon Konvencije. Prvo je 1996. godine donesen Protokol o korupciji među nacionalnim i europskim službenicima<sup>33</sup> (tzv. Antikorupcijski protokol)<sup>34</sup> koji je stupio na snagu zajedno s Konvencijom u listopadu 2002. Drugi dodatni Protokol o kaznenoj odgovornosti pravnih osoba, konfiskaciji imovine i pranju novca<sup>35</sup> iz 1997. godine još nije stupio na snagu.<sup>36</sup> Osim dvaju navedenih protokola, države članice donijele su 29. studenog 1996. i treći dodatni Protokol o tumačenju Konvencije o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica putem prethodnih odluka Europskog suda pravde Europskih zajednica.<sup>37</sup> Njime se države članice obvezuju priznati nadležnost Europskog suda pravde za tumačenje odredaba PIF konvencije i prvog Protokola o korupciji od 27. rujna 1996. Svrha Protokola je ustanovljivanje nadležnosti Europskog suda za odlučivanje o pitanjima tumačenja odredaba Konvencije i prvog Protokola koja bi se pojavila pred sudovima država članica potpisnicama Protokola (čl. 2.). Konvencija i protokoli zajednički se u stručnoj literaturi nazivaju PIF instrumentima. U nastavku će se ovaj rad u pravilu ograničiti na analizu sadržaja i implementaciju Konvencije.

## **1. Definicija kaznenog djela prijevare na štetu proračuna Europske unije**

Konvencija u čl. 1. st. 1. propisuje koja ponašanja predstavljaju prijevaru na štetu financijskih interesa Europskih zajednica razdvajajući ih s obzirom na to je li riječ o proračunskim rashodima ili приходima. Prijevare u odnosu na rashode svako je namjerno činjenje ili nečinjenje koje se odnosi na:

- a) korištenje ili prikazivanje lažnih, netočnih ili nepotpunih navoda ili isprava učinak kojih je protupravno stjecanje ili zadržavanje sredstava iz općeg proračuna Europskih zajednica ili proračuna kojima upravljaju Europske zajednice ili kojima se upravlja u njihovo ime,

---

<sup>33</sup> Protocol drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union to the Convention on the protection of the European Communities' financial interests (OJ C 313 od 23.10.1996, 2-10).

<sup>34</sup> V. PRADEL, JEAN / CORSTENS, GEERT (2002) *Droit pénal européen*, Paris: Dalloz, 516.

<sup>35</sup> Second Protocol, drawn up on the basis of Article K.3 of the treaty on European Union, to the Convention on the protection of the European Communities' financial interests (OJ C 221 od 19.7.1997, 12-22).

<sup>36</sup> Drugi protokol u studenom 2007. još nije ratificiralo sedam država članica EU (Italija, Češka, Malta, Bugarska, Mađarska, Poljska i Rumunjska).

<sup>37</sup> Protocol drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the interpretation, by way of preliminary rulings, by the Court of Justice of the European Communities of the Convention on the protection of the European Communities' financial interests (OJ C 151 od 20.5.1997, 1-14).

- b) tajenje podatka protivno posebnoj obvezi s istim učinkom,
- c) zlouporaba tih sredstava u druge svrhe od onih za koje su izvorno dodijeljena.

Prijevare u odnosu na prihode svako je namjerno činjenje ili nečinjenje koje se odnosi na:

- a) korištenje ili prikazivanje lažnih, netočnih ili nepotpunih navoda ili isprava učinak kojih je nezakonito smanjenje sredstava iz općeg proračuna Europskih zajednica ili proračuna kojima upravljaju Europske zajednice ili kojima se upravlja u njihovo ime,
- b) tajenje podataka protivno posebnoj obvezi s istim učinkom,
- c) zlouporaba zakonito ostvarene koristi s istim učinkom.

Navedenim odredbama Konvencija je prvi put definirala kazneno djelo prijevare na štetu finansijskih interesa EU. Primarno provedbeno pitanje jest radi li se o unificiranom jedinstvenom kaznenom djelu europske prijevare na štetu prihoda i rashoda koje su države članice dužne doslovno unijeti u svoj kazneni zakon ili o skupu obilježja kaznenih djela koja se moraju implementirati u nacionalno zakonodavstvo.<sup>38</sup> Prvu soluciju, predloženu u već spomenutom Nacrtu konvencije koji je Komisija izradila 1994. godine, Vijeće nije prihvatilo,<sup>39</sup> što pokazuje i Obrazloženje Konvencije u kojem se izričito navodi da su države članice dužne unijeti "jedno ili više kaznenih djela".<sup>40</sup> Konvencija u čl. 1. st. 1. propisuje obilježja više oblika prijevernog ponašanja na štetu proračunskih prihoda i rashoda EU koji predstavljaju minimalne zajedničke standarde koje su države članice dužne integrirati u postojeći nacionalni kaznenopravni sustav.<sup>41</sup> One će prvo provjeriti obuhvaća li njihovo postojeće kazneno pravo sve oblike prijevernog ponašanja propisane čl. 1. st. 1. Konvencije, a ako to nije slučaj, unijet će jedno kazneno djelo ili više njih, obilježja kojih odgovaraju tim ponašanjima. Pri tome su slobodne normirati ih kao posebna kaznena djela za zaštitu finansijskih interesa EU ili ih ugraditi u opće kazneno djelo prijevare.<sup>42</sup> Postavljanjem zajedničkih minimalni standarda na području EU ostvaruje se svrha Konvencije koja je određena kao postizanje

---

<sup>38</sup> Usp. ZIESCHANG, FRANK (1997) Das Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der EG und seine Auswirkungen auf das deutsche Strafrecht, *EuZW*, Heft 3, 78-83, 79; PLÜCKHAHN, OTTO (2006) Umsetzung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften in allgemeinen Strafrecht, u: Roman Leitner (ur.) *Finanzstrafrecht 1996-2006*, Wien: Linde, 931-941, 932.

<sup>39</sup> V. DANNECKER, 2006, 906; ZIESCHANG, 1997, 79-80; ZEDER, FRITZ (2006) Umsetzung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften im allgemeinen Strafrecht, in *Finanzstrafrecht 1996-2002*, Wien:Linde, 949.

<sup>40</sup> V. DANNECKER, 2006, 911.

<sup>41</sup> *Ibid.*, 910.

<sup>42</sup> Explanatory Report, 4.

većeg stupnja usklađenosti kaznenopravnih odredaba država članica kako bi borba protiv prijevара na štetu proračuna EU bila učinkovitija i odvraćajuća a suradnja država članica u kaznenim stvarima intenzivnija.<sup>43</sup>

Analiza navedenih odredaba pokazuje da Konvencija, iako kroz posebne odredbe, propisuje iste oblike kažnjivog ponašanja na štetu rashoda i na štetu prihoda EU. To su: a) korištenje netočnih isprava, b) tajenje podataka protivno obvezi te c) nenamjensko korištenje sredstvima, a razlika između radnji na štetu rashoda i onih na štetu prihoda je u posljedici. Kod prijevара na štetu rashoda zahtijeva se protupravno stjecanje ili zadržavanje proračunskih rashoda (čl.1.st.1.t.a(1)), dok je posljedica prijevара na štetu prihoda nezakonito smanjenje proračunskih prihoda (čl.1.st.1.t.b(1)). Pri tome je dovoljno da radnja može uzrokovati štetu proračunu EU, a ne traži se i nastupanje štete. Prvi oblik čini osoba koja se koristi lažnim, netočnim ili nepotpunim podacima prilikom traženja subvencija ili ne/prijavljivanja robe na granici. Drugi oblik čini osoba koja ima pravnu obvezu prijaviti određene subvencijski relevantne podatke prilikom traženja subvencije (čl.1.st.1.t.a(2)) odnosno carinski relevantne podatke<sup>44</sup> prilikom uvoza/izvoza robe carinskim vlastima (čl.1.st.1.t.b(2)), pa to ne učini. Subvencijska prijevара bit će počinjena već samim protupravnim postavljanjem zahtjeva za subvencijom,<sup>45</sup> dok će prijevара na štetu prihoda biti počinjena već dovoženjem u carinsku zonu robe podložne carinjenju a da se carinski relevantan podatak ne prijavi cariniku, a radi se o podatku na temelju kojeg se naplaćuju carine koje prikuplja EU.<sup>46</sup>

Treći oblik prijevара opisan kao zlouporaba rashoda EU u druge svrhe od onih za koje su izvorno dodijeljena (čl.1.st.1.t.a(3)) odnosno zlouporaba zakonito ostvarene koristi koje je učinak smanjenje prihoda EU (čl.1.st.1.t.b(3)), predstavlja nenamjensko korištenje sredstvima (rashodima EU) odnosno koristima (prihodima EU). Subvencijska prijevара počinjena tim oblikom razlikuje se od svih drugih oblika prijevара propisanih Konvencijom po tome što ne sadržava obilježje izazivanja štete proračunskim sredstvima EU (čl.1.st.1.t.a(3)). Posljedica protupravnog stjecanja ili zadržavanja sredstava ne zahtijeva se jer se pod zlouporabom razumije situacija kad su proračunska sredstva zakonito stečena odnosno dodijeljena te tek naknadno upropaštena ili upotrijebljena za svrhu u koju nisu dodijeljena.<sup>47</sup> Pri tome nenamjensko korištenje sredstvima ne mora imati učinak štetu za proračun EU, pa zaštitno dobro tog oblika prijevара i nisu proračunska sredstva Unije, već njezina slo-

---

<sup>43</sup> Ibid., 3.

<sup>44</sup> O lažnom prijavljivanju carinski relevantnog podatka o robi v. ĐURĐEVIĆ, 2006, 259-263.

<sup>45</sup> TIEGS, HEIKO W.A. (2006) Betrugsbekämpfung in der Europäischen Gemeinschaft, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 333.

<sup>46</sup> Usp. PLÜCKHAHN, 2006, 934.

<sup>47</sup> Explanatory Report, 4.

boda da sama disponira svojim sredstvima.<sup>48</sup> Daljnje razlikovno obilježje tog oblika je u tome da počinitelj ne donosi odluku o protupravnom korištenju sredstvima EU u trenutku postavljanja zahtjeva za subvencijom, već naknadno odluči da će dodijeljena sredstva iskoristiti protivno njihovoj svrsi.<sup>49</sup> Ako bi počinitelj dao lažni podatak o namjeni robe već prilikom traženja subvencije, radilo bi se o prvom obliku prijevare prikazivanjem lažnih podataka.<sup>50</sup>

Treći oblik prijevare na štetu prihoda čini se zlouporabom zakonito ostvarene koristi s učinkom smanjenja proračunskih sredstava EU (čl.1.st.1.t.b(3)).<sup>51</sup> Pod pojmom koristi razumije se primjena niže carinske stope ili carinsko oslobođenje. Zlouporaba se sastoji u tome da počinitelj naknadno postupi s robom suprotno uvjetima pod kojima je dobio povlasticu. Primjerice, visina carine može ovisiti o namjeni robe koja se uvozi pa će uvoznik počiniti to djelo ako robu na koju je platio nižu carinu poslije iskoristi u drugu namjenu<sup>52</sup> a da to nije prijavio carini.<sup>53</sup> I ovdje, kao i kod zlouporabe proračunskih rashoda EU, počinitelj tek naknadno donosi odluku o nenamjenskom korištenju sredstvima. Pri tome se mora raditi o korištenju robom u svrhe na koje se ne primjenjuje carinska povlastica jer je obilježje djela nanošenje štete proračunskim prihodima EU zbog neopravdanog smanjenja odnosno ukidanja carine.

Pojam rashoda iz Konvencije vrlo je širok a obuhvaća rashode ne samo općeg proračuna EU te poljoprivrednog i strukturalnih fondova već i rashode svih proračuna kojima upravljaju tijela Zajednice/Unije. Pod pojmom proračunskih prihoda u smislu Konvencije nedvojbeno se razumiju tradicionalni prihodi, dakle uvozne carine i poljoprivredne pristojbe. O prihodu koji se u proračunu EU prikuplja od dijela poreza na dodanu vrijednost država

---

<sup>48</sup> NOVOSELEC, PETAR (2006) Der "EU-Betrug" und das kroatische Strafrecht, u: Zlata Đurđević (ed.) *Current Issues in European Criminal Law and the Protection of EU Financial Interests*, Zagreb: Sveučilišna tiskara, 19.

<sup>49</sup> ZIESCHANG, 1997, 82.

<sup>50</sup> Taj način prijevare čest je kod subvencija vezanih za interventne mjere na tržištu, kada se, primjerice, otkupljuje roba ili se snose troškovi njezina skladištenja odnosno prerade uz uvjet da se upotrijebi za određenu namjenu, a ona se preusmjeri za neku drugu, nezakonitu konačnu upotrebu. To se događa ako, primjerice, poljoprivrednici dobiju subvenciju uz uvjet da upotrijebe mlijeko samo za hranjenje stoke, a oni ga dostave drugim poljoprivrednicima, koji također mogu za nj tražiti subvenciju. V. ĐURĐEVIĆ, 2006, 267.

<sup>51</sup> Detaljno v. TIEGS, 2006, 338.

<sup>52</sup> Tako je Zajednica odobravalala povlaštenu carinu za uvoz goveda koja "nisu namijenjena klanju" u roku četiri mjeseca od uvoza. Međutim, mnoge su istrage pokazale da se uvezene životinje odmah nakon uvoza dovoze u klaonicu, iako su prema ispravama trebale živjeti još četiri mjeseca. RIEGER, G. (1993) Erfahrungsbericht aus den Niederlanden unter Berücksichtigung der organisierten Kriminalität, in: G. Dannecker, ed. *Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich, Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier*. Köln: Bundesanzeiger, 52-60, 54.

<sup>53</sup> PLÜCKHAHN, 2006, 934.

članica postoji razmnomilaženje Vijeća i Komisije.<sup>54</sup> U obrazloženju Konvencije, Vijeće je iz njezine nadležnosti izričito isključilo prihode od poreza na dodanu vrijednost te dio BDP država članica jer se te dvije vrste prihoda ne prikupljaju izravno za račun Unije,<sup>55</sup> već ih prikupljaju države članice i kao doprinose uplaćuju u proračun EU. Suprotno tome, Komisija se u svom izvješću o implementaciji PIF konvencije i njezinih protokola<sup>56</sup> te aneksu izvješća izričito suprotstavlja stajalištu Vijeća navodeći da Konvencija nigdje ne navodi da proračunski prihod EU mora biti izravno prikupljen za Uniju, da se Konvencija u čl. 5. st. 3. koristi pojmom “porezna i carinska kaznena djela”, a drugi Protokol u čl. 6. “porezna kaznena djela”, što se može protumačiti samo kao prijeverno prisvajanje poreza na dodanu vrijednost, te da Konvencija štiti financijske interese EU a svaka prijevera sa sredstvima poreza na dodanu vrijednost ne umanjuje samo proračun država članica već konzekventno i njihov doprinos u proračun EU.<sup>57</sup>

Osim navedenih oblika subvencijskih, carinskih i poreznih kaznenih djela, države su dužne inkriminirati i krivotvorenje odnosno namjernu izradu ili dobavljanje lažnih, netočnih ili nepotpunih navoda ili isprava u svrhe počinjenja prijevera na štetu proračuna Zajednica (st. 3.). Osim počinitelja kaznenog djela prijevera, kaznenopravnim propisima mora se obuhvatiti i sudioništvo, poticateljstvo, kao i pokušaj (čl. 2. st. 1.). Radnja počinjenja djela treba obuhvatiti činjenje kao i nečinjenje odnosno propust. Prijevera se može počinuti samo namjernim činjenjem ili nečinjenjem, a Konvencija ne zahtijeva inkriminiranje nehajnih radnji na štetu proračuna EU.<sup>58</sup> Međutim, u st. 4. čl. 1. Konvencije dopušta se da se postojanje namjere počinjenja kaznenog djela prijevera izvede i iz objektivnih, činjeničnih okolnosti.

