

Dr. sc. Zlata Đurđević*

KAZNENOPRAVNA ZAŠTITA FINANCIJSKIH INTERESA EUROPSKE UNIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ *PRO FUTURO* (prema radnom Nacrtu prijedloga Kaznenog zakona od 21. listopada 2010.)

U radnom Nacrtu Kaznenog zakona iz listopada 2010. po treći put se nastoji u Hrvatskoj implementirati Konvencija za zaštitu financijskih interesa EU. U radu se analizira implementacijska novela KZ iz 2008. i 2009. iz aspekta s jedne strane europskih zahtjeva, a s druge zahtjeva koherentnosti i ustavnosti domaćeg kaznenopravnog poretka. Prva novela ocijenjena je kao pucanj u prazno, a druga kao ispunjenje forme. Analiza kaznenih djela u Nacrtu kojima se štiti proračun Unije pokazuje da je zakonopisac krenuo jedinim ispravnim putem – integriranjem kaznenopravne zaštite europskih dobara u kaznenopravnu zaštitu istovrsnih domaćih dobara. Za zaštitu domaćih i europskih proračunskih rashoda uvodi se posve novo kazneno djelo subvencijske prijevare, a zaštita europskih proračunskih prihoda ugrađena je u kazneno djelo utaje poreza ili carina. Ovakvo rješenje će osigurati ne samo jednaku razinu zaštite domaćih i europskih pravnih dobara već će zbog visokih europskih zahtjeva povisiti stupanj kaznenopravne zaštite domaćih proračunskih sredstava. Iznimku predstavlja kazneno djelo utaje poreza ili carine gdje se predlaže uvođenje štete veće od 30.000 kuna kao obilježje djela.

I. UVOD

Vrlo važna obveza kaznenopravnog sustava Republike Hrvatske u procesu pridruživanja Europskoj uniji je osigurati kaznenopravnu zaštitu njezinih financijskih interesa. Riječ je o interesu Europske unije koja ima prioritet, što pokazuje činjenica da je upravo za tu vrstu kaznenih djela Lisabonskim ugovorom Europske unije¹ stvoren pravni temelj za supranacionalni kazneni progon.

* Prof. dr. sc. Zlata Đurđević, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

¹ *Treaty of Lisbon*, OJ C 306/1 od 17. 12. 2007. Lisabonski ugovor će izmijeniti Ugovor o Europskoj uniji (UEU), a Ugovor o Europskoj zajednici (UEZ) zamijeniti Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

Nedvojbeno je da po kriminalnoj težini gospodarska kaznena djela poput utaja i prijevара predstavljaju srednje teški kriminalitet, no budući europski javni tužitelj bit će nadležan samo za progon takvih djela. Ovakvim potpunim, ali po *ratione materiae* strogo ograničenim odricanjem od kaznenopravnog suvereniteta, države članice su priznale neučinkovitost i nedostatnost autonomnog nacionalnog kaznenog progona za kaznena djela na štetu proračunskih sredstava Unije. Prema Lisabonskom ugovoru² uvest će se mješoviti europsko-nacionalni kazneni postupak u kojem će europski javni tužitelj postupati pred nacionalnim sudovima. Pretpostavka učinkovitosti takve koncepcije progona jest postojanje odredaba kaznenog materijalnog prava koje će u svakoj državi osigurati na normativnoj razini potpunu i jednaku kaznenopravnu zaštitu financijskih interesa Unije te adekvatne i ujednačene kazne. Stoga, ispunjavanjem pozitivnih obveza u pogledu kaznenopravne zaštite financijskih interesa Unije osiguravaju se i kaznenomaterijalne pretpostavke za budući kaznenopravni razvoj Unije.

Nažalost, Republika Hrvatska, usprkos višegodišnjim i višestrukim nastojanjima, do danas nije na odgovarajući način implementirala propise o kaznenopravnoj zaštiti financijskih interesa Europske unije. Pred nama je u zadnje tri godine (od listopada 2007.) treća korjenita izmjena kaznenih djela na štetu proračuna EU. Pri tome je pravo Unije cijelo vrijeme ostalo nepromijenjeno u ovom području, pa izmjene Kaznenog zakona nisu uvjetovane novim propisima Unije, već posebno pogreškama hrvatskog zakonodavca. Takva lutajuća zakonodavna praksa izuzetno je nepoželjna jer dovodi ne samo do gubitka vremena i sredstava te usporavanja pristupnih pregovora već i onemogućava praktičarima prihvaćanje i razumijevanje potrebe za učinkovitim progonom kaznenih djela na štetu proračuna Europske unije. Republici Hrvatskoj već su niz godina na raspolaganju sredstava iz fondova Unije, pa se stalnim opsežnim izmjenama zakonodavstva praksi uvelike otežava prepoznavanje oblika kaznenih djela na njihovu štetu i njihovo kazneno procesuiranje, iako se u praksi sve češće javljaju. Stoga je opravdano očekivati da će sada pripreman novi Kazneni zakon konačno i potpuno na odgovarajući način riješiti na zakonodavnoj razini kaznenopravnu zaštitu financijskih interesa Unije.

II. KAZNENOPRAVNA ZAŠTITA FINANCIJSKIH INTERESA EUROPSKE UNIJE

Kaznenopravna zaštita financijskih interesa Unije u našoj je stručnoj literaturi višekratno kriminološki i kaznenopravno analizirana.³ Stoga će se dalje

² Čl. 86. st. 2. Ugovora o Europskoj uniji.

³ Zlata Đurđević (2007) Konvencija o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica: nastanak, sadržaj, implementacija, HLJKPP br. 2, 921-966.; Zlata Đurđević (2007) Criminal Law

dati samo kratak osvrt na pojam, pojavne oblike kaznenih djela te relevantne pravne izvore Unije, a radi lakšeg razumijevanja obveza koje pravo Unije postavlja pred hrvatskog zakonodavca te analiziranja opisa kaznenih djela *de lege lata* i *de lege ferenda* u hrvatskom zakonodavstvu.