## 2. Kazne

Konvencija kao akt trećeg stupa EU ima nadležnost obvezati države članice da propišu kaznene sankcije za počinitelje, sudionike i pokušaj kaznenog djela

---

<sup>54</sup> V. detaljnije ROBERT KERT (2005) Straftaten gegen das Gemeinschaftsbudget und ihre Sanktionen nach dem österreichischen Recht, 31-33, u: Zlata Đurđević (2005) Current Issues of European Criminal Law, Zagreb: Austrijska i Hrvatska udruga za europsko kazneno pravo, 23-39, 31-33.

<sup>55</sup> Explanatory Report, 4.

<sup>56</sup> Report from the Commission: Implementation by Member States of the Convention on the protection of the European Communities' financial interests and its protocols, SEC(2004)1299.

<sup>57</sup> Annex to the *ibid.*, COM(2004)709 final, 23.

<sup>58</sup> Stoga, ako osoba predoči krivotvorenu ispravu, a da toga nije svjesna, čak i kad je bila dužna i mogla biti svjesna te mogućnosti, neće počinuti prijeveru EZ prema Konvenciji. PRADEL / CORSTENS, 2002, 509.

prijevare na štetu finansijskih interesa Zajednice. Kazna propisana za kaznena djela prijevare mora biti učinkovita, razmjerna i odvraćajuća, čime je Konvencija preuzela dio izreke presude Europskog suda o kaznama za kršenja propisa Zajednice iz predmeta *Grčkog kukuruza*.<sup>59</sup> Kaznena sankcija zbog svoje se egzemplarne i zastrašujuće prirode smatra najučinkovitijim sredstvom u borbi protiv finansijskog kriminaliteta.<sup>60</sup> Konvencija za određene slučajeve prijevare navodi i vrstu i visinu kazne (čl. 2.). Tako, teške prijevare moraju biti zapriječene kaznom oduzimanja slobode koja dopušta izručenje drugoj državi članici. Riječ je o kazni zatvora od minimalno jedne godine koja je prema čl. 2. st. 1. Europske konvencije o izručenju iz 1957. godine pretpostavka da bi se počinitelj mogao izručiti drugoj državi radi vođenja kaznenog postupka. Minimalni novčani iznos za koji će se djelo kvalificirati kao teška prijevare postavlja svaka država, ali Konvencija određuje da on ne može biti viši od 50.000 eura (čl. 2. st. 1.).<sup>61</sup>

Za slučajeve lakših oblika prijevare koji se odnose na iznose manje od 4.000 eura i ne uključuju osobito teške okolnosti država članica može propisati i lakše kazne (čl. 2. st. 2.). Stoga prijevare s iznosom manjim od 4.000 eura izlazi iz stvarne nadležnosti Konvencije i države članice nemaju prema tim djelima obveze koje nameće Konvencija.<sup>62</sup> One su slobodne za njih propisati nekaznene sankcije, a najčešće će se raditi o upravnim sankcijama. Vijeće Unije može jednoglasno izmijeniti iznos od 4.000 eura (čl. 2. st. 3.).

### 3. Kaznena odgovornost voditelja poslova

Česti počinitelji kaznenih djela prijevare na štetu proračuna EU su poduzetnici odnosno osobe koje vode poslove koji se financiraju proračunskim rashodima ili koji su podložni carinama Unije. Stoga Konvencija u čl. 3. obvezuje države članice da propišu kaznenu odgovornost voditelja poslova (eng. *heads of businesses*, njem. *Unternehmensleiter*) u slučajevima prijevare na štetu proračuna EU.<sup>63</sup> Prema toj odredbi nacionalno kazneno pravo mora

---

<sup>59</sup> V. ovdje supra, poglavlje I.2. Kaznenopravna zaštita proračuna EU.

<sup>60</sup> Explanatory Report, Art. 2.

<sup>61</sup> Osim navedenog novčanog limita za određenje teškog kaznenog djela prijevare, Konvencija prepušta državama članicama da sukladno vlastitoj pravnoj tradiciji odrede činjenične okolnosti koje određuju prijevorno ponašanje kao teško. U obrazloženju Konvencije primjerice se navode: povrat, stupanj organizacije prijevare, članstvo u zločinačkom udruženju ili prstenu, svojstvo službenika države članice ili Zajednice, primanje mita od službenika, šteta iznad određenog iznosa. Explanatory Report, Art.2. Kritično o manjkavosti normiranja teških oblika prijevare v. DANNECKER, 2006, 913.

<sup>62</sup> PRADEL / CORSTENS, 2002, 510.

<sup>63</sup> O elementima kaznene odgovornosti voditelja poslova v. KATALIN LIGETI (2006) *Criminal Liability of Heads of Businesses*, u: Zlata Đurđević (2005) *Current Issues of European Criminal Law*, Zagreb: Austrijska i Hrvatska udruga za europsko kazneno pravo, 91-98.

predvidjeti kaznenu odgovornost voditelja poslova odnosno svake osobe koja ima ovlasti donošenja odluka i provedbe kontrole u okviru poslovanja za radnje osobe koja im je podređena i koja djelujući u ime poslovanja počini prijevare na štetu financijskih interesa EU. Odredba predviđa kaznenu odgovornost voditelja poslova na temelju njihova osobnog djelovanja (počinitelji, supočinitelji, poticatelji i sudionici), ali i na temelju propusta u ispunjenju obveze nadzora ili kontrole (*culpa in vigilando*).<sup>64</sup> *Ratio* te odredbe je u tome da se ne inkriminiraju samo neposredni počinitelji prijave koji su u pravilu niži službenici u hijerarhiji poduzeća, već i direktori odnosno članovi uprave trgovačkih društava koji nisu neposredno izvršili inkriminirane radnje, ali su osmislili i planirali prijevaru. Države članice propisuju kaznenu odgovornost voditelja poslova sukladno načelima propisanim domaćim pravom (čl. 3.), što znači da je obveza ispunjena propisivanjem asimilacijske klauzule.<sup>65</sup> Kaznenu odgovornost voditelja poslova za djela na štetu proračuna EU države članice trebaju izjednačiti s njihovom odgovornošću za usporediva djela protiv nacionalnih financijskih interesa. Takva obveza ostavlja državama članicama značajnu slobodu u ustanovljivanju kaznene odgovornosti voditelja poslova.<sup>66</sup> U Obrazloženju Konvencije dopušta se mogućnost da države članice predvide objektivnu kaznenu odgovornost voditelja poslova, čime se Konvencija odrekla kaznenopravnog načela krivnje.<sup>67</sup> Obvezu inkriminiranja odgovornosti voditelja poslova koja se propisuje u čl. 3. Konvencije treba razlikovati od obveze ustanovljivanja odgovornosti pravnih osoba koja je predmet drugog Protokola ove konvencije.

#### 4. Nadležnost i izručenje

Konvencija u čl. 4. uređuje nadležnost država članica za počinitelje prijave na štetu financijskih interesa EU odnosno navodi u kojim će slučajevima s obzirom na mjesto počinjenja i državljanstvo počinitelja država članica biti obvezna primijeniti nacionalno kazneno pravo. Konvencija razlikuje tri situacije u kojima će se ustanoviti nadležnost države članice (čl. 4. st. 1.):

- a) kad su radnje počinjenja, sudjelovanja ili pokušaja prijave počinjene u cijelosti ili djelomično na njezinu teritoriju kao i kad je korist ostvarena prijevaram pribavljena na njezinu teritoriju. Riječ je o primjeni teritorijalnog načela<sup>68</sup> prema kojem se primjenjuje kazneni zakon područja gdje je djelo počinjeno odnosno gdje je nastupila posljedica;

---

<sup>64</sup> V. Explanatory Report, Art. 3.

<sup>65</sup> See *Tiegs*, 2006, 349

<sup>66</sup> Explanatory Report, Art. 3.

<sup>67</sup> Kritično o odustanku od načela krivnje v. DANNECKER, 2006, 912.

<sup>68</sup> O teritorijalnom načelu v. NOVOSELEC, PETAR (2007) *Opći dio kaznenog prava*, Zagreb: P. Novoselec, 102-104.

- b) kad sa njezinog teritorija osoba svjesno pomaže ili potiče počinjenje prijevare na teritoriju bilo koje druge države. Time se teritorijalno načelo proširuje i na pomagače i poticatelje prijevare bez obzira na to u kojoj se državi prijevara odvija. Primjerice, ako Brazilijanac u Francuskoj potiče prijevaru proračunskim sredstvima EU koja je počinjena u Argentini, Francuska je dužna protiv njega pokrenuti kazneni progon;<sup>69</sup>
- c) kad je počinitelj njezin državljanin, s tim da država članica može uvjetovati svoju nadležnost pretpostavkom da je to djelo kažnjivo i u državi počinjenja. Dakle, u pogledu načela aktivnog personaliteta<sup>70</sup> koje je normirano tom odredbom, Konvencija ne zahtijeva reciprocitet kaznenog progona, ali dopušta da to zahtijevaju države članice. Pojam državljanstva države članice dužne su tumačiti sukladno čl. 6. st. 1.b i 1.c Europske konvencije o izručenju kojim se proširuje pojam državljanstva.<sup>71</sup>

Konvencija dopušta da države članice pri notifikaciji glavnom tajniku Vijeća Unije o provedenoj ratifikaciji (čl. 11. st. 2.) stave rezervu na primjenu načela aktivnog personaliteta (čl. 4. st. 2.), osim ako pravo države članice zabranjuje izručenje vlastitih državljana. U tom slučaju, sukladno načelu *aut dedere, aut judicare*, države članice dužne su primijeniti načelo aktivnog personaliteta i suditi svoje državljanke za počinjenje prijevare i u slučajevima kad je *locus delicti* izvan njezina teritorija (čl. 5. st. 1.). Kako bi omogućile provođenje suđenja, države će dostaviti dokumente, podatke i predmete vezane za djelo državi koja poduzima kazneni progon (čl. 5. st. 2.).

Tradicionalno je u međunarodnom pravu izručenje bilo isključeno osim za političke i vojne delikte i za fiskalne delikte. Europska konvencija o izručenju iz 1957. godine nije predviđala obvezu izručenja za fiskalne delikte osim ako države o tome nisu sklopile poseban sporazum (čl. 5.). Ta je odredba ukinuta tek drugim dodatnim Protokolom Europske konvencije o izručenju iz 1978. godine koji je obvezao države na izručenje za fiskalne delikte ako je djelo iste prirode kažnjivo u državi koja izručuje kao i u državi kojoj se izručuje (čl. 2.). Drugi Schengenski sporazum iz 1990. godine također je obvezao države ugovornice na izručenje za carinske i porezne delikte te za delikte na štetu proračunskih rashoda (čl. 63.). Zbog posebnih pravila koja su mogla do PIF konvencije biti ustanovljena među državama članicama za izručenje za fiskalne delikte, Konvencija izričito propisuje da države članice ne mogu odbiti izručenje za prijevaru na štetu finansijskih interesa Europskih zajednica navodeći da je riječ o poreznom ili carinskom deliktu (čl. 5. st. 3.).

---

<sup>69</sup> Prema PRADEL / CORSTENS, 2002, 512.

<sup>70</sup> O načelu aktivnog personaliteta v. NOVOSELEC, 2007, 114-115.

<sup>71</sup> Tako su pojedine države u odnosu na Konvenciju proglasile svojim državljanima i neke druge kategorije stanovništva kao što su državljanin drugih država (skandinavske zamlje) ili stranci integrirani u njihovo društvo. V. PRADEL / CORSTENS, 2002, 513.



## 5. Suradnja

S obzirom na to da je prijevarena EZ vrlo često transnacionalno kazneno djelo, radi provođenja učinkovitog kaznenog progona Konvencija obvezuje države članice na suradnju. U slučajevima kad prijevarena uključuje više država, one su dužne učinkovito surađivati u istrazi, progону i izvršenju kazni kroz međusobnu pravnu pomoć, izručenje, ustupanje kaznenog postupka i izvršenje presuda donesenih u drugoj državi (čl. 6. st. 1.). Konvencija rješava i sukob nadležnosti među državama članicama nastojeći ako je to moguće ostvariti centralizaciju progona u jednoj državi članici. U slučaju kad više država ima nadležnost kao i mogućnost za provođenje progona, one su dužne surađivati u odlučivanju koja će od nadležnih država članica poduzeti kazneni progon.

## 6. Ne bis in idem

Konvencija obvezuje države na primjenu pravila *ne bis in idem* na počinitelje prijevare sukladno *Schengen acquis* preuzimajući u cijelosti propise iz čl. 54. i 55. Konvencije o provedbi prvog Schengenskog sporazuma.<sup>72</sup> Stoga osoba protiv koje je kazneni postupak pravomoćno okončan u jednoj državi članici ne može biti kazneno gonjena u drugoj državi članici na temelju istih činjenica, pod uvjetom da kazna, ako je izrečena, bude i izvršena, izvršava se ili se prema zakonima te države više ne može izvršiti (čl. 7. st. 1.). Međutim, to načelo nije apsolutno, već Konvencija predviđa slučajeve u kojima država članica može staviti rezervu na načelo *ne bis in idem* (čl. 7. st. 2.). Ti su slučajevi:

- a) ako su se činjenice na temelju kojih je donesena presuda dogodile u cijelosti ili dijelom na njezinu teritoriju, pod uvjetom da se nisu dogodile i u državi koja je donijela presudu;
- b) ako te činjenice predstavljaju kazneno djelo protiv sigurnosti ili drugih jednako bitnih interesa te države članice;
- c) ako je činjenice na temelju kojih je donesena presuda u inozemstvu počinio dužnosnik države članice protivno pravilima svoje službe.

Te iznimke od obveze progona neće biti primjenjive ako je odnosna država zatražila u odnosu na te činjenice od druge države članice da poduzme kazneni progon ili dopusti izručenje (čl. 7. st. 3.). Čl. 7. Konvencije kojim se regulira načelo *ne bis in idem* neće utjecati na relevantne dvostrane i višestrane

---

<sup>72</sup> Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. OJ L 239, 22/09/2000, p.0019-0062.

sporazume zaključene između država članica kao i relevantne izjave (čl. 7. st. 4.).

### III. IMPLEMENTACIJA KONVENCIJE O ZAŠTITI FINANCIJSKIH INTERESA EUROPSKIH ZAJEDNICA U DRŽAVAMA ČLANICAMA

I prije stupanja na snagu Konvencije, pojedine države članice počele su usklađivati svoje kazneno pravo s njezinim odredbama, pa je prvo sveobuhvatno poredbeno istraživanje o kaznenopravnoj zaštiti finansijskih interesa EU izvršeno je u okviru projekta *Corpus juris*, modela europskog kaznenog zakona za zaštitu finansijskih interesa EU.<sup>73</sup> U cilju ispitivanja provedivosti *Corpus juris* u pravnim sustavima država članica<sup>74</sup> provedeno je od 1997. do 1999. godine istraživanje o kompatibilnosti nacionalnih kaznenomaterijalnih<sup>75</sup> i kaznenoprocenih propisa s odredbama *Corpus juris* koja su sadržavala kaznena djela prijevare na štetu rashoda i prihoda EU.<sup>76</sup> U tu svrhu izrađena su izvješća nacionalnih kaznenopravnih stručnjaka u kojima su opisane i analizirane odredbe nacionalnog materijalnog kaznenog prava kroz koje države članice pružaju zaštitu finansijskim interesima Unije. Nakon stupanja na snagu Konvencije, Europska komisija izradila je 2004. godine prvo izvješće o implementaciji Konvencije u 15 prvobitnih država članica u kojem je pokazala u kojoj mjeri države članice pružaju kaznenopravnu zaštitu finansijskim interesima EU, gdje postoje pravne praznine te koje su razlike s obzirom na vrste i obilježja kaznenih djela propisanih u pojedinim državama.