Pojam financijskih interesa Europske unije odnosi se na njezina proračunska sredstva koja se sastoje od prihoda i rashoda. Prihodovna strana proračuna Unije obuhvaća carine i pristojbe koje se plaćaju na vanjskim granicama Unije te dio poreza na dodanu vrijednost i bruto nacionalni proizvod država članica. Rashodovna strana proračuna obuhvaća sredstva iz fondova Unije kojima se financira razvoj i provedba zajedničkih politika Unije, kao što su poljoprivreda, trgovina, promet, gospodarstvo, zapošljavanje, vanjska politika, uključujući pripreme za proširenje. Kriminalitet na štetu proračunskih sredstava Unije koji se jednim imenom naziva tzv. EU prijevara, kriminološki po pojavnim oblicima dijeli se po kriteriju objekta napada na kaznena djela na štetu prihoda i na štetu rashoda proračuna Unije. Ta je podjela preuzeta i na normativnoj razini u europskim pravnim aktima. Prihodi se nezakonito prisvajaju kroz razne oblike utaje carina, poreza i drugih davanja, a rashodi kroz subvencijske prijekave. Zajedničko im je nezakonito prisvajanje proračunskih sredstava kroz manipuliranje podacima o kojima ovisi carinska odnosno subvencijska obveza.

S obzirom na to da Europska unija do Lisabonskog ugovora nije raspolagala kaznenopravnom nadležnošću, a niti sada ne raspolaze tijelima kaznenog progona, jedini način kaznenopravne zaštite proračunskih sredstava Unije je kroz kaznenopravne sustave država članica. U tu je svrhu Europska unija uspostavila obvezu država članica da ne samo propišu odgovarajuća kaznena djela i kazne za počinitelje kaznenih djela na štetu proračunskih sredstava Unije već i da uspostave učinkovit kazneni progon pred svojim sudovima. Najvažniji pravni izvor Europske unije za zaštitu financijskih interesa u kaznenopravnom području je Konvencija o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (skraćeno: PFI Konvencija).⁴ Konvencija u članku 1. stavku 1. sistematično i jasno propisuje koja ponašanja predstavljaju prijevaru na štetu financijskih interesa Europskih zajednica razdvajajući ih s obzirom na to je li

Protection of the EU's Financial Interests in Croatia, *Eucrim*, no. 3-4, 120-127 (www.mpicc.de/eucrim/archiv/eucrim_07-03.pdf); *Zlata Đurđević* (2006) *Prijevara na štetu proračuna Europske unije: pojavni oblici, metode i uzroci*, *Financijska teorija i praksa*, br. 3, 253-281.; *Petar, Novoselec* (2006) *Der "EU-Betrug" und das Kroatische Strafrecht*, u: *Zlata, Đurđević* (2006) *Current Issues in European Criminal Law and the Protection of EU Financial Interests*, Zagreb: Sveučilišna tiskara, 17-22.

⁴ Convention on the protection of the European Communities' financial interests (PIF Convention) (OJ C 316 od 27.11.1995, 49-57). 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.

riječ o proračunskim rashodima ili prihodima. Kako su navedenim člankom propisani oblici i obilježja kaznenih djela koje su države članice dužne implementirati u nacionalnom kaznenom zakonodavstvu te on predstavlja ključnu odredbu za ocjenu usklađenosti hrvatskog zakonodavstva, članak 1. stavak 1. Konvencije iznosi se u cijelosti.

Prijevaru na štetu financijskih interesa Unije u odnosu na rashode predstavlja svako namjerno činjenje ili nečinjenje koje se odnosi na:

- a) korištenje ili prikazivanje lažnih, netočnih ili nepotpunih navoda ili isprava čiji je učinak protupravno stjecanje ili zadržavanje sredstava iz općeg proračuna Europskih zajednica ili proračuna kojima upravljaju Europske zajednice ili kojima se upravlja u njihovo ime,
- b) tajenje podatka protivno posebnoj obvezi s istim učinkom,
- c) zlouporaba tih sredstava u druge svrhe od onih za koje su izvorno dodijeljena.

Prijevaru u odnosu na prihode predstavlja svako namjerno činjenje ili nečinjenje koje se odnosi na:

- a) korištenje ili prikazivanje lažnih, netočnih ili nepotpunih navoda ili isprava čiji je učinak 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.

U članku 2. Konvencije određena je vrsta i visina kazne za kaznena djela na štetu proračuna Unije. S obzirom na visinu štete, prijevare se dijele na teške prijevare, prijevare i lakše oblike prijevare. Teške prijevare kod kojih je iznos štete veći od 50 000 eura moraju biti zapriječene minimalno kaznom zatvora od jedne godine.⁵ Lakši oblici prijevara, kod kojih šteta iznosi manje od 4 000 eura i ne uključuju osobito teške okolnosti, smatraju se nezakonitostima i država članica ne mora ih inkriminirati kaznenim zakonodavstvom.

III. KAZNENOPRAVNA ZAŠTITA FINACIJSKIH INTERESA UNIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ *DE LEGE LATA*

A. Prva implementacijska novela iz listopada 2007.: pucanj u prazno

Republika Hrvatska je u procesu usklađivanja zakonodavstva tijekom pregovora s Europskom unijom u okviru 32. poglavlja: Financijska kontrola do sada već dva puta novelirala Kazneni zakon s ciljem osiguranja kaznenoprav-

⁵ Teške prijevare moraju biti zapriječene kaznom oduzimanja slobode koja dopušta izručenje drugoj državi članici, a 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 je kazna zatvora od jedne godine.

ne zaštite financijskih interesa Europske unije. Implementacijska novela od 3. listopada 2007. donijela je velike izmjene kaznenog zakonodavstva u ovom području. Za zaštitu proračunskih rashoda Europske unije uvedena su dva nova kaznena djela – *posebni slučajevi prijevare na štetu financijskih interesa Europske unije* iz čl. 224.b KZ i *zlouporaba ovlasti u svezi sa sredstvima Europske unije* iz čl. 292.a KZ.⁶ Radi zaštite proračunskih rashoda Unije, kazneno djelo izbjegavanja carinskog nadzora iz čl. 298. KZ dopunjeno je stavkom 4. Usprikoš po broju kaznenih djela te opširnosti njihovih odredaba ekstenzivnom inkriminiranju djela na štetu proračuna Unije, novela iz 2007. godine donesena u hitnoj proceduri bila je pucanj u prazno, kako iz kaznenopravnog tako i iz političkog aspekta. Da je riječ o brzopletom transponiranju propisa Unije kako bi se što prije nominalno ispunila obveza iz pristupnih pregovora, međutim bez odgovarajućeg sadržaja, prepoznala je i Unija te je nastavila inzistirati na implementaciji PFI Konvencije. Detaljna kritička analiza te novele već je napravljena, objavljena i prezentirana javnosti.⁷

B. Druga implementacijska novela iz prosinca 2008.: ispunjenje forme

U noveli Kaznenog zakona iz prosinca 2008.⁸ zakonopisac je napravio radikalnan zaokret u normiranju kaznenih djela na štetu proračuna Europske unije. Postavljajući kao isključiv cilj ispunjenje obveze iz pristupnih pregovora, bitno je promijenio pristup ne samo iz sadržajnog već primarno iz nomotehničkog aspekta. Nakon nešto više od godine dana od prvog pokušaja ispunjenja obveza iz PFI Konvencije, donesena je novela kojom su u cijelosti ukinuta dva novouvedena kaznena djela za zaštitu financijskih interesa Unije (čl. 224.b i čl. 292.a KZ) te je propisano novo jedinstveno kazneno djelo za zaštitu rashoda i prihoda proračuna Europske unije – *prijevara na štetu Europskih zajednica* u čl. 224.b KZ koje glasi:

(1) Tko uporabom ili prikazivanjem lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili isprava ili propuštanjem posebne obveze davanja podataka protupravno prisvoji ili zadrži sredstva iz općeg proračuna Europskih zajednica, proračuna kojima upravljaju Europske zajednice ili kojima se upravlja u njihovo ime, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona od 10. listopada 2007., NN 110.

⁷ Na tu temu je u prosincu 2007. održan referat na XX. savjetovanju Hrvatskog udruženja za kaznene znanosti i praksu u Opatiji te je u Ljetopisu objavljen rad: Zlata Đurđević (2007) Konvencija o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica: nastanak, sadržaj, implementacija, HLJKPP br. 2, 921-966, 955-962. V. i Zlata Đurđević (2007) Criminal Law Protection of the EU's Financial Interests in Croatia, Eucrim, no. 3-4, 120-127 (www.mpicc.de/eucrim/archiv/eucrim_07-03.pdf).

⁸ Zakon o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona od 24. prosinca 2008., NN 152.

(2) Kaznom iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se tko sredstva iz stavka 1. ovoga članka koristi suprotno izvorno odobrenoj namjeni.

(3) Kaznom iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se tko uporabom ili prikazivanjem lažnih, netočnih ili nepotpunih izvjava ili isprava, propuštanjem posebne obveze davanja podataka ili zlouporabom zakonito stečene dobiti protupravno umanjiti sredstva iz općeg proračuna Europskih zajednica, proračuna kojima upravljaju Europske zajednice ili kojima se upravlja u njihovo ime.

Usporedba odredaba čl. 224.b KZ s odredbama čl. 1. st. 1. PFI Konvencije pokazuje da je zakonopisac odustao od bilo kakve kreativnosti i pokušaja ugrađivanja kaznenopravne zaštite proračuna Europske unije u domaća gospodarska kaznena djela. Naziv kao i sadržaj kaznenog djela čl. 224.b KZ predstavlja prijevod čl. 1. st. 1. PFI Konvencije te sukladno tome propisuje djelo koje unitarno pokriva zaštitu prihoda i rashoda proračuna Unije. U st. 1. i 2. čl. 224.b KZ propisana je zaštita proračunskih rashoda sukladno čl. 1. st. 1.a PFI Konvencije, a u stavku 3. zaštita proračunskih prihoda sukladno čl. 1. st. 1.b PFI Konvencije. Kazneno djelo je obuhvatilo sve oblike kažnjivih ponašanja koje zahtijeva PFI Konvencija te je time Hrvatska na normativnoj razini ispunila svoje obveze prema kaznenopravnoj zaštiti proračuna Unije. Usprkos tome što je ovakva implementacija PFI Konvencije pridonijela privremenom zatvaranju 32. poglavlja,⁹ iz aspekta domaćeg kaznenopravnog sustava odredbama čl. 224.b KZ može se uputiti nekoliko važnih zamjerki.

Svi prigovori proizlaze iz okolnosti da se zakonodavac nije potrudio istražiti postoji li mogućnost da se kaznenopravna zaštita proračuna Unije ugradi u istovrsna kaznena djela kojima se štite postojeća hrvatska pravna dobra. Djelo iz čl. 224.b KZ sukladno čl. 1. PFI Konvencije nosi naziv: prijevarena na štetu Europskih zajednica, ali iz opisa djela nisu razvidni oblici ponašanja koji dovede do njegova počinjenja. Naime, u kaznenom djelu ne definira se o kojoj je vrsti proračunskih sredstava riječ, primjerice o subvencijama odnosno carinama, odnosno na koji način počinitelj protupravno prisvaja odnosno protupravno umanjuje sredstva Unije. Djelo je normativno izolirano od postojećih oblika kaznenih djela prijevare i utaje, iako se radi o istovrsnim zabranjenim ponašanjima. To je u suprotnosti s načelima normiranja kaznenog prava, a i daleko prelazi zahtjeve prava Europske unije u kaznenopravnom području.