Daljnje izlaganje zaštite koju kaznenopravni poredci država članica pružaju finansijskim interesima EU ograničit će se na analizu odredaba materijalnog kaznenog prava napose u pet država članica – Njemačka, Francuska, Italija, Španjolska i Ujedinjeno Kraljevstvo (Engleska i Wales) – kojima se osigurava kaznenopravna zaštita od prijevare na štetu proračunskih sredstava EU. Normativna analiza kaznenopravnih propisa država članica pokazuje da

---

<sup>73</sup> *Corpus juris 2000* (2003), prijevod KRAPAC, DAVOR / NOVOSELEC, PETAR Zagreb: Hrvatska udruga za europsko kazneno pravo.

<sup>74</sup> V. Feasibility of the Corpus Juris, DELMAS-MARTY, MIREILLE (2000) Necessity, legitimacy and feasibility of the Corpus Juris, u: The implementation of the Corpus Juris in the Member States, Volume I, Antwerpen: Intersentia, 7-104. 61.

<sup>75</sup> V. Annex to the Report from the Commission: Implementation by Member States of the Convention on the protection of the European Communities' financial interests and its protocols, COM(2004)709 final, 23. (dalje: Annex to the Report)

<sup>76</sup> V. VERVAELE, J.A.E (2000) Foreword u: M. Delmas-Marty / J.A.E. Vervaele (ur.) *The implementation of the Corpus Juris in the Member States: Penal provisions for the protection of European Finances*, Volume II, Antwerpen: Intersentia, v-viii.

se kaznenopravna zaštita financijama EU u najvećem broju država članica pruža na dva kolosijeka<sup>77,78</sup> s obzirom na to jesu li zaštitno dobro proračunski rashodi ili proračunski prihodi. Stoga se u ovom poglavlju prvo razmatraju kaznenopravni propisi kojima države članice štite subvencije, potpore i druge vrste rashoda proračuna Unije, a zatim oni kojima se štite carine, porezi i drugi prihodi proračuna Unije.

## 1. Kaznenopravna zaštita rashoda Europske unije u državama članicama

Financijski interesi EU odnose se na zakonitu dodjelu i upotrebu subvencija, potpora, dotacija i drugih novčanih sredstava koja se iz proračunskih rashoda dodjeljuju fizičkim i pravnim osobama na području EU.<sup>79</sup> U literaturi se navode dva temeljna modela pružanja kaznenopravne zaštite proračunskim rashodima EU u pravnim poredcima država članica: njemački model koji slijede Danska, Grčka, Italija, Portugal i Španjolska te francuski model koji slijede Belgija i Nizozemska.<sup>80</sup>

U Njemačkoj je Zakonom za sprečavanje gospodarskog kriminaliteta od 29. srpnja 1976. uveden specijalni oblik kaznenog djela prijevare pod nazivom subvencijska prijevera (*Subventionsbetrug*) propisana u § 264. StGB. Djelo je uvedeno u njemački Kazneni zakon na prijedlog *Tiedemanna*<sup>81</sup> kako bi se riješile poteškoće u dokazivanju općeg kaznenog djela prijevare (§ 263. StGB) u slučajevima prijevernog prisvajanja subvencijskih sredstava.<sup>82</sup> Subvencijsku prijeveru čini onaj tko tijelima nadležnim za dodjelu subvencija daje netočne ili nepotpune subvencijski relevantne podatke ili ih drži u neznanju (st. 1. t. 1. i 3.). Zakonom od 21. rujna 1998. djelo je prošireno i na prijeverno korištenje subvencija<sup>83</sup> na način da je inkriminirano i korištenje subvencijskih sredstava protivno ograničenjima koja su postavljena propisima ili ih je postavio davatelj subvencije (st. 1. t. 2.). Pojam subvencije u ovom djelu izričito prema

---

<sup>77</sup> DANNECKER, 1995, 154; DANNECKER, 1998, 86.

<sup>78</sup> Iznimka je Španjolska koja je Kaznenim zakonom donesenim 1995. godine uvela kazneno djelo prijevare na štetu proračunskih sredstava Zajednice kojim su obuhvaćeni prihodi i rashodi.

<sup>79</sup> Detaljnije o proračunskim rashodima Unije v. supra, poglavlje 8.3. Rashodi EU – sustav finansijske perspektive.

<sup>80</sup> V. BACIGALUPO, 1993, 151; DANNECKER, 1995, 158-168; DANNECKER, 1996, 590-591.

<sup>81</sup> TIEDEMANN, K. / VOGEL, J. (2000) Rapport national allemand, u: M. Delmas-Marty / J.A.E. Vervaele (ur.) *The implementation of the Corpus Juris in the Member States: Penal provisions for the protection of European Finances*, Volumen II, Antwerpen: Intersentia, 349-416, 349.

<sup>82</sup> O tome v. DANNECKER, 1995, 160.

<sup>83</sup> TIEDEMANN / VOGEL, 2000, 349.

odredbi stavka 7. obuhvaća i novčani iznos koji se dodjeljuje poduzećima ili pogonima, barem djelomično bez tržišne protuusluge, iz javnih sredstava sukladno pravu Europske zajednice. To znači da djelo pokriva sve vrste subvencija i potpora koje se na temelju propisa Zajednice izdvajaju iz njezina proračuna. Takva definicija subvencija isključuje subvencije proračuna Unije koje nisu utemeljene na uredbama ili drugim propisima Zajednice, već na ugovorima između Zajednice i primatelja subvencije. Stoga se prijave na štetu takvih subvencija kvalificiraju kao opće kazneno djelo prijave iz § 263. StGB, što ne odgovara zahtjevima Konvencije. Temeljni oblik djela subvencijske prijave zapriječen je kaznom zatvora do pet godina ili novčanom kaznom, a kvalificirani oblik koji postoji kad je riječ o velikom poreznom iznosu, zloupotrebi položaja te krivotvorenju isprava, kaznom od šest mjeseci do deset godina zatvora (st. 2.). Djelo se može počiniti činjenjem i nečinjenjem te s namjerom i nehajem, a nehajno počinjenje prijave zapriječeno je kaznom zatvora do tri godine ili novčanom kaznom (st. 4.). Za razliku od općeg kaznenog djela prijave, obilježje subvencijske prijave nije nastupanje imovinske štete odnosno prisvajanje protupravne koristi pa ga je lakše dokazati, a inkriminira se već i sama prijava o subvencijski relevantnim činjenicama, čime je kažnjivost počiniteljevih radnji pomaknuta unaprijed.

Posebna kaznena djela subvencijske prijave po uzoru na njemački model uvele su Italija 1986. godine u člancima 640. i 316. Kaznenog zakona<sup>84</sup> i Španjolska još u članku 350. starog Kaznenog zakona, a člankom 309. Kaznenog zakona iz 1995. godine uvedeno je posebno kazneno djelo subvencijske prijave na štetu proračuna Zajednice.<sup>85</sup> Osim u prethodnom poglavlju već opisanog kaznenog djela iz članka 306. španjolskog Kaznenog zakona kojim se cjelovito štite prihodi i rashodi Zajednice, prijava na štetu rashoda Zajednice u Španjolskoj normirana je i u člancima 309. i 628. Kazneno djelo iz članka 309. čini onaj tko neosnovano dobije sredstva iz općeg proračuna Zajednice ili drugih njezinih fondova u iznosu većem od 50.000 eura krivotvoreći postojanje uvjeta za odobravanje tih sredstava ili skrivajući one koji bi spriječili dodjelu sredstava. Počinitelj se može kazniti kaznom zatvora od jedne do četiri godine i novčanom kaznom u šesterostrukom iznosu od dugovanog iznosa. Ako šteta koja je nanesena proračunskim rashodima Zajednice iznosi od 4.000

---

<sup>84</sup> V. LETTIERI, FRANCO (1993) Erfahrungsbericht aus den Mitgliedstaaten des romanischen Rechtskreises unter Berücksichtigung der organisierten Kriminalität, u: Dannecker, Gerhard (ur.) *Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich*, Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Band 3, Köln: Bundesanzeiger, 87-103, 98-101; DANNECKER, 1996, 591; SICURELLA, 2000, 489-492.

<sup>85</sup> V. DANNECKER, 1996, 591; BACIGALUPO, E. (2000) Rapport national espagnol, u: M. Delmas-Marty / J.A.E. Vervaele (ur.) *The implementation of the Corpus Juris in the Member States: Penal provisions for the protection of European Finances*, Volumen III, Antwerpen: Intersentia, 775-813, 776-778.

do 50.000 eura, također će se raditi o kaznenom djelu iz članka 628. Kaznenog zakona koje je zapriječeno kaznom zatvora od pet dana do dva mjeseca.<sup>86</sup>

Suprotno od njemačkog modela posebnog i unitarnog inkriminiranja prijevare na štetu subvencija, francuski model ne poznaje posebno kazneno djelo prijevarnog prisvajanja subvencija, već je kaznenopravna zaštita rashoda Unije osigurana fragmentarno, dijelom kroz opće kazneno djelo prijevare propisano Kaznenim zakonom, a dijelom kroz posebne inkriminacije propisane specijalnim zakonima. Odredbama članka 313-1 Kaznenog zakona iz 1994. godine (*Code pénal*, dalje: CP) propisano je kazneno djelo prijevare (*l'escroquerie*) koje čini onaj koji poduzima prijevarne radnje (*manoeuvres frauduleuses*) da bi nekoga prevario. Inkriminacija je primjenjiva bez obzira na to je li žrtva javna ili privatna, fizička ili pravna, nacionalna ili supranacionalna osoba.<sup>87</sup> Pokušaj prijevare kažnjava se kao i dovršeno djelo (čl. 313-3 CP), a i samo pokazivanje lažnih isprava u cilju pribavljanja subvencije, novčanog iznosa ili neke koristi kažnjava se kroz djelo iz članka 441-6 CP. Kazneno djelo prijevare ne obuhvaća prijevarnu upotrebu zakonito dobivene subvencije korištenjem sredstava protivno ugovornim uvjetima ili svrsi.<sup>88</sup> Za inkriminiranje prijevarnog korištenja subvencija Unije koristi se kazneno djelo zlouporabe povjerenja propisano člankom 314-1 CP.<sup>89</sup> Kaznenopravnu zaštitu rashodima EU pružaju i odredbe sadržane u posebnim zakonima o ekonomskom ili financijskom poretku kojima se inkriminira nezakonito ostvarivanje koristi koju dodjeljuje država ili drugo javno tijelo. Francuska sudska praksa rijetko se koristi tim posebnim djelima za sankcioniranje počinitelja prijevare na štetu proračuna Unije te se uglavnom oslanja na opće kazneno djelo prijevare.<sup>90</sup>

Razlike između njemačkog i francuskog modela kaznenopravne zaštite rashoda proračuna EU su značajne. Tako, iako se pojam prijevarne radnje (*manoeuvres frauduleuses*) široko tumači,<sup>91</sup> francusko djelo prijevare ne može se počinuti nečinjenjem jer se definira radnjom činjenja, a činjenje nečinjenjem nije priznato u francuskom pravu.<sup>92</sup> S obzirom na oblik krivnje koji se traži također postoji razlika. Njemačko kazneno djelo subvencijske prijevare može

---

<sup>86</sup> Čl. 628. Kaznenog zakona glasi: "Tko prevari opći proračun Zajednice ili druge njezine fondove ili neosnovano prisvoji njezina sredstva na bilo koji način opisan u člancima 306. i 309. u iznosu većem od 4.000 eura, kaznit će se kaznom od pet dana do dva mjeseca."

<sup>87</sup> DELMAS-MARTY, M. / MANACORDA, S. (2000) Rapport national français, u: M. Delmas-Marty / J.A.E. Vervaele (ur.) *The implementation of the Corpus Juris in the Member States: Penal provisions for the protection of European Finances*, Volume II, Antwerpen: Intersentia, 287-347, 288.

<sup>88</sup> V. BACIGALUPO, 1993, 151; DANNECKER, 1995, 159.

<sup>89</sup> DELMAS-MARTY / MANACORDA, 2000, 288.

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> BACIGALUPO, 1993, 151; DANNECKER, 1995, 159.

<sup>92</sup> DELMAS-MARTY / MANACORDA, 2000, 289.

se počiniti namjerom i nehajem, a nehajno počinjenje nije prekršaj, kao što je to slučaj s utajom poreza, već kazneno djelo. Razlog kojim se opravdava veća kriminalna težina koja se daje nehajnom nezakonitom prisvajanju rashoda od prihoda je u tome što je kod utaje carina odnosno poreza riječ o nehajnom neprenošenju vlastitih sredstava na državu, dok kod subvencijske prijave postoji veća obveza primatelja subvencija prema ispunjenju pretpostavaka za dobivanje subvencije.<sup>93</sup> Suprotno tome, u francuskom pravu prijevara i druga navedena kaznena djela mogu se počiniti samo s namjerom.<sup>94</sup> Njemačko kazneno djelo subvencijske prijave djelo je apstraktnog ugrožavanja, a dobrotoljni odustanak je razlog nekažnjivosti (§ 264. st. 5. StGB). Francuska prijevara je kazneno djelo s konkretnom posljedicom, no razliku umanjuje činjenica da su pokušaj, pa i pripremne radnje pokazivanja lažnih isprava, kažnjivi i u francuskom kaznenom pravu.

U Engleskoj se prijevarno prisvajanje subvencija Zajednice inkriminira Zakonom iz 1968. (*Theft Act 1968*) koji propisuje kaznena djela nepoštenog prisvajanja imovine prijevarom (s. 15) i nepoštenog dovođenja do prenošenja novca prijevarom (s. 15A). Pokušaj tih djela koji se ostvaruje izradom ili davanjem lažnih isprava radi prisvajanja potpore ili subvencije kažnjiv je prema Zakonu iz 1981. (s.1 *Criminal Attempts Act*).<sup>95</sup> Ti propisi ne normiraju izričito zaštitu subvencija Zajednice, ali se i na njih primjenjuju jer je Zakonom o Europskoj zajednici iz 1972. (*European Communities Act 1972*) propisano da je Europska zajednica pravna osoba interesi koje štiti *the Theft Act*. Osim toga, korištenje lažnih isprava je kazneno djelo propisano Zakonom o krivotvorenju (ss. 3 i 4 *Forgery and Counterfeiting Act 1981*). Predviđene kazne za sva navedena djela su deset godina zatvora i neograničena globa.<sup>96</sup> Englesko pravo sadržava i inkriminaciju koja se može primijeniti na nezakonito korištenje subvencijom, ali ne u svim slučajevima.<sup>97</sup> Nedostatak primjene teritorijalne kaznenopravne nadležnosti prema kojoj su nacionalni sudovi nadležni samo za prijevaru počinjenu na području Engleske ispravljen je 1999. godine kad je stupio na snagu Zakon (*Part I of the Criminal Justice Act 1993*) kojim je proširena nadležnost engleskih sudova na različita kaznena djela prijave radnja kojih je u cijelosti ili djelomično počinjena u inozemstvu.<sup>98</sup> Nečinjenje

---

<sup>93</sup> DANNECKER, 1995, 168.

<sup>94</sup> DELMAS-MARTY / MANACORDA, 2000, 289.