Ovako apstraktno i neživotno kazneno djelo kao pretpostavku primjene zahtijeva visok stupanj poznavanja sustava proračunskih prihoda i rashoda Unije kao i pojavnih oblika njihova nezakonitog prisvajanja odnosno bogatu sudsku praksu koja bi bila putokaz praktičarima. U pravosudnom sustavu Hrvatske, koja se tek nalazi na pragu ulaska u pravni sustav Unije te koja nema ni iskustva

⁹ 32. poglavlje pravne stečevine EU: Financijski nadzor privremeno je zatvoreno 27. 7. 2010., što znači da je RH ispunila sve uvjete koju je Unija pred nju postavila.

ni praksu zaštite financijskih interesa Unije, ovako normirano djelo ne garantira učinkovito procesuiranje počinitelja kaznenog djela europske prijevare.

Nadalje, djelo je nejasno ne samo za praktičare već i za građane, čime se krši načelo zakonitosti u zahtjevu za određenosti zakonskih opisa. Opisi kaznenih djela moraju biti svim adresatima razumljivi te ih zakonodavac mora oblikovati tako da budu što određeniji (precizniji).¹⁰ Korištenje nejasnim ili odviše općenitim opisima kaznenih djela u suprotnosti je s načelom određenosti.¹¹ Osim toga, kazneni zakon mora biti koherentan i pregledan sustav koji se temelji na kaznenopravnoj dogmatici odnosno apstraktnim kaznenopravnim pojmovima. Time se garantira objektivnost i nepristranost u primjeni kaznenog prava, otklanjaju svi izvanpravni utjecaji i osigurava jednakost građana pred zakonom i pravna sigurnost.¹² Tehničko prepisivanje odredaba prava Europske unije u Kazneni zakon stvara nepotrebne nove kaznenopravne pojmove te paralelnu i dvostruku kaznenopravnu zaštitu istovrsnih dobara s obzirom na to je li riječ o domaćem ili europskom pravnom dobru kojem se često pruža viša razina zaštite. Time se narušava koherentnost kaznenog prava te dovodi u pitanje jednakost građana i pravna sigurnost.

Upravo kako bi se spriječilo narušavanje koherentnosti i ustavnosti kaznenopravnih poredaka država članica, ali i poštovale različite kaznenopravne forme i tradicije država članica, ovlasti Europske unije u području kaznenog prava zadržale su se na harmonizaciji nacionalnog kaznenog prava. Europska unija ima ovlasti uspostaviti minimalna pravila u odnosu na definicije kaznenih djela i kazne (čl. 83. st. 1. i 2. Ugovora o Europskoj uniji).¹³ Pri tome se ne traži unifikacija kaznenih djela za štetu pravnih dobara Unije u državama članicama, već postizanje većeg stupnja usklađenosti kroz ugrađivanje zajedničkih minimalnih standarda. Tako i PFI Konvencija u čl. 1. st. 1. propisuje obilježja više oblika prijevernog ponašanja na štetu proračuna Unije koji predstavljaju minimalne zajedničke standarde koje su države članice dužne integrirati u postojeći nacionalni kaznenopravni sustav.¹⁴ U obrazloženju PFI

¹⁰ *Novoselec, Petar* (2009) *Opći dio kaznenog prava*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 77.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, 23.

¹³ Iako je Lisabonski ugovor ovlastio Europsku uniju da u području kaznenopravne zaštite financijskih interesa EU donosi uredbe, dakle pravne akte s neposrednim učinkom, to ne znači da je EU dobila ovlast unifikacije tih kaznenih djela. Unija nema izvornu zakonodavnu kaznenopravnu nadležnost da propisuje kaznena djela i sankcije, već samo da harmonizira kazneno materijalno pravo, pa i u ovom dijelu vrijede opća pravila o zabrani ugrožavanja koherentnosti i ustavnosti nacionalnog kaznenog prava.

¹⁴ 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, 910.

Konvencije izričito se navodi da su države članice dužne unijeti “jedno ili više kaznenih djela”,¹⁵ iz čega jasno proizlazi da europska prijevarena nije unificirano jedinstveno kazneno djelo koje su države članice dužne doslovno unijeti u svoj kazneni zakon. One trebaju provjeriti u kojoj mjeri njihovo zakonodavstvo već pruža zaštitu financijskim interesima Unije, a nakon toga u potrebnoj mjeri dopuniti svoj kazneni zakon oblicima prijevarnog ponašanja iz čl. 1. st. 1. PFI Konvencije. Da nije riječ o unifikaciji, već o harmonizaciji kaznenog prava, pokazuje i poredbenopravni pregled kaznenopravne zaštite financijskih interesa Unije u državama članicama otkrivajući normativno vrlo različita rješenja.¹⁶

Posljedice takvog izoliranog i neprilagođenog transfera europskih propisa u Kazneni zakon za njegovu koherentnost i sistematičnost najbolje pokazuje trenutačni, neće biti pretjerano reći, normativni kaos kaznenopravne zaštite proračunskih prihoda Unije. Tako su oni trenutačno zaštićeni na tri mjesta u Kaznenom zakonu. Prvo, kroz prijevaru na štetu Europskih zajednica propisanu u st. 3. čl. 224.b KZ.¹⁷ Drugo, kroz kazneno djelo izbjegavanja carinskog nadzora u st. 4. čl. 298. KZ¹⁸ o kojem zakonodavac uopće nije vodio računa u noveli iz 2008. godine iako su njegovi nedostaci već istaknuti u stručnoj javnosti.¹⁹ Treće, kroz kazneno djelo utaje poreza i drugih davanja iz čl. 286. KZ²⁰ jer je prema Carinskom zakonu carina jedan oblik poreza.²¹ Jasno je da će ovakvo neusklađeno trostruko inkriminiranje istog ponašanja predstavljati

¹⁵ V. DANNECKER, 2006, 911.

¹⁶ V. Đurđević, 2007, poglavlje III. Implementacija Konvencije o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica u državama članicama, 938-947.

¹⁷ Čl. 224.b st. 3. KZ: Kaznom iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se tko uporabom ili prikazivanjem lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili isprava, propuštanjem posebne obveze davanja podataka ili zlouporabom zakonito stečene dobiti protupravno umanjiti sredstva iz općeg proračuna Europskih zajednica, proračuna kojima upravljaju Europske zajednice ili kojima se upravlja u njihovo ime.

¹⁸ Čl. 298. st. 4. KZ: 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.

¹⁹ Đurđević, 2007, 960-961.

²⁰ Čl. 286. st. 1. KZ: Tko s ciljem da on ili druga pravna ili fizička osoba izbjegne potpuno ili djelomično plaćanje poreza, doprinosa mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, drugih propisanih doprinosa ili davanja, daje lažne podatke o zakonito stečenim dohocima, o predmetima ili o drugim činjenicama koje su od utjecaja na utvrđivanje iznosa ovakvih obveza, ili tko s istim ciljem u slučaju obvezne prijave ne prijavi zakonito stečeni prihod, odnosno predmet, ili druge činjenice koje su od utjecaja na utvrđivanje ovakvih obveza, koje je po zakonu dužan prijaviti, a iznos obveze čije se plaćanje izbjegava prelazi deset tisuća kuna, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

²¹ V. Đurđević, 2007, 951.

veliku prepreku sudskoj praksi za kazneni progon osoba koje manipuliraju robom i podacima kako bi izbjegle plaćanje carine Europskoj uniji. Nedvojbeno je da hrvatski zakonodavac mora prije ulaska Hrvatske u Europsku uniju uskladiti te zakonske opise.

Postoji još jedan važan nedostatak postojećeg zakonodavnog rješenja iz čl. 224.b. KZ koji može ispraviti samo pravilna integracija PFI Konvencije u istovrsna gospodarska kaznena djela. Naime, sada Republika Hrvatska na normativnoj razini pruža bitno viši stupanj kaznenopravne zaštite proračunu Europske unije nego vlastitom proračunu. To proizlazi iz okolnosti da kaznena djela koja se mogu primijeniti za zaštitu proračunskih rashoda – prijevarena (čl. 224. KZ), prijevara u gospodarskom poslovanju (čl. 293. KZ), zlouporaba ovlasti u gospodarskom poslovanju (čl. 292. st. 1. t. 5. KZ) – zahtijevaju dodatna objektivna i subjektivna obilježja, koja se ne zahtijevaju za počinjenje kaznenog djela prijave na štetu Europskih zajednica iz čl. 224.b KZ. Tako sva tri kaznena djela zahtijevaju postojanje posebnog cilja prijevarnog ponašanja, a to je pribavljanje protupravne imovinske koristi za sebe, drugu osobu ili pravnu osobu. Nadalje, prijevara (čl. 224. KZ) i prijevara u gospodarskom poslovanju (čl. 293. KZ) zahtijevaju “dovođenje drugog u zabludu” te objektivno obilježje imovinske štete. Takva obilježja ne zahtijeva čl. 224.b KZ niti PFI Konvencija. Kako veći broj obilježja kaznenog djela suzuje područje kažnjivosti, u Hrvatskoj je kažnjivost za domaće proračunske rashode puno uža od kažnjivosti za europske proračunske rashode.

Tome posebno pridonosi stajalište Vrhovnog suda da kazneno djelo zlouporabe ovlasti u gospodarskom poslovanju iz čl. 292. st. 1. t. 5. KZ može biti počinjeno samo s izravnom namjerom.²² Stoga, prema našoj praksi, ako se proračunska sredstva potroše za druge namjene, a nakon nekog vremena se nadomjeste iz drugih izvora prihoda, nije počinjeno to djelo jer nije ostvarena protupravna korist, niti je okrivljenik postupao s ciljem pribavljanja znatne imovinske koristi.²³ Takvo tumačenje i praksa izravno su protivni europskim zahtjevima, jer kazneno djelo nenamjenskog korištenja sredstava iz čl. 1. st. 1. t. 1.3 PFI Konvencije ne zahtijeva nastupanje učinka u obliku protupravnog stjecanja sredstava EU, pa već samo trošenje sredstava za druge namjene predstavlja kazneno djelo. Ne može postojati opravdani razlog zbog kojeg bi pojedina država više štitila strana ili europska dobra od vlastitih pravnih dobara, a protiv takvog pristupa govori ne samo samopoštovanje već i načelo jednakosti građana pred zakonom. Europska legislativa, a svi ćemo se složiti i aktualna događanja vezana uz protuzakonito prisvajanje proračunskih sredstava u Hrvatskoj, upućuju na potrebu podizanja razine kaznenopravne zaštite financijskih interesa Hrvatske na razinu kojom Unija štiti svoj proračun.

²² VSRH, IV Kz 53/05-3.

²³ VSRH, IV Kz 76/04-2.

IV. KAZNENOPРАВNA ZAŠTITA FINANCIJSKIH INTERESA UNIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ *DE LEGE FERENDA*: ŠIRENJE KAZNENOPРАВNE ZAŠTITE DOMAĆIH PRAVNIH DOBARA NA DOBRA UNIJE

Prva analiza kaznenih djela za zaštitu financijskih interesa Unije u Nacrtu prijedloga Kaznenog zakona od 21. listopada 2010.²⁴ pokazuje da je Radna skupina odlučila okončati lutanja zakonodavca i ponuditi rješenje koje će zadovoljiti zahtjeve prava Unije, ali i domaćeg kaznenog prava. Odbacujući unitarno rješenje iz novele KZ iz 2008., u Nacrtu se vraća pružanju zaštite proračunu Unije na dva kolosijeka,²⁵ s obzirom na to jesu li zaštitno dobro proračunski rashodi ili proračunski prihodi. Pri tome je ideja vodilja bila integracija kaznenopravne zaštite financijskih interesa Unije u istovrsna kaznena djela za zaštitu hrvatskih financijskih interesa. Zaštita proračunskih rashoda Unije provedena je kroz novo kazneno djelo subvencijske prijevare, a proračunskih prihoda Unije kroz postojeće kazneno djelo utaje poreza ili carine. Potrebno je analizirati ta kaznena djela, kako iz aspekta implementacije PFI Konvencije tako i iz aspekta postulata Kaznenog zakona.