<sup>95</sup> Prema SPENCER, J.R. (2000) National report of the United Kingdom, u: M. Delmas-Marty / J.A.E. Vervaele (ur.) *The implementation of the Corpus Juris in the Member States: Penal provisions for the protection of European Finances*, Volumen III, Antwerpen: Intersentia, 857-945, 859.; V. TIEGS, 2006.

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> Ibid., 861.

<sup>98</sup> V. ibid., 861.

i nehaj nisu oblici počinjenja subvencijske prijevare koje pokriva englesko zakonodavstvo.<sup>99</sup>

## 2. Kaznenopravna zaštita prihoda Europske unije u državama članicama

Prihodi proračuna EU koji se ubiru od fizičkih i pravnih osoba tradicionalni su prihodi koje čine poljoprivredne pristojbe i druge uvozne carine kao i dio poreza na dodanu vrijednost država članica. U kaznenopravnim poredcima inkriminiranje nezakonitog prisvajanja tih vrsta prihoda provodi se kroz različite oblike carinskih i poreznih kaznenih djela. Sukladno već spomenutom pravilu o ograničavanju kaznenopravne zaštite na domaća nadindividualna dobra, tim fiskalnim deliktima prvotno su se štitila isključivo nacionalna proračunska sredstva. Naknadno je kaznenopravna zaštita u državama članicama proširena na proračunske prihode Unije. To je učinjeno uvođenjem asimilacijske klauzule<sup>100</sup> kojom su se prihodi proračuna EU izjednačivali s prihodima državnog proračuna ili normiranjem posebnih kaznenih djela za zaštitu prihoda EU.<sup>101</sup> Proširivanje kaznenopravne zaštite na prihode Unije bila je nužna posljedica stvaranja zajedničkog tržišta, ustanovljivanja zajedničkih vanjskih granica te prenošenja fiskalnih i financijskih ovlasti s tijela država članica na tijela EU.

Radi izjednačivanja kaznenopravne zaštite domaćih i europskih prihoda u Njemačkoj je u niz zakona uvedena asimilacijska klauzula. Tako su odredbama Uredbe o davanjima (§ 3. st. 1. t. 2. *Abgabenordnung*, AO), Carinskog zakona (§ 1. st. 3. i § 80a *Zollgesetz*) i Zakona o pristojbama (§ 2. *Abschöpfungsgesetz*) izjednačena davanja i carine zajedničke carinske tarife s njemačkim davanjima i carinama.<sup>102</sup> Kaznena djela propisana Uredbom o davanjima koja inkriminiraju nezakonito prisvajanje poreza uključuju i carine jer je u § 3. stavku 3. Uredbe navedeno da pojam poreza u smislu tog zakona obuhvaća i uvozna i izvozna davanja sukladno Carinskom zakonu. Stoga je temelj kaznenopravne zaštite prihoda Unije u Njemačkoj porezno kazneno djelo utaje poreza (*Steuerhinterziehung*) propisano § 370. st. 1. Uredbe o davanjima (AO) koju čini onaj tko daje netočne ili nepotpune podatke financijskim ili drugim tijelima vlasti o porezno relevantnim činjenicama, ili ih protivno svojoj

---

<sup>99</sup> V. Appendix I: Synthesis of the comparative tables, DELMAS-MARTY M. / VERVAELE, J.A.E. (ur.) *The implementation of the Corpus Juris in the Member States: Penal provisions for the protection of European Finances*, Volume I, Antwerpen: Intersentia, 109.

<sup>100</sup> V. BACIGALUPO, 1993, 146, 149.

<sup>101</sup> DANNECKER, 1995, 155.

<sup>102</sup> Ibid.

obvezi ostavlja u neznanju, ili se protupravno koristi poreznim oznakama ili štambiljima, i time dovede do smanjenja poreza ili ostvari neopravdani porezni dobitak. Za temeljni oblik djela zapriječena je kazna zatvora do pet godina (st. 1.), dok je za kvalificirani oblik koji postoji u slučaju kad je riječ o velikom poreznom iznosu, zloupotrebi položaja te krivotvorenju isprava, predviđena kazna od šest mjeseci do deset godina zatvora (st. 2.). Za zaštitu financijskih interesa Unije od velike je važnosti što se utajom ne smatra samo netočno prijavljivanje podataka s ciljem smanjenja poreza, već i prijevarno prisvajanje poreznih povlastica (st. 4.), uključujući dozvolu uvoza bez carina.<sup>103</sup> U stavku 6. § 370. AO normirana je asimilacijska klauzula kojom se zaštitno dobro proširuje i na uvozna i izvozna davanja te na poreze koje prikupljaju druge države članice za Europsku uniju, čak i onda kad je počinitelj djela stranac u inozemstvu.<sup>104</sup>

Zaštita prihoda Unije u Njemačkoj se provodi i kroz kaznena djela normirana propisima § 372. i § 379. AO. Odredbe § 372. AO propisuju kazneno djelo krijumčarenja preko granice (*Bannbruch*, nekadašnja *Konterbande*) koje čini tko protivno zabrani predmete uvozi, izvozi ili provози. Taj paragraf u stavku 2. upućuje na § 370. AO koji će se supsidijarno primijeniti na počinitelja tog djela ako nije ostvario neko drugo djelo zapriječeno kaznom ili globom. Odredbama § 379. AO (*Steuergefährdung*) propisana je prekršajna odgovornost za namjerno ili nehajno izdavanje netočnih isprava i upisivanje netočnih podataka u službene knjige i isprave (*Verbuchung*) kako bi se omogućilo smanjenje poreza ili prisvajanje neopravdanih povlastica. U stavku 1. izričito se navodi da se djelo odnosi i na smanjenje uvoznih i izvoznih davanja koje prikuplja druga država članica Europskih zajednica ili pripadaju državi koja na temelju sporazuma o asocijaciji ili preferencijalnom režimu ima povlašteni položaj u pogledu robe iz Europske zajednice. Taj prekršaj omogućuje prekršajno kažnjavanje pripremljenih radnji za počinjenje kaznenog djela utaje poreza kaznom do pet tisuća eura (§ 379. st. 4. AO).

Za razliku od Njemačke u kojoj se razlikuju kaznena djela utaje carina i krijumčarenja, u nizu drugih država članica, među kojima su Francuska i Italija, krijumčarenje i utaja carina ujedinjeni su u jednom kaznenom djelu. U tim državama kaznenim djelom krijumčarenja smatra se ne samo tajni uvoz ili izvoz robe već i svaka utaja uvoznih odnosno izvoznih davanja počinjena prikazivanjima netočnih podataka ili njihovim neprikazivanjem.<sup>105</sup> U Francuskoj i Italiji carinski su delikti ograničeni na utaju uvoznih ili izvoznih carina odnosno porezni i carinski delikti normativno su odvojeni, pa je za utaju svake druge vrste davanja bilo potrebno propisati posebno kazneno djelo. Stoga su

---

<sup>103</sup> Ibid., 156.

<sup>104</sup> Ibid., 170.

<sup>105</sup> V. BACIGALUPO, 1993, 148; DANNECKER, 1995, 155.



u Francuskoj i Italiji za utaju drugih vrsta prihoda, kao primjerice poreza na dodanu vrijednost, propisana posebna kaznena djela.<sup>106</sup> Njima se inkriminira i sankcionira s jedne strane propuštanje deklariranja prihoda odnosno poreza, a s druge strane davanje lažnih izjava odnosno prikazivanje netočnih ili nepotpunih isprava.<sup>107</sup>

U Francuskoj se prihodi Unije štite kaznenim djelima utaje carina pri prelasku granice propisanim člankom 426. Zakona o carinama (*Code des douanes*) te poreznom prijevaram normiranom člancima 1741. Zakona o porezima (*Code général des impôts*).<sup>108</sup> Oba djela mogu se počiniti samo s namjerom.

U Italiji je kaznenopravna zaštita tradicionalnih prihoda Unije, dakle carina i poljoprivrednih pristojbi, sadržana u Jedinstvenom tekstu carinskog zakonodavstva koji u sedmoj glavi sadržava seriju kaznenih djela i prekršaja kojima se ekvivalentno štite talijanska i europska carinska davanja. U člancima 282.-292. tog akta sankcionirana je svaka vrsta namjernog ponašanja kojima se otklanja plaćanje pristojbi na granicama.<sup>109</sup>

U Engleskoj i Walesu nezakonito prisvajanje proračunskih prihoda Unije kaznenopravno se štiti kroz dva opća kaznena djela kao i kroz veći broj posebnih kaznenih djela propisanih statutima (*statutory offences*).<sup>110</sup> Opće je *common law* kazneno djelo prijevare na štetu prihoda (*cheating the revenue*) koja obuhvaća svaku vrstu prijevarnog ponašanja kojim se novac skreće od proračuna te se oduzima proračunu novac koji mu pripada. Djelo je teoretski kažnjivo s doživotnim zatvorom ili neograničenim iznosom globe. Drugo opće kazneno djelo je izbjegavanje odgovornosti prijevaram koje je propisano Zakonom iz 1978. (section 2. *Theft Act 1978*). Djelo obuhvaća utaju svih vrsta dugova prijevaram te se kažnjava kaznom zatvora do pet godina i/ili neograničenom globom. Neka od važnijih posebnih kaznenih djela koja se mogu staviti na teret počiniteljima EU prijevare na štetu prihoda jesu: upotreba ili izrada lažnih isprava u carinskim i poreznim predmetima, utaja davanja prema Zakonu o carinama i trošarini iz 1979. (*Customs and Excise Act*), utaja trošarina, utaja poreza na dodanu vrijednost i dr. Ta djela zahtijevaju namjeru na prijevaru. *Common law* djelo prijevare na štetu prihoda i neka posebna kaznena djela mogu biti počinjenja nečinjenjem. Ta kaznena djela mogu se progoniti zajedno s lakšim djelom izrade lažnih isprava (*summary offence*) koje je zapriječeno kaznom do šest mjeseci i čini se s objektivnom odgovornošću.

---

<sup>106</sup> U Španjolskoj čl. 349. Código Penal, u Francuskoj čl. 1741. i 1742. Code des impôts, u Italiji Zakon 576 od 7.8.1982. koji je novelirao zakonsku uredbu 429 od 10.7.1982. BACIGALUPO, 1993, 150.

<sup>107</sup> V. detaljnije BACIGALUPO, 1993, 150.

<sup>108</sup> DELMAS-MARTY / MANACORDA, 2000, 288-289.

<sup>109</sup> V. SICURELLA, R. (2000) Raport national italien, u: M. Delmas-Marty / J.A.E. Vervaele (ur.) *The implementation of the Corpus Juris in the Member States: Penal provisions for the protection of European Finances*, Volumen II, Antwerpen: Intersentia, 489-532, 489.

<sup>110</sup> V. SPENCER, 2000, 859-861.

Španjolska je europska država koja je u novom Kaznenom zakonu (*Código Penal*)<sup>111</sup> donesenim 1995. godine propisala člankom 306. kazneno djelo prijevare na štetu proračunskih sredstava Zajednice kojim se jedinstveno štite prihodi i rashodi.<sup>112,113</sup> To djelo čini onaj tko radnjom ili propustom prevari opći proračun Zajednice ili njezine fondove u iznosu većem od 50.000 eura izbjegavajući plaćanje iznosa koje mora platiti ili korištenjem dobivenim sredstvima u svrhu različitu od one kojoj su namijenjena. Djelo je zapriječeno kaznom od jedne do četiri godine zatvora i novčanom kaznom u šesterostrukom iznosu od dugovanog iznosa. Ako šteta koja je nanesena proračunu Zajednice iznosi od 4.000 do 50.000 eura, radit će se o kaznenom djelu iz članka 628. Kaznenog zakona koje je zapriječeno kaznom zatvora od pet dana do dva mjeseca. Prigovori koji se upućuju novoj španjolskoj kaznenopravnoj regulativi jesu da je neprecizna te da za počinjenje djela traži namjeru kao i nastupanje posljedice.<sup>114</sup>

S obzirom na oblik krivnje s kojim se mogu počinuti ta djela, postoji razlika među državama članicama. U Francuskoj, Španjolskoj i Italiji zahtijeva se postojanje namjere.<sup>115</sup> U Engleskoj je djela moguće počinuti s namjerom (*intention*) ili teškim nemarom (*recklessness*), ali ne i nehajno (*gross negligence*). Osim toga, nekoliko engleskih djela utaje sadržava i subjektivni element "nepoštenja".<sup>116</sup> U Njemačkoj nehajno počinjenje utaje poreza iz § 370. AO prema § 378. AO nije kazneno djelo, već prekršaj zapriječen globom do 50.000 eura.

Daljnja razlika među državama članicama postoji s obzirom na to od kojeg stadija počinjenja djela započinje kaznenopravna zaštita financijskih interesa Unije. Za određivanje početka pružanja kaznenopravne zaštite relevantni su sljedeći opći kaznenomaterijalnopravni instituti - pripremne radnje, pokušaj i dobrovoljni odustanak, ali i postojanje nekih posebnih kaznenih djela koja također omogućuju progon pripremnih radnji kaznenog djela utaje. U Fran-

---

<sup>111</sup> Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

<sup>112</sup> Do Kaznenog zakona iz 1995. godine kaznenopravna zaštita prihoda EU bila je osigurana člankom 349. Kaznenog zakona. V. BACIGALUPO, 1993, 150; DANNECKER, 1995, 155.

<sup>113</sup> Unitarna zaštita proračunskih prihoda i rashoda predviđena je i u članku 1. Nacrta *corpus juris* u kojem se normira kazneno djelo prijevare na štetu financijskih interesa Europskih zajednica i s njome izjednačena kaznena djela. V. *Corpus juris* 2000, 2003, 15-16.

<sup>114</sup> V. BACIGALUPO, 2000, 777-778.

<sup>115</sup> V. BACIGALUPO, 1993, 149; DANNECKER, 1995, 156-157; DELMAS-MARTY / MANACORDA, 2000, 289.

<sup>116</sup> Tako *Spencer* navodi da sud, koji je u Engleskoj porota, mora biti uvjeren ne samo da je okrivljenikovo ponašanje suprotno "važecim standardima običnih poštenih ljudi" već i da je to i okrivljenik znao. To znači da će okrivljenik biti oslobođen ako porota nije izvan razumne sumnje sigurna da joj laže kada joj kaže "Pa, ja sam mislio da je u redu tako postupiti: mene nije briga za financijske interese Zajednice, a niti je (ako imate razuma) vas!" SPENCER, 2000, 862.

cuskoj i Italiji pokušaj krijumčarenja izjednačen je s dovršenim djelom.<sup>117</sup> U Njemačkoj je izričito propisano da je pokušaj utaje kažnjiv (st. 3. § 370. AO). U Španjolskoj je to pitanje sporno, no Vrhovni sud je početkom 90-ih priznao primjenu članka 3. Kaznenog zakona koji normira pokušaj kaznenog djela krijumčarenja.<sup>118</sup>

Najznačajnije razlike države članice pokazuju prema vrsti i visini sankcija kojima su zapriječena kaznena djela odnosno prekršaji na štetu financijskih interesa EU. Tako se u Engleskoj može izreći kazna doživotnog zatvora odnosno do pet godina zatvora te neograničeno visoka novčana kazna. U Njemačkoj se počiniteljima može izreći kazna od pet godina zatvora, a za kvalificirani oblik i do deset godina zatvora, a predviđene su i sporedne posljedice osude, kao što su gubitak službe ili mogućnosti imenovanja, kao i oduzimanje *instrumenta sceleris* (§ 375. AO). U Španjolskoj je utaja prihoda EU zapriječena kaznom zatvora do četiri godine (čl. 306. *Código Penal*). U Francuskoj je za djelo utaje carina predviđena kazna zatvora do tri godine kumulativno s novčanom kaznom (art. 414. *Code des Douanes*). Najblaže je talijansko kazneno pravo koje za utaju davanja ne može izreći kazna oduzimanjem slobode, već samo novčanu kaznu (art. 282. DPR od 23. 1. 1973.).