A. Subvencijska prijevara

Subvencijska prijevara 14. (224.b)

(1) Tko s ciljem da za sebe ili drugoga ostvari državnu potporu davatelju državne potpore dade netočne ili nepotpune podatke o činjenicama o kojima ovisi donošenje odluke o državnoj potpori ili propusti obavijestiti davatelja državne potpore o promjenama važnim za donošenje odluke o državnoj potpori,

kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

(2) Kaznom iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se tko se sredstvima iz odobrene državne potpore koristi suprotno njihovoj namjeni.

(3) Ako je u slučaju iz stavka 1. ovoga članka počinitelj postupao s ciljem da ostvari državnu potporu velikih razmjera ili se u slučaju iz stavka 2. ovoga članka koristio državnom potporom velikih razmjera,

kaznit će se zatvorom u trajanju od jedne do deset godina.

(4) Tko u slučajevima iz stavka 1. ovoga članka dobrovoljno spriječi donošenje odluke o državnoj potpori, može se osloboditi kazne.

²⁴ V. u ovom broju Ljetopisa Nacrt pojedinih glava posebnog dijela Kaznenog zakona naveden kao dodatak radu *Turković / Maršavelski*.

²⁵ 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, 154.

(5) Državne potpore su bespovratna sredstva namijenjena unapređenju gospodarstva koja se dodjeljuju sukladno propisima. S državnim potporama u smislu ovog članka izjednačuju se subvencije i pomoći odobrene iz sredstava Europske unije.

Riječ je o posve novom kaznenom djelu u hrvatskom kaznenom pravu. Uvedeno je po uzoru na njemačku subvencijsku prijevare (*Subventionsbetrug*, § 264 StGB) koja se razlikuje od općeg kaznenog djela prijevare po izostanku imovinske štete kao njezina obilježja, ali i čl. 1. st. 1. PFI Konvencije. Predloženo kazneno djelo subvencijske prijevare, za razliku od prijevare (čl. 224. KZ) i prijevare u gospodarskom poslovanju (čl. 293. KZ), ne sadržava objektivno obilježje imovinske štete ni subjektivni učinak “dovođenja drugog u zabludu”. Subvencijska prijevare djelo je apstraktnog ugrožavanja koje je počinjeno bez obzira na to je li nastupila šteta u proračunu odnosno je li tražitelj dobio državnu potporu. Također, sukladno zahtjevima PFI Konvencije, više nije relevantno ponašanje drugog odnosno davatelja potpore, već samo počinitelja. Djelo predviđa sva tri oblika prijevare na štetu proračunskih rashoda iz PFI Konvencije.

a) i b) Prijevare iz čl. 1. st. 1.a t. 1. i 2. PFI Konvencije propisana je st. 1. u vezi sa st. 5. Nacrta koji obuhvaća počinjenje prijevare činjenjem i nečinjenjem. Radnja činjenja je davanje netočnih ili nepotpunih podataka, a radnja nečinjenja propust obavještanja o tim podacima koje Nacrt naziva promjene. Podaci se daju davatelju državne potpore, a riječ je o podacima o kojima ovisi donošenje odluke o državnoj potpori. Počiniteljev cilj je ostvarenje za sebe ili drugoga državne potpore, a pod to se podvodi učinak stjecanja ili zadržavanja sredstava iz proračuna. Međutim, za ostvarenje kaznenog djela nije potrebno nastupanje posljedice odnosno dodjela državne potpore pa ni donošenje odluke o potpori.

c) Prijevare iz čl. 1. st. 1.a t. 3. PFI Konvencije propisana je st. 2. u vezi sa st. 5. Nacrta. Riječ je o zlouporabi sredstava u druge svrhe od onih za koje su izvorno dodijeljena odnosno o nenamjenskom korištenju odobrenim sredstvima državne potpore. Tražitelj je sredstva zakonito stekao te su tek naknadno upropaštena ili upotrijebljena za svrhu za koju nisu dodijeljena.²⁶ Počinitelj ne donosi odluku o protupravnom korištenju sredstvima Unije u trenutku postavljanja zahtjeva za subvencijom, već je naknadno odlučio da će dodijeljena sredstva iskoristiti protivno njihovoj svrsi.²⁷ Ovaj oblik prijevare razlikuje se od svih drugih iz PFI Konvencije jer se ne traži da njegov učinak bude šteta proračunu Unije pa se ne propisuje ni počiniteljev cilj. Razlog je što zaštitno dobro ovog oblika prijevare nisu proračunska sredstva Unije, već njezina sloboda da sama disponira svojim sredstvima.²⁸

²⁶ Explanatory Report, 4.

²⁷ ZIESCHANG, FRANK (1997) Das Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der EG und seine Auswirkungen auf das deutsche Strafrecht, EuZW, Heft 3, 78-83, 82.

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.

Za sva tri oblika subvencijske prijevare kažnjiv je i pokušaj jer su zapriječeni kaznom zatvora do pet godina. Također se za sva tri oblika predviđa kvalificirani oblik u st. 3. ako je cilj bio ostvarenje državne potpore velikih razmjera. U djelu se ne govori o subvencijama, već o državnim potporama sukladno hrvatskoj zakonskoj terminologiji.²⁹

Po uzoru na njemački Kazneni zakon (*Subventionsbetrug*, § 264 st. 5 StGB), u st. 4. predviđeno je da se počinitelj koji dobrovoljno odustane od kažnjivog pokušaja kaznenog djela može osloboditi kazne. Međutim, ovdje nije riječ o primjeni instituta dobrovoljnog odustanka iz čl. 34. KZ, jer se taj institut odnosi na odustanak od kažnjivog pokušaja kaznenog djela. Kazneno djelo subvencijske prijevare, kao što je već navedeno, djelo je apstraktnog ugrožavanja koje je počinjeno samim podnošenjem zahtjeva za potporu koji sadržava nepotpune ili netočne podatke, a donošenje odluke o potpori odnosno dobivanje potpore nije važno za počinjenje kaznenog djela. Stoga dobrovoljno sprječavanje donošenja odluke o državnoj potpori ne može dovesti do dobrovoljnog odustanka, već do jednog drugog materijalnopravnog instituta propisanog posebnim dijelom Kaznenog zakona. Riječ je o djelotvornom kajanju koje se primjenjuje u slučajevima kada je kazneno djelo dovršeno, a počinitelj spriječi nastup njegove posljedice.³⁰

Prijedlog Radne skupine treba pozdraviti, kako iz aspekta PFI Konvencije tako i iz aspekta zahtjeva domaćeg kaznenog prava. Prijedlog izjednačava kaznenopravnu zaštitu domaćeg i europskog proračuna, stavljajući u prvi plan zaštitu domaćeg pravnog dobra te proširujući je u st. 5. na zaštitu proračuna Unije. Osim toga, zbog visokih zahtjeva Unije za zaštitu njezina proračuna, ova kaznena djela bitno šire područje kažnjivosti, odnosno postrožuju kaznenu odgovornost i za domaća pravna dobra. Naime, izostavljanjem posljedice u obliku nastupanja imovinske štete odnosno dodjele potpore kao obilježja kaznenog djela kažnjivost počiniteljevih radnji pomaknuta je unaprijed, a djelo je lakše i dokazati.

Nacrtu kaznenog djela subvencijske prijevare mogu se uputiti dva terminološka prigovora. Prvo, u st. 1. treba precizirati termin "promjena" važnih za donošenje odluke o državnoj potpori, što se odnosi na propuštanje izvješćivanja o podacima važnim za donošenje državne potpore iako postoji pravna obveza na izvješćivanje davatelju potpore. Drugo, prigovor se odnosi na st. 5. u kojem se državne potpore definiraju kao bespovratna sredstva namijenjena gospodarstvu. Međutim, u Europskoj uniji, kao i u Hrvatskoj, potpore se ne dodjeljuju samo gospodarstvu, već i drugim zajedničkim politikama Unije

²⁹ V. Zakon o državnim potporama (NN 140/05) i Zakon o državnim potporama za obrazovanje i izobrazbu (čl. 109/07).

³⁰ V. *Novoselec, Petar* (2009) *Opći dio kaznenog prava*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 325.

odnosno u Hrvatskoj djelatnostima kao što su obrazovanje, znanost, kultura, socijalna pomoć i dr. Kaznenopravnu zaštitu subvencija izvan gospodarstva treba izjednačiti s onima u gospodarstvu.

B. Utaja poreza ili carine

Utaja poreza ili carine Članak 10. (286., 298. i 224.b).

(1) Tko s ciljem da on ili druga (fizička ili pravna) osoba potpuno ili djelomično izbjegne plaćanje poreza ili carine daje netočne ili nepotpune podatke o dohocima, predmetima ili drugim činjenicama koje su od utjecaja na utvrđivanje iznosa porezne ili carinske obveze ili tko s istim ciljem u slučaju obvezne prijave ne prijavi prihod, predmet ili druge činjenice koje su od utjecaja na utvrđivanje porezne ili carinske obveze, pa zbog toga dođe do smanjenja ili neutvrđenja porezne ili carinske obveze u iznosu koji prelazi trideset tisuća kuna,

kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.

(2) Kaznom iz stavka 1. kaznit će se tko postupi suprotno uvjetima pod kojima je dobio poreznu olakšicu ili carinsku povlasticu u iznosu većem od 30 000 kuna.

(3) Ako je kazneno djelo iz stavka 1. i 2. ovoga članka dovelo do smanjenja ili neutvrđenja porezne obveze velikih razmjera/u iznosu koji prelazi 300 000 kuna, počinitelj će se kazniti kaznom zatvora od jedne do deset godina.

(4) Odredbe iz stavaka 1. do 3. ovoga članka primijenit će se i na počinitelja koji u njima opisanim radnjama umanju sredstva Europske unije.

Kao i u slučaju kaznenopravne zaštite rashoda, u Nacrtu je predložen u odnosu na novele iz 2007. i 2008. godine potpuno nov pristup kaznenopravnoj zaštiti prihoda proračuna Unije. Nacrt predlaže brisanje odredaba o zaštiti prihoda Unije iz kaznenog djela izbjegavanja carinskog nadzora (čl. 298. st. 4. KZ) kao i iz kaznenog djela prijave na štetu Europskih zajednica (čl. 224.b. st. 3. KZ) te integriranje kaznenopravne zaštite prihoda Unije u kazneno djelo utaje poreza ili carine iz čl. 286. KZ. Nacrt tog kaznenog djela sadržava sva tri oblika europske prijave na štetu prihoda iz PFI Konvencije:

a) Prijeara iz čl. 1. st. 1.b t. 1. PFI Konvencije propisana je st. 1. i 4. Nacrta u vezi s odredbom općeg dijela o pokušaju kaznenog djela (čl. 33. KZ). Radnja je činjenje davanjem netočnih ili nepotpunih podataka koji su od utjecaja na utvrđivanje iznosa porezne ili carinske obveze. Cilj počinitelja je potpuno ili djelomično izbjegavanje plaćanja poreza ili carine. Djelo sadržava i posljedicu smanjenja ili neutvrđenja porezne ili carinske obveze u iznosu koji prelazi trideset tisuća kuna, a ako nije nastupila navedena posljedica, radit će se o pokušaju. Pokušaj je kažnjiv jer je propisana kazna do pet godina zatvora.

b) Prijeara iz čl. 1. st. 1.b t. 2. PFI Konvencije propisana je st. 1. i 4. Nacrta u vezi s odredbom općeg dijela o pokušaju kaznenog djela (čl. 33. KZ). Rad-

nja je nečinjenje kroz neprijavljivanje prihoda, predmeta ili druge činjenice koje su od utjecaja na utvrđivanje porezne ili carinske obveze. Obilježje djela su i prethodno opisani cilj i posljedica. S obzirom na posljedicu, kaznenopravna zaštita prihoda Unije sukladno PFI Konvenciji osigurana je kroz kažnjiv pokušaj djela za čije počinjenje ne nastupa posljedica.

c) Prijeara iz čl. 1. st. 1.b t. 3. PFI Konvencije propisana je st. 2. Nacrta. Riječ je o zlouporabi zakonito ostvarene koristi koja se opisuje kao postupanje suprotno uvjetima pod kojima je dobivena porezna olakšica ili carinska povlastica u iznosu većem od 30 000 kuna. Djelo se može počiniti kada visina poreza ili carine ovisi o naknadnom postupanju počinitelja. 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, a da to nije prijavio carini.³¹ Kao i kod nenamjenskog korištenja subvencija, počinitelj odluku o postupanju suprotno uvjetima pod kojima je dobivena olakšica ili povlastica donosi kasnije. Za razliku od prethodna dva oblika, obilježje djela nije ni cilj počinitelja ni posljedica.