#### **IV. USKLAĐENOST HRVATSKOG KAZNENOG PRAVA S KONVENCIJOM O ZAŠTITI FINANCIJSKIH INTERESA EUROPSKIH ZAJEDNICA PRIJE IMPLEMENTACIJSKE NOVELE**

Kazneno pravo RH sadržavalo je i prije implementacijske novele Kaznenog zakona od 10. listopada 2007. kaznena djela kojima su bila inkriminirala ponašanja opisana u Konvenciji kao prijevare na štetu financijskih interesa EU. Poput većine država članica, hrvatsko zakonodavstvo predviđa posebna kaznena djela za zaštitu rashoda i prihoda proračuna EU. Sva kaznena djela relevantna za prijevare protiv EU propisana su Kaznenim zakonom.

##### **1. Kaznena djela za zaštitu proračunskih rashoda Europske unije**

Prvi i drugi oblik prijevare na štetu rashoda EU, opisani u čl. 1. st. 1. t. a (1. i 2.) Konvencije kao korištenje ili prikazivanje lažnih, netočnih ili nepotpunih navoda ili isprava te kao tajenje podatka protivno posebnoj obvezi, sadržani su u klasičnom kaznenom djelu *prijevare* (čl. 224. KZ) i kaznenom djelu *prije-*

---

<sup>117</sup> V. BACIGALUPO, 1993, 149; DANNECKER, 1995, 156-157.

<sup>118</sup> BACIGALUPO, 1993, 149.

vare u gospodarskom poslovanju (čl. 293. KZ). Ta kaznena djela čini osoba koja s ciljem da pribavi protupravnu imovinsku korist za sebe ili drugog (čl. 224.) ili za svoju ili drugu pravnu osobu (čl. 293. KZ) lažnim prikazivanjem ili prikrivanjem činjenica dovede nekoga u zabludu ili ga održava u zabludi i time ga navede da na štetu svoje ili tuđe imovine nešto učini ili ne učini. Kaznjiva radnja je lažno prikazivanje ili prikrivanje činjenica što odgovara radnji opisanoj u Konvenciji jer sukladno sudskoj praksi lažno prikazivanje uključuje pisano i usmeno<sup>119</sup> prikazivanje lažnih, netočnih ili nepotpunih navoda, a nečinjenje propustom otkrivanja podataka pokriveno je radnjom prikrivanja činjenica.<sup>120</sup> Sukladno hrvatskoj teoriji i praksi, prikrivanje činjenica može biti prijeverno samo ako počinitelj ima zakonsku ili ugovornu obvezu upoznavanja druge strane s nekom činjenicom,<sup>121</sup> što znači da on krši posebnu obvezu navedenu u drugom obliku prijevera na štetu rashoda.

Ipak, usklađenost navedenih kaznenih djela nije postignuta jer ona sadržavaju i dodatna tri objektivna i subjektivna obilježja: poseban cilj prijevernog ponašanja, subjektivni učinak “dovođenja drugog u zabludu” i objektivno obilježje imovinske štete. Sukladno hrvatskom pravu, cilj počinitelja je pribavljanje protupravne imovinske koristi za sebe, drugu osobu ili pravnu osobu. Navedena namjera počinitelja nije predviđena Konvencijom i stoga je dodatno subjektivno obilježje. Istovrsno obilježje, koje je Komisija kritizirala u svom implementacijskom izvješću, jest “obogaćivanje” u Austriji,<sup>122</sup> Italiji i Nizozemskoj.<sup>123</sup>

Daljnje suviše obilježje prijevernog ponašanje iz aspekta PIF konvencije je zahtjev da se osoba dovede u zabludu. Karakteristika prijevera u Hrvatskoj je sudjelovanje žrtve koja se često smatra naivnom ili pohlepnom te stoga i sama snosi odgovornost.<sup>124</sup> Sud mora utvrditi da je žrtva bila prevarena,<sup>125</sup> a to znači da je imala pogrešnu ideju o relevantnim činjenicama izazvanu ponašanjem počinitelja.<sup>126</sup> Zahtjev za dovođenjem žrtve u zabludu postoji i u

---

<sup>119</sup> VSRH Kzz 39/04-2.

<sup>120</sup> ŽS Kc Kž 132/1998.

<sup>121</sup> NOVOSELEC, PETAR (2007) *Posebni dio kaznenog prava*, Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, 235.

<sup>122</sup> KERT, 2006, 29.

<sup>123</sup> Annex to the Report, 19.

<sup>124</sup> NOVOSELEC, 2007, 234.

<sup>125</sup> VSRH KZZ 25/04-2

<sup>126</sup> Dokazivanje da je žrtva bila u zabludi u sudskoj praksi uključuje činjenice kao što su: jesu li nadležna tijela bila obvezna utvrditi sve relevantne činjenice i provjeriti navode počiniteljeva (prijevernog) zahtjeva kao i jesu li nadležna tijela bila u mogućnosti provjeriti počiniteljeve navode. U nekim slučajevima, kao primjerice ako žrtva nije imala predodžbu ili ako je bila ravnodušna, dužnost na strani žrtve može počinitelja osloboditi krivnje. VSRH Kzz 20/06-2, VSRH KZZ 25/04-2, NOVOSELEC, 2007, 236.

nekim drugim državama.<sup>127</sup> Taj psihološki element djela je protivan Konvenciji jer utvrđivanje prijevare na štetu proračuna EU ne zahtijeva participaciju žrtve i njezina ideja o počiniteljevim radnjama kaznenopravno treba biti irelevantna. Prema Konvenciji, relevantno je jedino ponašanje počinitelja.

Posljednje nepotrebno obilježje prijevare iz aspekta Konvencije jest njezina posljedica koja se sastoji u tome da prevarena osoba učini nešto na štetu svoje ili tuđe imovine. Poput Njemačke<sup>128</sup> i Austrije, i u nas je prijevarena imovinski delikt s imovinskom štetom kao nužnim obilježjem.<sup>129</sup> Ona je materijalno kazneno djelo s posljedicom. Prijevarena je počinjena kad šteta nastupi, a s obzirom na subvenciju to znači kad je subvencija dana počinitelju. Sukladno PIF konvenciji, jedini učinak prijevarnog ponašanja treba biti protupravno stjecanje ili zadržavanje proračunskih sredstava EU, a nastupanje imovinske štete se ne zahtijeva.<sup>130</sup> Ustanovljujući dodatna konstitutivna obilježja kaznenih djela prijevare, hrvatsko pravo suzuje svoju primjenu i ne zadovoljava minimalne standarde koje je postavila Konvencija.

Trećem obliku prijevare na štetu EU koje se čini zlouporabom proračunskih rashoda odgovara oblik kaznenog djela *zlouporaba ovlasti u gospodarskom poslovanju* (čl. 292. st. 1. t. 5. KZ). Počinitelj tog djela je odgovorna osoba u pravnoj osobi koja se s ciljem pribavljanja protupravne imovinske koristi za svoju ili drugu pravnu osobu namjenskim sredstvima kojima raspolaže koristi protivno njihovoj namjeni. Kazneno djelo štiti sve oblike proračunskih rashoda jer prema sudskoj praksi pojam "namjenska sredstva" obuhvaća sve oblike financijskih sredstava koji su na temelju zakona, drugog propisa ili akta pravne osobe namijenjeni za određenu svrhu.<sup>131</sup> Ipak, za primjenu tog djela na proračun EU bit će nužno propisati asimilacijsku klauzulu u pogledu propisa EU i proračunskih sredstava EU.

Navedeno kazneno djelo zlouporabe ovlasti u gospodarskom poslovanju nije usklađeno s Konvencijom iz dvaju razloga. Prvo, počinitelj djela može biti samo odgovorna osoba u pravnoj osobi. Drugo, kao i u drugim kaznenim djelima prijevare, čini se samo s ciljem pribavljanja protupravne imovinske koristi za svoju ili drugu pravnu osobu, što mora biti obuhvaćeno počiniteljevom namjerom; štoviše, sukladno praksi Vrhovnog suda, djelo može biti počinjeno

---

<sup>127</sup> Primjerice klasično kazneno djelo prijevare u Njemačkoj (§ 263. StGB) i Austriji (§ 149. StGB). V. ZEDER, 2006, 951.

<sup>128</sup> V. supra, III. 2. Kaznenopravna zaštita rashoda Europske unije u državama članicama.

<sup>129</sup> NOVOSELEC, 2006, 19.

<sup>130</sup> Ibid., ZIESCHANG, 1997, 80.

<sup>131</sup> Sentencija: "U pravilu namjenskim bivaju novčana sredstva koja su striktno predviđena za određenu namjenu, ali to mogu biti i druga, robna sredstva, kao što su npr. robne zalihe, roba prikupljena za određene vidove humanitarne pomoći i sl. Roba iz redovne proizvodnje u skladištu trgovačkog društva ne predstavlja 'namjenska sredstva'". Županijski sud u Bjelovaru, Kz 383/04-2.

samo s izravnom namjerom.<sup>132</sup> Tako, primjerice, ako se proračunska sredstva potroše za druge namjene, a nakon nekog se vremena nadomjeste iz drugih izvora prihoda, nije počinjeno to djelo jer, prema našoj judikaturi, nije ostvarena protupravna imovinska korist za pravnu osobu a niti je okrivljenik postupao s ciljem pribavljanja znatne imovinske koristi.<sup>133</sup> S obzirom na to da Konvencija za taj oblik prijevare ne zahtijeva posljedicu odnosno učinak protupravnog stjecanja ili zadržavanja, neusklađenost hrvatskog prava posve je očigledna.<sup>134</sup>

## 2. Kaznena djela za zaštitu proračunskih prihoda Europske unije

Sliku usklađenosti hrvatskog kaznenog prava s PIF konvencijom u pogledu zaštite prihoda proračuna EU bitno je izmijenila novela KZ od 16. lipnja 2006.<sup>135</sup> U pristupnim pregovorima za poglavlje 32. koje obuhvaća kazneno-pravnu zaštitu financijskih interesa EU, Europskoj su komisiji tijekom eksplanatornog i bilateralnog analitičkog pregleda usklađenosti našeg zakonodavstva s Konvencijom predloženi propisi KZ prije navedene novele te je na temelju njih RH izradila svoje pregovaračko stajalište, a Europska komisija izvješće na temelju kojeg je Europsko vijeće otvorilo pregovore u tom poglavlju te postavilo mjerila za njegovo zatvaranje. Iz tog razloga, kao i radi razumijevanja nekih nekonzistentnosti koje su se pojavile u implementacijskoj noveli KZ, prvo će se analizirati stupanj harmonizacije našeg kaznenog prava prije novele KZ iz 2006. godine.

Ključno kazneno djelo za zaštitu prihoda EU, prije lipnja 2006., bilo je *izbjegavanje carinskog nadzora* (298. KZ). Ono je odgovaralo prijevarnim ponašanjima navedenim u čl. 1. st. 1. t. b. (1. i 2.) Konvencije koja su se od istovrsnih ponašanja na štetu rashoda razlikovala po učinku nezakonitog smanjenja proračunskih sredstava. Kazneno djelo izbjegavanja carinskog nadzora činila je osoba koja prenese veću količinu robe ili stvar velike vrijednosti

---

<sup>132</sup> VSRH Iv Kz 54/05-3.

<sup>133</sup> Primjerice, pročelnik za financije grada M. teretio se da nije strogo namjenska sredstva koja su na račun grada doznačena iz državnog proračuna doznačio subjektu kojem su namijenjena, već je dio sredstava ostavio na računu grada za financiranje drugih korisnika gradskog proračuna. Sud je utvrdio da su sredstva doznačena sa zakašnjenjem dva mjeseca budući da su prvo potrošena za druge namjene, a nakon toga nadomještena iz drugih izvora. Takvim postupanjem osumnjičenika ipak nije ostvarena protupravna imovinska korist za pravnu osobu, odnosno gradski proračun, a niti je osumnjičenik postupao s ciljem pribavljanja znatne imovinske koristi, što znači da nema elemenata iz st. 1. i st. 2. čl. 292. KZ. VSRH IV Kz 76/04-2.

<sup>134</sup> V. supra, II. 1. Definicija kaznenog djela prijevare na štetu proračuna Europske unije.

<sup>135</sup> NN 71/06.

preko carinske crte izbjegavajući mjere carinskog nadzora. Izbjegavanje je moglo biti počinjeno skrivanjem robe, ali isto tako i nedeklariranjem robe na carini protivno posebnoj obvezi deklariranja robe na carinskoj granici sukladno Carinskom zakonu. Prema hrvatskoj judikaturi, to je kazneno djelo bilo počinjeno neovisno o tome prelazi li počinitelj carinsku crtu na legalno označenom carinskom prijelazu, skriva li robu ili ne te je li ga carinski djelatnik prethodno pitao, ili nije, ima li robu za carinjenje i je li izvršio pregled robe.<sup>136</sup> Stoga je ovo djelo obuhvaćalo krijumčarenje kao i utaju carinskih pristojbi. Roba je morala biti velike vrijednosti, što je prema stajalištu Vrhovnog suda odgovaralo iznosu 30.000 kuna.<sup>137</sup> To je odgovaralo čl. 2. st. 2. Konvencije koji u nadležnost Konvencije stavlja prijevaru koja uključuje sredstva ne manja od 4.000 eura. No, to kazneno djelo bilo je počinjeno i ako je roba vrijedila manje od 4.000 eura, ali se odnosila na veliku količinu robe koja se sigurno ne koristi u svakodnevnom životu (desetine istih hlača, tisuće kutija cigareta).<sup>138</sup> Izbjegavanje mjera carinske kontrole odnosilo se na izbjegavanje carina i poreza. Hrvatska je krajem 2005. i 2006. godine uskladila svoj Carinski zakon s *acquis*<sup>139</sup> te je carine Europske unije asimilirala s hrvatskim carinama.

Novelom KZ iz lipnja 2006. izmijenjeno je kazneno djelo *izbjegavanja carinskog nadzora* tako da se sad odnosi na zabranjenu robu ili robu ograničene proizvodnje i prometa. Djelo čini osoba koja prenese preko carinske crte, izbjegavajući mjere carinskog nadzora, robu koje su proizvodnja i promet ograničeni ili zabranjeni. Kako se sada djelo odnosi na robu na koju se ne plaćaju carine, ono je postalo posve nepodobno za zaštitu financijskih interesa Europske unije. O navedenoj je noveli KZ RH bila dužna obavijestiti Europsku komisiju jer je ona bitno mijenjala sliku usklađenosti našeg prava s Konvencijom.

Međutim, i izvan navedenog kaznenog djela naše kazneno pravo sankcionira prva dva oblika prijevara na štetu prihoda kroz kazneno djelo utaje poreza i drugih davanja (čl. 286. KZ). Prema Carinskom zakonu, carina je jedan oblik poreza, pa carinske pristojbe EU može štiti i kazneno djelo utaje poreza i drugih davanja koje obuhvaća činjenje kroz davanje lažnih porezno relevantnih podataka te nečinjenje kroz neprijavlivanje tih podataka u slučaju obvezne prijave. To kazneno djelo uključuje porez na dodanu vrijednost što je jedan od prihoda EU.<sup>140</sup>

Treći oblik prijevara na štetu prihoda opisanog u Konvenciji kao zlouporaba zakonito ostvarene koristi s učinkom nezakonitog smanjenja proračunskih

---

<sup>136</sup> VSRH IV Kz-79/98.

<sup>137</sup> VSRH Su-726-IV/97 od 19. siječnja 2001.

<sup>138</sup> Županijski sud u Bjelovaru, KŽ-235/01-3.

<sup>139</sup> Izmjene i dopune Carinskog zakona od 22. studenog 2005., NN 140/05, i od 13. prosinca 2006., NN 138/06.

<sup>140</sup> V. supra, II. 1. Definicija kaznenog djela prijevara na štetu proračuna Europske unije.

prihoda može se provesti kroz jedan oblik kaznenog djela *zlouporabe ovlasti u gospodarskom poslovanju* (čl. 292. st. 1. t. 4. KZ). To kazneno djelo čini odgovorna osoba u pravnoj osobi koja s ciljem pribavljanja protupravne imovinske koristi pri izvršavanju obveza prema proračunima i fondovima uskrati sredstava koja im pripadaju. Kazneno djelo zlouporabe ovlasti u gospodarskom poslovanju pokriva širok opseg kažnjivih ponašanja pa se postavlja pitanje njegove suglasnosti za načelom *lex certa*. Osim toga, kao što je već spomenuto, čini ga samo odgovorna osoba u pravnoj osobi te sadržava dodatno obilježje cilja počiniteljeve zlouporabe ovlasti koje je protivno Konvenciji. Osim toga, nije izvjesno da će hrvatski sudovi primijeniti to djelo na situacije u kojima je korist zakonito pribavljena (npr. preferencijalna carina zbog posebne svrhe robe), ali je počinitelj naknadno odlučio promijeniti svrhu robe i tako prekršio uvjet zbog kojeg je dobio korist. Stoga je potrebno propisati novo kazneno djelo za tu vrstu prijevare.

### **3. Priprema ili dobavljanje lažnih, netočnih ili nepotpunih navoda ili isprava**

Odredba čl. 1. st. 3. Konvencije koja zahtijeva inkriminiranje pripremnih radnji za prijevaru na štetu proračuna EU implementirana je u nas dvostruko: kroz kazneno djelo krivotvorenja isprave i kroz inkriminiranje pripremnih radnji kaznenih djela na štetu financijskih interesa EU. Krivotvorenje isprave (čl. 311. KZ) i krivotvorenje službene isprave (čl. 312. KZ) samostalna su kaznena djela. Ona mogu biti primijenjena na pripreme radnje za prijevaru na štetu proračuna EU ili suđena u stjecaju s kaznenim djelima prijevare. Osim toga, sudioništvo (čl. 36. KZ), poticanje (čl. 37. KZ), pomaganje (čl. 38. KZ) i pokušaj (čl. 33. KZ) u odnosu prema kaznenim djelima koja inkriminiraju ponašanja iz čl. 1. Konvencije su kažnjivi. Za dva kaznena djela, temeljni oblik prijevare i izbjegavanje carinskog nadzora, koji su kažnjivi zatvorom do tri godine, izričito je propisano da je pokušaj kažnjiv. Iako na prvi pogled izgleda kao da hrvatsko pravo pruža odgovarajuću zaštitu u pogledu pripremnih radnji, njihova implementacija ovisi o ispravnoj implementaciji glavnih kaznenih djela.

### **4. Kazne**

Sva navedena kaznena djela kojima se štite financijski interesi EU zapriječena su kaznom zatvora od najmanje tri godine. Prema Okvirnoj odluci o europskom uhidbenom nalogu,<sup>141</sup> prijevare na štetu financijskih interesa EU nalazi

---

<sup>141</sup> Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA).



se na listi od 32 kaznena djela za koja je ukinut zahtjev dvostruke kažnjivosti ako su u državi moliteljici zapriječena kaznom zatvora od najmanje tri godine. Propisivanjem kazni od tri godine zatvora Hrvatska je zadovoljila prag Okvirne odluke i omogućila brz postupak predaje počinitelja kaznenih djela prijevare na štetu proračunskih sredstava EU. Može se zaključiti da su propisane kazne učinkovite, razmjerne i odvrćajuće sukladno čl. 2. PIF konvencije.

## 5. Kaznena odgovornost voditelja poslova

Voditelji poslova u Hrvatskoj odgovaraju na temelju općih pravila o počiniteljstvu, poticanju i drugim oblicima sudioništva u počinjenju kaznenog djela kao i na temelju posebnog kaznenog djela *nesavjesnog rada u službi* (čl. 339. KZ). Pojam odgovorne osobe definiran je u općem dijelu Kaznenog zakona kao osobe kojoj je povjeren određeni djelokrug poslova iz područja djelovanja pravne osobe, državnog tijela i tijela lokalne samouprave i uprave i tijela lokalne samouprave (čl. 89. st. 7. KZ). Iako se tom odredbom ne pravi razlika između osobe koja donosi odluke (*decision-maker*) i osobe koja obavlja nadzor, obje djelatnosti smatraju se poslovima iz područja djelovanja pravne osobe, pa pojam odgovorne osobe obuhvaća voditelje poslova kao i nadzorna tijela. Počinitelj gotovo svih kaznenih djela protiv proračuna EU je odgovorna osoba (*delicta propria*), a tamo gdje to nije slučaj, kao kod kaznenog djela *protuzakonitog posredovanja* (čl. 343. KZ), voditelj poslova bit će odgovoran za kaznena djela svojih podređenih prema pravilima o počinjenju kaznenog djela nečinjenjem i njegovoj garantivnoj funkciji.

Kazneno djelo *nesavjesnog rada u službi* čini službena odgovorna osoba koja kršenjem zakona ili drugih propisa, propuštanjem dužnog nadzora ili na drugin način očito nesavjesno postupa u obavljanju službe. Međutim, posljedica tog djela je teža povreda prava drugoga ili znatna imovinska šteta, što je suvišan element prema PIF konvenciji.

## 6. Nadležnost

Hrvatsko kazneno pravo priznaje teritorijalno načelo i načelo aktivnog personaliteta sukladno zahtjevu PIF konvencije. Kazneno zakonodavstvo RH primjenjuje se na svakoga tko počini kazneno djelo na njezinu području (čl. 13. KZ). Smatra se da je kazneno djelo počinjeno u mjestu gdje je počinitelj radio ili bio dužan raditi kao i u mjestu gdje je u cjelini ili djelomično nastupila posljedica, a u slučaju kažnjivog pokušaja i tamo gdje je ta posljedica prema njegovu predviđanju trebala nastupiti (čl. 27.). Određivanjem *locus delicti comissi* prema navedenoj teoriji ubikviteta pokrivena je prijevarena radnja

koje je počinjena izvan RH, ali je korist pribavljena na hrvatskom teritoriju (čl. 4. st. 1. t. 1. Konvencije). Nadležnost nad sudjelovanjem i poticanjem prijave počinjene na teritoriju druge države članice ili treće države (čl. 4. st. 1. t. 2. Konvencije) propisana je čl. 27. st. 2. KZ prema kojem je kazneno djelo počinjeno u mjestu gdje je radio počinitelj kao i u mjestu gdje je radio sudionik ili je bio dužan raditi ili gdje je prema njegovu predviđanju trebala nastupiti posljedica.

Ekstrateritorijalnu nadležnost Hrvatska ima sukladno načelima aktivnog i pasivnog personalnog načela. Hrvatski će državljani biti kazneno progonjeni i suđeni za bilo koje kazneno djelo bez obzira na to gdje je počinjeno pod uvjetom dvostruke kažnjivosti (čl. 4. st. 1. t. 1. Konvencije). Ipak, situacija kad je počinitelj hrvatski službenik, ali ne i hrvatski državljani nije pokrivena načelom aktivnog personaliteta (čl. 6. st. 1.b prvog Protokola). Isto tako, hrvatsko pravo ne predviđa nadležnost ako je počinitelj službenik Zajednice koji radi za ustanovu Zajednice sa sjedištem u Hrvatskoj (čl. 6. st. 1.d prvog Protokola).

Isto tako nije predviđena ekstrateritorijalna nadležnost na temelju načela pasivnog personaliteta ako je kazneno djelo počinjeno protiv službenika Zajednice ili člana ustanove Zajednice koji nije hrvatski državljani. Treba naglasiti da u svim slučajevima u kojima hrvatsko pravo ne predviđa nadležnost koje zahtijevaju PIF instrumenti, Hrvatska se može prilikom njihove ratifikacije koristiti mogućnošću podnošenja izjave da neće primijeniti ta pravila.

## 7. Izručenje

Sukladnost hrvatskog prava o izručenju s Konvencijom treba promatrati iz aspekta Okvirne odluke o europskom uhićenju, jer je prijava na štetu financijskih interesa EU jedno od 32 kaznena djela za koja je ukinut uvjet dvostruke kažnjivosti (čl. 2. Okvirne odluke). U tom smislu hrvatsko pravo o izručenju propisano Zakonom o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima (ZOMPO) nije usklađeno s *acquis* u pogledu sljedećeg: Ustav RH zabranjuje izručenje vlastitih državljana; načelo dvostruke kažnjivosti važi za sva kaznena djela; ZOMPO predviđa zabranu izručenja za fiskalna kaznena djela; postupak izručenja uključuje izvršnu vlast te se provodi putem Ministarstva pravosuđa, a ne neposredno između sudskih vlasti.<sup>142</sup> Ipak, kao što je već navedeno, kazne za kaznena djela na štetu financijskih interesa EU u RH dovoljno su teške da dopuštaju izručenje ili predaju.

---

<sup>142</sup> ĐURĐEVIĆ, ZLATA (2004) Criminal Law Report for Croatia, Police and Judicial Cooperation in the European Union: FIDE 2004 National Reports, Cambridge University Press, 27-40.

## V. IMPLEMENTACIJA KONVENCIJE O ZAŠTITI FINANCIJSKIH INTERESA EUROPSKIH ZAJEDNICA U REPUBLICI HRVATSKOJ: NEISPUNJENJE OBEVEZE

### 1. Pristupni pregovori: poglavlje 32 - Financijska kontrola

Temeljna je svrha pristupnih pregovora za članstvo u Europskoj uniji prilagođivanje pravnog poretka države kandidatkinje s *acquis communautaire* odnosno prihvaćanje i primjena pravne stečevine ili pravnog nasljeđa EU.<sup>143</sup> *Acquis* je za potrebe pregovora s Republikom Hrvatskom podijeljen na 35 poglavlja, što je četiri više od prethodnog kruga pristupnih pregovora. Konvencija o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica smještena je u 32. poglavlje nazvano: Financijska kontrola, koje obuhvaća četiri glavna područja: internu financijsku kontrolu, vanjsku reviziju, zaštitu eura od krivotvorenja i zaštitu financijskih interesa EU koja je podijeljena na upravni i kazneni dio. Kazneni dio propisa EU u ovom poglavlju obuhvaća PIF konvenciju i njezina dva protokola. Njihova je specifičnost u tome što se sastoje od akata koji su po svojoj pravnoj prirodi međunarodni ugovori te trebaju biti potpisani, ratificirani i implementirani sukladno ustavnim propisima svake države članice. PIF konvenciji i njezinim protokolima, kao i drugim konvencijama u trećem stupu, može pristupiti samo ona država koja je članica EU (čl. 12. Konvencije). Ipak, zbog pristupnih pregovora, implementacija tih ugovora imat će u Hrvatskoj, kao što je bilo i u drugim državama kandidatkinjama, obrnuti redoslijed od redovitog tijeka implementacije međunarodnih ugovora. S obzirom na to da su ti ugovori dio pravne stečevine EU, Hrvatska ima obvezu implementirati ih tijekom pregovora, dakle prije nego što ih službeno potpiše i ratificira.

Pregovori u 32. poglavlju: Financijska kontrola do sada su tekli glatko. Prva faza pregovora, tzv. analitički pregledi usklađenosti zakonodavstva (eng. *screening*), održani su sredinom 2006. Objašnjavajući ili eksplanatorni analitički pregled u kojem je Europska komisija predstavila i protumačila Hrvatskoj *acquis* u ovom poglavlju održan je u svibnju 2006, a bilateralni u kojem je Hrvatska izložila stanje usklađenosti svoga pravnog poretka s Konvencijom i njezinim protokolima u lipnju 2006. Komisija je u rujnu 2006. predložila otvaranje pristupnih pregovora u ovom poglavlju bez ijednog mjerila (engl. *benchmarks*), prihvaćajući hrvatsko pregovaračko stajalište da postojeće razlike između zakonodavstva RH i pravne stečevine EU koje su utvrđene tijekom analitičkog pregleda nisu tolike da bi predstavljale bilo kakvu prepreku ostvarivanju potpune primjene pravne stečevine od prvog dana članstva

---

<sup>143</sup> O pregovaračkom procesu pridruživanja Republike Hrvatske EU v. ĐURĐEVIĆ, ZLATA (2006) Pregovori o pridruživanju EU za 24. poglavlje "Pravda, sloboda i sigurnost", bilten *Pravo azila*, br. 1, 3-11.

Hrvatske u EU.<sup>144</sup> Na temelju toga države članice otvorile su u okviru Vijeća EU u studenom 2006. pregovore s RH u tom poglavlju i time se prešlo u drugu pregovaračku fazu pristupanja EU. Mjerila za zatvaranje tog poglavlja vezana uz kaznenopravnu zaštitu finansijskih interesa EU jesu: kaznenopravna zaštita od zloupotrebe proračunskih rashoda EU mora biti upotpunjena, potrebu o izmjenama postojećih odredbi o kaznenim djelima prijevare i korupcije treba procijeniti u svjetlu hrvatske sudske prakse, nadležnost hrvatskih sudova treba biti detaljno usklađena sa zahtjevima PIF konvencije i njezinih protokola.<sup>145</sup>

## **2. Implementacijska novela Kaznenog zakona od 3. listopada 2007: neispunjenje obveze**

Republika Hrvatska u pristupnim se pregovorima u 32. poglavlju obvezala uskladiti svoje kazneno zakonodavstvo s PIF instrumentima do kraja 2007. godine. Kako bi ispunila tu obvezu, Vlada se požurila prije raspuštanja Sabora zbog parlamentarnih izbora predložiti implementacijsku novelu KZ.<sup>146</sup> Radilo se o istoj noveli KZ kojom su pooštrene kazne za kazneno djelo namjernog izazivanja požara, što se smatralo osobito opravdanim državnim razlozima za donošenje Zakona po hitnom postupku. Zakonodavac nije propisao jedinstveno kazneno djelo za zaštitu prihoda i rashoda EU, već je zadržao dvostruki kolosijek kaznenopravne zaštite proračunskih prihoda i rashoda. Novelom su uvedena dva nova kaznena djela (čl. 224.b i čl. 292.a KZ), nadopunjeno je kazneno djelo izbjegavanje carinskog nadzora (čl. 298. KZ) te je nadopunjen čl. 15. KZ radi usklađivanja s pravilom *ne bis in idem*.

### *A. Posebni slučajevi prijevare na štetu finansijskih interesa Europske unije (čl. 224.b KZ)*

U svrhu zaštite proračunskih rashoda EU uvedeno je kazneno djelo:

#### *Posebni slučajevi prijevare na štetu finansijskih interesa Europske unije Čl. 224.b KZ*

(1) Počinjenje kaznenog djela prijevare iz članka 224. ovoga Zakona, smatrat će se i:

– davanje nepotpunih ili netočnih podataka o činjenicama važnim za donošenje odluke o odobrenju pomoći ili subvencije, ako se time mogu ugroziti interesi Europske unije,

---

<sup>144</sup> Pregovaračko stajalište RH, poglavlje 32 - Financijski nadzor, Vlada RH 23. studenog 2006.

<sup>145</sup> Mjerila za zatvaranje preuzeta su iz *Screening report Croatia Chapter 32 - Financial control, 28 September 2006*.

<sup>146</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona od 10. listopada 2007, NN 110.

– propuštanje dužnosti da se prilikom traženja ili dobivanja subvencije ili neke druge porezne pogodnosti daju podaci o svim promjenama u vezi s važnim okolnostima koje mogu utjecati na donošenje odluke o subvenciji, pomoći ili poreznoj pogodnosti, ako se time mogu ugroziti financijski interesi Europske unije.

(2) Neće se kazniti za djelo iz stavka 1. ovoga članka tko dragovoljno spriječi štetu za financijske interese Europske unije tako da ispravi ili dopuni prijavu ili da obavijesti o činjenicama koje je propustio prijaviti.

Djelom su u st. 1. t. 1. i 2. inkriminirana prva dva oblika prijevare na štetu rashoda iz čl. 1. st. 1.a Konvencije, tj. korištenje netočnim ispravama i tajenje podataka protivno obvezi s učinkom ugrožavanja financijskih interesa EU. U st. 2. propisan je dragovoljni odustanak kroz radnje naknadnog ispravljanja ili nadopune subvencijski ili porezno relevantnih podataka. Navedeno kazneno djelo podložno je višestrukoj kritici iz nomotehničkog, europskog, kazneno-dogmatskog i ustavnopravnog aspekta.

a) Odredba čl. 224.b st. 1. na nomotehnički neprihvatljiv način propisuje kazneno djelo prijevare na štetu financijskih interesa EU. Iz njezina zakonskog opisa nije jasno radi li se o zasebnom opisu kaznenog djela koji sadržava sva obilježja novog kaznenog djela prijevare ili o odredbi koju treba podvesti pod kazneno djelo prijevare iz čl. 224. KZ, kako to proizlazi iz prve rečenice čl. 224.b koja kaže da će se to djelo smatrati djelom prijevare iz članka 224. KZ. Ako je zakonodavac imao namjeru stvoriti novo kazneno djelo u kojem se sukladno PIF konvenciji ne traži postojanje nijednog subjektivnog obilježja kao što je cilj pribavljanja protuzakonite imovinske koristi odnosno dovođenje druge osobe u zabludu, pitanje je zašto se to djelo smatra kaznenim djelom prijevare iz čl. 224. KZ, kako se to navodi u prvoj rečenici čl. 224.b.

b) Stajalište da je riječ o podvrsti kaznenog djela prijevare odnosno interpretacijskom pravilu za običnu prijevaru<sup>147</sup> proizlazi ne samo i iz činjenice da za to kazneno djelo nije propisana sankcija, pa se primjenjuju sankcije predviđene iz čl. 224. KZ, već i iz obrazloženja predlagača novele u kojem se navodi da se tim djelom treba ostvariti korist za počinitelja.<sup>148</sup> Naime, to obilježje nije propisano novim kaznenim djelom, što znači da se ono treba izvesti iz čl. 224. KZ. U tom slučaju Hrvatska nije proširila kaznenopravnu zaštitu proračunskih rashoda EU sukladno PIF konvenciji jer prijevara na štetu financijskih interesa EU i dalje sadržava dodatna subjektivna obilježja: poseban cilj prijevarnog ponašanja i zabluda žrtve te objektivno obilježje na-

---

<sup>147</sup> NOVOSELEC, rad o gospodarskim kaznenim djelima u ovom broju HLJKPP, poglavlje B.5. Kritički osvrt na prijevaru na štetu financijskih interesa Europske unije prema noveli od 3. listopada 2007.

<sup>148</sup> Ministarstvo pravosuđa, Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona s konačnim prijedlogom zakona, kolovoz 2007.

stupanja imovinske štete.<sup>149</sup> Da djelo nije koncipirano kao delikt konkretnog ugrožavanja, već kao materijalni delikt, proizlazi i iz odredbe st. 2. gdje se navodi da se od djela može dragovoljno odustati sprečavanjem nastupanja štete za financijske interese EU.

c) Odredba st. 2. čl. 224.b KZ posve je nejasna i protivna dogmatici Kaznenog zakona.<sup>150</sup> Radi se o primjeni instituta dragovoljnog odustanka iz čl. 34. KZ prema kojem se počinitelj koji je dragovoljno odustao od kažnjivog pokušaja kaznenog djela može osloboditi kazne. Zakon dakle predviđa dragovoljni odustanak od pokušaja što implicira da počinitelj može odustati od kaznenog djela u stadiju pokušaja.<sup>151</sup> Međutim zakonodavac, za razliku od prijevare iz čl. 224. KZ pokušaj koje je kažnjiv (st. 7.), nije propisao kažnjivost pokušaja prijevare na štetu financijskih interesa EU (čl. 224.b). Time je odredba st. 2. čl. 224.b KZ izgubila svaki smisao.

d) Dok su prije donošenja implementacijske novele pokušaji svih djela koja su pružala zaštitu financijskim interesima EU bili kažnjivi sukladno čl. 1. st. 3. Konvencije,<sup>152</sup> nakon novele upravo novouvedeno kazneno djelo prijevare na štetu financijskih interesa EU krši zahtjev Konvencije da pokušaj prijevare na štetu proračuna EU bude kažnjiv.

e) Takvo propisivanje kaznenih djela je neustavno jer je Kazneni zakon organski zakon kojim su utvrđena ljudska prava i temeljne slobode i u odnosu prema kojem postoji dvostruki zahtjev određenosti zakonske norme. Jasnoća i određenost zakonske norme konstitutivan je element pravne sigurnosti i načela vladavine prava. Zakonska odredba mora biti jasna i određena da bi se njezini adresati mogli rukovoditi zahtjevima koje postavlja. Taj je zahtjev u kaznenom pravu ustanovljen kao posebno načelo – načelo zakonitosti (*lex certa*) koji je zajamčen čl. 7. Europske konvencije kao i čl 31. Ustava RH.

### *B. Zlouporaba ovlasti u svezi sa sredstvima Europske unije (čl. 292.a KZ)*

Osim kaznenog djela iz čl. 224.b KZ, novela je uvela još jedno kazneno djelo za zaštitu rashoda EU:

---

<sup>149</sup> V. supra, IV. 1. Kaznena djela za zaštitu proračunskih rashoda Europske unije.

<sup>150</sup> V. NOVOSELEC, rad o gospodarskim kaznenim djelima u ovom broju HLJKPP, poglavlje B.5. Kritički osvrt na prijevaru na štetu financijskih interesa Europske unije prema noveli od 3. listopada 2007.

<sup>151</sup> O dragovoljnom odustanku v. NOVOSELEC, 2007, 310-317.

<sup>152</sup> V. supra, IV. 3. Priprema ili dobavljanje lažnih, netočnih ili nepotpunih navoda ili isprava.

## Zlouporaba ovlasti u svezi sredstava Europske unije

### Članak 292.a

(1) Tko u postupku dodjele sredstava Europske unije da ponudu koja se temelji na ispravama neistinitog sadržaja, lažnim bilancama, procjenama ili drugim lažnim činjenicama i time sebe ili drugu fizičku ili pravnu osobu stavi u povoljniji položaj prigodom dobivanja sredstava ili drugih pogodnosti, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do tri godine.

(2) Kaznom iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se tko sredstva Europske unije koja odgovaraju subvenciji ili uredno odobrenoj pomoći kojima raspolaže koristi protivno njihovoj namjeni.

(3) Tko počini kazneno djelo iz stavka 1. i 2. ovoga članka s ciljem pribavljanja protupravne imovinske koristi za sebe, ili svoju ili drugu pravnu osobu, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

(4) Ako je kaznenim djelom iz stavka 3. ovoga članka pribavljena znatna imovinska korist, a počinitelj je postupao s ciljem pribavljanja takve koristi, kaznit će se kaznom zatvora od jedne do osam godina.

(5) Neće se kazniti za djelo iz stavka 1. i 2. ovog članka tko dragovoljno spriječi štetu za financijske interese Europske unije tako da ispravi ili dopuni prijavu ili da obavijesti o činjenicama koje je propustio prijaviti.

Tim kaznenim djelom zakonodavac je inkriminirao treći oblik prijave na štetu proračunskih rashoda EU koji se čini zlouporabom rashoda EU u druge svrhe od onih za koje su izvorno dodijeljeni (čl.1.st.1.t.a(3) Konvencije). To proizlazi iz st. 2. ovog članka. Kad bi se čitala samo odredba st. 2. ovog članka, bile bi zadovoljene pretpostavke za usklađivanje s PIF konvencijom jer je djelo koncipirano kao delikt apstraktnog ugrožavanja bez posljedice kao njezina obilježja. Međutim, kao i kod već opisanog djela iz čl. 224.b u st. 5. čl. 292.a uvodi se pojam štete. Pokušaj tog djela također nije kažnjiv pa se prethodno navedena kritika vezana uz institut dragovoljnog odustanka odnosi i na to djelo.

Usklađivanje s PIF konvencijom koje je provedeno tim kaznenim djelom jest u tome što kazneno djelo zlouporabe ovlasti ne čini samo odgovorna osoba pa se njime zona kažnjivosti za to djelo proširuje i na fizičke osobe.

Zakonodavac nije propisao kažnjivost pokušaja niti za to kazneno djelo, iako to zahtijeva čl. 1. st. 3. Konvencije. U tom smislu novela je korak unatrag jer je pokušaj kaznenog djela zlouporabe ovlasti u gospodarskom poslovanju bio kažnjiv prema općoj odredbi o kažnjivosti za pokušaj s obzirom na to da je zapriječeno kaznom od pet godina. Upitna je i opravdanost propisivanje niže kazne za posebnu vrstu zlouporabe ovlasti na štetu sredstava EU (šest mjeseci do tri godine) od one za zlouporabu domaćih namjenskih sredstava (šest mjeseci do pet godina).

K tome, treba istaknuti da se st. 1. čl. 292.a KZ preklapa s predloženim čl. 224.b. st. 1. t. 1. KZ jer je onaj tko da neistinite podatke počinio kazneno djelo

prijevare. Nije jasno koji je bio *ratio* zakonodavca kad je propisivao odredbu st. 1. ovog članka jer PIF konvencija ne zahtijeva da se obilježje “stavljanje u povoljniji položaj” inkriminira kao posebno kazneno djelo.

### *C. Izbjegavanje carinskog nadzora (čl. 298. st. 4. KZ)*

Kako bi se hrvatsko kazneno pravo uskladilo sa zahtjevima Konvencije za zaštitu proračunskih prihoda EU, novela je nadopunila kazneno djelo izbjegavanja carinskog nadzora st. 4. koji glasi:

(4) Tko s ciljem pribavljanja protupravne imovinske koristi sebi ili drugoj pravnoj ili fizičkoj osobi prilikom poslova izvoza ili uvoza i sa zemljama Europske unije sastavljanjem isprava neistinitog sadržaja, lažnim bilancama, procjenama ili drugim lažnim prikazivanjem ili prikrivanjem činjenica, neistinito prikazuje količine, kvalitete, vrste i namjene robe ili stvari, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

Kazneno djelo izbjegavanja carinskog nadzora pružalo je prije novele iz 2006., kao što je već navedeno, odgovarajuću zaštitu prihodima EU koji se sastoje od carina i prikupljaju se na graničnoj crti.<sup>153</sup> To nije bila zasluga samo zakonodavca, koji je uskladio Carinski zakon s *acquis* asimilirajući carine Europske unije, već hrvatske sudske prakse koja je svojim odlukama to djelo oblikovala tako da je pokrivalo prva dva oblika prijevare na štetu prihoda EU iz čl. 1.b Konvencije.<sup>154</sup> Nažalost, ograničavanje tog djela samo na zabranjenu robu ono je ne samo postalo neprimjenjivo na zaštitu proračunskih sredstava EU kao i RH već je stavljena izvan snage i sva sudska praksa nastala tumačenjem tog djela. Stoga, odredbi kojom se štite prihodi EU nije više mjesto u kaznenom djelu čl. 298., već u kaznenom djelu utaje poreza i drugih davanja iz čl. 286. KZ, s naravno drugačijim zakonskim opisom.

Što se tiče nove odredbe st. 4., ona ne zadovoljava minimalne standarde zaštite proračunskih prihoda EU sukladno Konvenciji iz sljedećih razloga:

- a) Pri nabranjanju carinski relevantnih podataka kojih neistinito prikazivanje predstavlja počinjenje tog kaznenog djela navedena je količina, kvaliteta, vrsta i namjena robe, ali je izostavljeno porijeklo robe što je često temelj preferencijalnih carina.
- d) Djelo sadržava obilježje “cilj pribavljanje protupravne imovinske koristi sebi ili drugoj pravnoj ili fizičkoj osobi” što suzuje njegovu primjenu više nego što to zahtijeva Konvencija (čl. 1. st. 1.b(1.)).

---

<sup>153</sup> V. ovdje supra, IV. 2. Kaznena djela za zaštitu proračunskih prihoda Europske unije.

<sup>154</sup> V. ibid.



- c) Nije obuhvaćen oblik prijevare iz čl. 1. st. 1.b (3). PIF konvencije koji se odnosi na zloupotrabu zakonito ostvarene koristi pri izvozu kad počinitelj naknadno postupi suprotno uvjetima pod kojima je ostvario tu korist.<sup>155</sup>

#### *D. Provedba pravila ne bis in idem u čl. 15. st. 2. KZ*

Zahtjev za usklađivanje hrvatskog kaznenopravnog sustava s načelom *ne bis in idem* pojavio se u dva poglavlja: 24. poglavlju - Pravda, sloboda i sigurnost, kojem pripada *Schengen acquis*, i u 32. poglavlju - Financijska kontrola. Načelo *ne bis in idem* propisano je čl. 54. i 55. provedbenog Schengenskog sporazuma iz 1990. godine te je preuzeto u čl. 7. PIF konvencije. Njegov je sadržaj prethodno opisan.<sup>156</sup>

Hrvatsko pravo usklađeno je s načelom *ne bis in idem* kako je propisano u Konvenciji odnosno u Schengenskoj implementacijskoj konvenciji, osim prve iznimke od teritorijalnog načela predviđene u čl. 7. st. 2.a PIF konvencije (čl. 55a Schengenske konvencije) koja zahtijeva primjenu načela *ne bis in idem* odnosno zabranjuje kazneni progon iako je djelo počinjeno na teritoriju RH ako je djelomično počinjeno i na području države koja je donijela presudu. U takvom slučaju Hrvatska je imala mogućnost da državni odvjetnik odluči pokrenuti postupak prema počinitelju (čl. 15. st. 1. KZ).

Radi usklađivanja s navedenom iznimkom, u čl. 15. KZ dodan je novi stavak 2. koji glasi: "Iznimno, ako se pravomoćna presuda države ugovornice Konvencije o provedbi Sporazuma iz Schengena prema kojoj je kazna izdržana ili je izdržavanje u tijeku ili izdržavanje nije moguće prema Zakonu o izdržavanju kazne zatvora odnosi na kazneno djelo počinjeno dijelom na području te države, kazneni postupak u RH ne može biti pokrenut ni uz odobrenje Državnog odvjetnika RH."

Nedostatak navedene odredbe je u tome što se njome Hrvatska uskladila s pravilom *ne bis in idem* samo u slučaju kad je donesena osuđujuća presuda kojom je izrečena kazna zatvora, a ne i u slučaju kad je postupak okončan drugom vrstom pravomoćne presude. To je protivno već i samom tekstu Konvencije koja u čl. 7. st. 1. izričito navodi da će se pravilo *ne bis in idem* primijeniti prema osobi za koju je postupak "pravomoćno okončan (...) pod uvjetom da ako je kazna izrečena, ona bude i izdržana".<sup>157</sup> Odredba dakle govori o

---

<sup>155</sup> V. ovdje II. 1. Definicija kaznenog djela prijevare na štetu proračuna Europske unije.

<sup>156</sup> V. II. 6. *Ne bis in idem*.

<sup>157</sup> Article 7 *Ne bis in idem*:

1. Member States shall apply in their national criminal laws the 'ne bis in idem' rule, under which a person whose trial has been finally disposed of in a Member State may not be prosecuted in another Member State in respect of the same facts, provided **that if** a penalty was imposed, it has been enforced, is actually in the process of being enforced or can no longer be enforced under the laws of the sentencing State.

pravomoćnom okončanju postupka bez obzira na vrstu pravomoćne odluke koju je donio sud druge države članice, a samo u slučaju kad je sud izrekao kaznu, ona treba biti izdržana ili je izdržavanje u tijeku ili se prema zakonima te države više ne može izvršiti.

Takav zaključak potvrđuju nedavne odluke Europskog suda pravde koji je u sedam predmeta u zadnjih pet godina odlučivao o primjeni pravila *ne bis in idem* iz čl. 54. i 55. Konvencije o implementaciji Schengenskog sporazuma. Tako je u spojenim predmetima *Gözütok and Brügge*<sup>158</sup> odlučio da se načelo *ne bis in idem* primjenjuje čak i kad je državni odvjetnik obustavio kazneni progon, i bez uključivanja suda, ako je optuženik ispunio određene obveze,<sup>159</sup> a u predmetu *van Straaten*<sup>160</sup> da se primjenjuje na oslobađajuće presude zbog nedostatka dokaza.

S obzirom na tekst odredbe čl. 7. st. 1. Konvencije kao i na to da su presude Europskog suda pravde dio pravne stečevine EU, RH nije uskladila svoje zakonodavstvo s načelom *ne bis in idem*.

### **3. Politička instrumentalizacija kaznenog prava u svrhe pristupnih pregovora**

Analizom odredaba implementacijske novele KZ može se nedvojbeno zaključiti da Hrvatska nije uskladila svoje kazneno pravo s PIF konvencijom. Novela je neuspjela u pogledu zaštite proračunskih rashoda kao i prihoda EU, a odredba o primjeni načela *ne bis in idem* sadržava pravnu prazninu koja je također čini neusklađenom. Razlog zakonodavnog promašaja kojim zakonodavac ne samo da nije ispunio svoje obveze prema Europskoj uniji već je prekršio i neka temeljna načela hrvatskog pravnog poretka i kaznenog prava jest instrumentalizacija kaznenog prava u političke svrhe. To se vidi i po postupku u kojem je donesena ta novela KZ, u kojem se nisu poštovali uzusi uobičajene procedure donošenja zakona u RH prema kojima predlagač zakona sastavlja radnu skupinu za izradu nacрта zakona u kojoj se nalaze hrvatski stručnjaci koji se bave predmetom zakona ili ga proučavaju. Novela je donesena u hitnoj proceduri, a izmjene su unošene nakon provedene sabor-ske rasprave o Zakonu, dakle neposredno prije glasovanja. Odatle se može zaključiti da su razlog donošenja te novele bili isključivo pristupni pregovori

---

<sup>158</sup> Predmeti C-187/01 i C-385/01, *Hüseyin Gözütok and Klaus Brügge*, Judgment of the Court of Justice of 11 February 2003, ECR 2003, I-5689.

<sup>159</sup> V. Vervaele, John A. E. (2005) Europsko kazneno pravo i opća načela prava Unije, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 12, br. 2, 855-882, 869-874.

<sup>160</sup> Predmet C-150/05, *Van Straaten v Staat der Nederlanden, Republiek Italië*, Judgment of the Court of Justice of 28 September 2006.

u smislu ispunjenja formalnog zadatka pa makar on ne imao odgovarajući sadržaj, pa i po cijenu erozije hrvatskog kaznenog prava. Ideja o podizanju razine kaznenopravne zaštite finansijskih interesa RH odnosno izjednačivanje zaštite domaćih proračunskih sredstava i proračunskih sredstava EU bila je zakonodavcu strana.

Kazneno pravo je jamstvo individualne slobode i ljudskog dostojanstva te je nedopustivo da ono postane samo instrument vanjske ili unutarnje politike. Ono je sredstvo najjače represije koje država može primijeniti prema pojedincu i njezine mjere uništavaju slobodu i perspektivu pojedinca. To bi političari uvijek trebali imati na umu kad odlučuju o donošenju kaznenopravnih propisa.

## LITERATURA

1. BACIGALUPO ZAPATER, ENRIQUE (1993) Möglichkeiten einer Rechtsangleichung im Strafrecht zum Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft, u: Dannecker, Gerhard (ur.) Die Bekämpfung des Subventions-betrugs im EG-Bereich, Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Band 3, Köln: Bundesanzeiger, 146-161.
2. BACIGALUPO, E. (2000) Rapport national espagnol, u: M. Delmas-Marty / J.A.E. Vervaele (ur.) *The implementation of the Corpus Juris in the Member States: Penal provisions for the protection of European Finances*, Volumen III, Antwerpen: Intersentia, 775-813; 777-778.
3. *Corpus juris 2000* (2003), prijevod KRAPAC, DAVOR / NOVOSELEC, PETAR Zagreb: Hrvatska udruga za europsko kazneno pravo
4. DANNECKER, GERHARD (1993) Erfahrungen im Bereich der Subventionskriminalität und rechtspolitische Bestrebungen zur Verbesserung des Schutzes der EG-Finanzinteressen, u: Dannecker, Gerhard (ur.) Die Bekämpfung des Subventions-betrugs im EG-Bereich, Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Band 3, Köln: Bundesanzeiger, 1993, 23-34)
5. DANNECKER, GERHARD (1995) Strafrecht der Europäischen Gemeinschaft, u: Albin Eser/Barbara Huber, Strafrechtsentwicklung in Europa 4.3, Freiburg im Breisgau: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 154-174.
6. DANNECKER, GERHARD (1996) Strafrecht in der Europäischen Gemeinschaft, *Juristen Zeitung*, 18, 869-880. DANNECKER, GERHARD (1996) Strafrechtlicher Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft gegen Täuschung, *ZStW*, 108, 577-608.
7. DANNECKER, GERHARD (2006) Das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, u: Roman Leitner (ur.) *Finanzstrafrecht 1996-2006*, Wien: Linde, 895-929.
8. DELMAS-MARTY M. / VERVAELE, J.A.E. (ur.) *The implementation of the Corpus Juris in the Member States: Penal provisions for the protection of European Finances*, Volume I, Antwerpen: Intersentia, 109.
9. DELMAS-MARTY, M. / MANACORDA, S. (2000) Rapport national français, u: M. Delmas-Marty / J.A.E. Vervaele (ur.) *The implementation of the Corpus Juris in the Member States: Penal provisions for the protection of European Finances*, Volume II, Antwerpen: Intersentia, 287-347, 288-289.
10. DELMAS-MARTY, MIREILLE (2000) Necessity, legitimacy and feasibility of the Corpus Juris, u: *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Volume I, Antwerpen: Intersentia, 7-104. 61.

11. ĐURĐEVIĆ, ZLATA (2004) Criminal Law Report for Croatia, Police and Judicial Co-operation in the European Union: FIDE 2004 National Reports, Cambridge University Press, 27-40.
12. ĐURĐEVIĆ, ZLATA (2004) Mehanizmi utjecaja prava Europske zajednice na kaznenopravne sustave država članica, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 2, 287-326.
13. ĐURĐEVIĆ, ZLATA (2004) Proračun Europske unije, *Financijska teorija i praksa* 28 (2) str. 181-202;
14. ĐURĐEVIĆ, ZLATA (2006) Pregovori o pridruživanju EU za 24. poglavlje "Pravda, sloboda i sigurnost", bilten *Pravo azila*, br. 1, 3-11.
15. ĐURĐEVIĆ, ZLATA (2006) Prijevarena šteta proračuna EU: pojavni oblici, metode i uzroci, *Financijska teorija i praksa* 30 (3), 253-281.
16. European Commission, Annex to the Report from the Commission: Implementation by Member States of the Convention on the protection of the European Communities' financial interests and its protocols, COM(2004)709 final.
17. European Commission, Explanatory Report on the Convention on the protection of the European Communities' financial interest, O.J. C 191, 23.6.1997, 1-10.
18. Farkas, Akos (2007) Why Delays the Retification of the PIF Convention in Hungary, *eu-crim*, 1-2, 55-57.
19. HUBER, BARBARA (2000) Corpus juris i Amsterdamski ugovor, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 7, br. 2, 1007-1024.
20. JESCHECK, HANS-HEINRICH / WEIGEND, THOMAS (1996) Lehrbuch des Strafrechts, Allgemeiner Teil, Berlin: Duncker & Humboldt GmbH 176-177.
21. KATALIN LIGETI (2006) Criminal Liability of Heads of Businesses, u: Zlata Đurđević (2005) Current Issues of European Criminal Law, Zagreb: Austrijska i Hrvatska udruga za europsko kazneno pravo, 91-98.
22. KERT, ROBERT (2005) Straftaten gegen das Gemeinschaftsbudget und ihre Sanktionen nach dem österreichischen Recht, 31-33, u: Zlata Đurđević (2005) Current Issues of European Criminal Law, Zagreb: Austrijska i Hrvatska udruga za europsko kazneno pravo, 23-39, 31-33.
23. Killmann, Bernd-Roland (2007) Der Kommissionsbericht über die Umsetzung der Instrumente zum Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaften, *eu-crim*, 1-2, 48-51.
24. Klaus Tiedemann (Subventionskriminalität in der Bundesrepublik, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 1974)
25. KRAPAC, DAVOR (1999) Europsko kazneno pravo: konvergencijom nacionalnog kaznenog prava prema kaznenom pravu za Europu?, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, br. 1, 219-249.
26. LETTIERI, LETTIERI, FRANCO (1993) Erfahrungsbericht aus den Mitgliedstaaten des romanischen Rechtskreises unter Berücksichtigung der organisierten Kriminalität, u: Dannecker, Gerhard (ur.) *Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich*, Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Band 3, Köln: Bundesanzeiger, 87-103.
27. MÖHRENSCHLAGER, MANFRED (1993) Einbeziehung ausländischer Rechtsgüter in den Schutzbereich nationaler Straftatbestände, u: Dannecker, Gerhard (ur.) *Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich*, Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Band 3, Köln: Bundesanzeiger, 162-169, 163.
28. NOVOSELEC, PETAR (2006) Der "EU-Betrug" und das kroatische Strafrecht, u: Zlata Đurđević (ed.) *Current Issues in European Criminal Law and the Protection of EU Financial Interests*, Zagreb: Sveučilišna tiskara, 19.
29. NOVOSELEC, PETAR (2007) *Opći dio kaznenog prava*, Zagreb: P. Novoselec, 102-104.

30. NOVOSELEC, PETAR (2007) *Posebni dio kaznenog prava*, Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, 235.
31. PLÜCKHAHN, OTTO (2006) Umsetzung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften in allgemeines Strafrecht, u: Roman Leitner (ur.) *Finanzstrafrecht 1996-2006*, Wien: Linde, 931-941, 932.
32. PRADEL, JEAN / CORSTENS, GEERT (2002) *Droit pénal européen*, Paris: Dalloz
33. RIEGER, G. (1993) "Erfahrungsbericht aus den Niederlanden unter Berücksichtigung der organisierten Kriminalität", in: G. Dannecker, ed. *Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich, Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier*. Köln: Bundesanzeiger, 52-60, 54.
34. SATZGER, HELMUT (2003) Utjecaji prava Europske zajednice / EU na nacionalno kazneno pravo država članica, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, br. 1, 165-179.
35. SCHMIDHUBER, PETER M. (1993) Rechtspolitische Bestrebungen zur Verbesserung des Schutzes der EG-Finanzinteressen, u: Dannecker, Gerhard (ur.) *Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich*, Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Band 3, Köln: Bundesanzeiger, 106-111, 107.
36. SEVENSTER, HANNA G. (1992) Criminal law and EC law, *Common Market Law Review* 29, 29-70, 35-36.
37. SICURELLA, R. (2000) Raport national italien, u: M. Delmas-Marty / J.A.E. Vervaele (ur.) *The implementation of the Corpus Juris in the Member States: Penal provisions for the protection of European Finances*, Volumen II, Antwerpen: Intersentia, 489-532, 489.
38. SIEBER, ULRICH (1998) Euro-fraud: Organised fraud against the financial interests of the European Union, *Crime, Law and Social Change*, br. 30, 1-42. Na njemačkom jeziku članak objavljen pod nazivom: Eurofraud Subventionsbetrug and Steuerhinterziehung, u: *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht 1996*, 357-395.
39. SIEBER, ULRICH (2000) Bekämpfung des EG-Betruges und Perspektiven der europäischen Amts- und Rechtshilfe, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2000, br. 5.
40. SIEBER, ULRICH (1991) Europäische Einigung und Europäisches Strafrecht, *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW)* 103 Heft 4, 957-979.
41. ŠIMOVIĆ, JURE / ŠIMOVIĆ, HRVOJE (2006) *Fiskalni sustav i fiskalna politika EU*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 49-88.
42. SPENCER, J.R. (2000) National report of the United Kingdom, u: M. Delmas-Marty / J.A.E. Vervaele (ur.) *The implementation of the Corpus Juris in the Member States: Penal provisions for the protection of European Finances*, Volumen III, Antwerpen: Intersentia, 857-945, 859-861.
43. TIEDEMANN, K. / VOGEL, J. (2000) Rapport national allemand, u: M. Delmas-Marty / J.A.E. Vervaele (ur.) *The implementation of the Corpus Juris in the Member States: Penal provisions for the protection of European Finances*, Volumen II, Antwerpen: Intersentia, 349-416, 349.
44. TIEGS, HEIKO W.A. (2006) *Betrugsbekämpfung in der Europäischen Gemeinschaft*, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 349
45. VERVAELE, J.A.E (2000) Foreword u: M. Delmas-Marty / J.A.E. Vervaele (ur.) *The implementation of the Corpus Juris in the Member States: Penal provisions for the protection of European Finances*, Volume II, Antwerpen: Intersentia, v-viii.
46. VERVAELE, JOHN (1996) L'application du droit communautaire: la séparation des biens entre le premier et le troisième pilier?, *Revue de droit pénal et de criminologie*, Janvier 1996, 5-22.
47. VERVAELE, JOHN A. E. (2005) Europsko kazneno pravo i opća načela prava Unije, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 12, br. 2, 855-882, 869-874.

48. ZEDER, FRITZ (2006) Umsetzung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften in allgemeinen Strafrecht, u: Roman Leitner (ur.) Finanzstrafrecht 1996-2002, Wien: Linde, 942-959.
49. ZIESCHANG, FRANK (1997) Das Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der EG und seine Auswirkungen auf das deutsche Strafrecht, EuZW, Heft 3, 78-83.

---

## Summary

### CONVENTION ON THE PROTECTION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES' FINANCIAL INTERESTS - DRAFTING, CONTENTS AND IMPLEMENTATION

The subject of this paper is the most significant legal instrument of the EU for the criminal law protection of the EU's financial interests. First, the author positions criminal law in the legal order of the EU and offers an interpretation of the term financial interests. Next, she analyses in detail the provisions of the Convention and explains their purpose. In the second part, the author examines the application of the Convention in five EU Member States and the necessary amendments needed in Croatian criminal law to harmonise it with the Convention. Special attention is given to the course and content of the accession negotiations of the Republic of Croatia in relation to the Convention, and to criminal offences against the EU's financial interests as laid down in the implementing amendment of the Criminal Code of 3 October 2007.