Predviđen je i kvalificirani oblik svih triju vrsta utaje poreza ili carina u slučaju kada je šteta zbog smanjenja ili neutvrđenja porezne ili carinske obveze³² u iznosu većem od 30 000 kuna. Novina u odnosu na postojeće kazneno djelo utaje poreza i drugih davanja (čl. 286. KZ) jest u tome što se ono ne odnosi samo na zakonito stečene prihode, već i na nezakonite, kako se građani koji obavljaju nezakonitu djelatnost ne bi doveli u povoljniji položaj. To je sukladno i čl. 10. st. 2. Općeg poreznog zakona prema kojem se oporezuje i "prihod ostvaren bez pravne osnove."

Za razliku od zaštite rashoda gdje se područje kažnjivosti proširuje, Nacrt ovog djela predlaže suzivanje kaznenopravne zaštite prihoda. Naime, utaja poreza i drugih davanja iz čl. 286. KZ ne sadržava štetnu posljedicu kao obilježje djela. Time se ublažuje kaznena odgovornost počinitelja jer je počinjenje djela bez nastupanja posljedice pokušaj koji se uvijek može blaže kazniti, što sada nije slučaj. Razlozi za takvo ublaživanje kriminalne politike za ovu vrstu gospodarskog kriminaliteta nisu razvidni te bi trebalo još jednom razmotriti takvo rješenje.

Kaznenom djelu utaje poreza ili carine iz Nacrta mogu se uputiti sljedeće primjedbe. Iako je Nacrt, kako je navedeno, načelno ublažio kaznenopravnu oštricu kada je riječ o ovom kaznenom djelu jer zahtijeva nastupanje štete, to ne vrijedi za oblik koji se odnosi na zlouporabu zakonito ostvarene koristi iz st. 2. Nacrta. Za taj oblik utaje ne zahtijeva se ni posljedica ni cilj izbjegavanja plaćanja poreza ili carine. Takav strogi kaznenopravni režim ne zahtijeva ni PFI Konvencija. Naime, za razliku od zlouporabe subvencijskih sredstava u

³¹ V. Đurđević, 2007, 932.

³² U Nacrtu nedostaju riječi "ili carinske".

druge svrhe gdje se ne traži učinak, kod zlouporabe zakonito ostvarene koristi od carina Konvencija propisuje učinak smanjenja proračunskih sredstava (čl. 1. st. 1. b t. 3. PFI). Istina, u st. 4. Nacrt predviđa umanjenje sredstava Europske unije, ali time se propisuje stroži režim za utaju iz st. 2. za domaći proračun od utaje iz st. 2. u vezi sa st. 4. za proračun Unije. Stoga bi obilježje smanjenja ili neutvrđenja porezne ili carinske obveze trebalo unijeti i u st. 2. Nacrta.

V. ZAKLJUČAK

U Republici Hrvatskoj sve je veći broj kaznenih djela na štetu sredstava iz fondova Europske unije. To je nužna posljedica povećanja broja njihovih korisnika i većeg iznosa sredstava. Ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju naše sudjelovanje u korištenju proračunom Unije višestruko će se povećati. Stoga je nužno da hrvatski zakonopisac što prije učini napor i nakon dva neuspjela pokušaja pravilno implementira PFI Konvenciju.

Pravila kojih se zakonopisac dužan pridržavati želi li konačno propisati kaznenopravnu zaštitu financijskih interesa Unije koja je sukladna kako zahtjevima prava Unije tako i zahtjevima domaćeg ustavnog i kaznenopravnog poretka jesu:

1. Propisati kaznena djela i kazne koja sadrže minimalna obilježja propisana PFI Konvencijom vodeći računa da minimalna obilježja kaznenih djela ne znači minimum, već maksimum obilježja koje države članice mogu propisati u svom kaznenom zakonu. Dodavanje daljnjih obilježja ima kao učinak suzivanje kriminalne zone, što rezultira nepotpunom implementacijom kao što je bio slučaj u noveli KZ iz 2007. Države mogu propisati višu kaznenopravnu zaštitu odnosno stroži oblik kaznene odgovornosti nego što to zahtijeva pravo Unije, ali to se provodi ispuštanjem nekog obilježja iz opisa kaznenog djela u Konvenciji, a ne dodavanjem novog.

2. Kaznenopravna zaštita proračuna Unije mora sukladno presudi Europskog suda pravde *Komisija v. Grčka* iz 1989. biti istovrsna zaštiti koju Hrvatska kroz inkriminacije, sankcije i kazneni progon pruža vlastitom proračunu. Pri tome mora uvažiti minimalna pravila te propisati učinkovite, razmjerne i odvraćajuće kazne.

3. Normiranje kaznenopravne zaštite dobara Unije mora se provesti ugrađivanjem u postojeća kaznena djela ili sukladno kaznenopravnim pojmovima i načelima domaćeg kaznenog prava bez ugrožavanja koherentnosti i sustavnosti Kaznenog zakona RH. Prepisivanje opisa kaznenih djela iz prava Unije, što je bio slučaj s novelom KZ iz 2008., ne zahtijeva pravo Unije jer ono nema neposredan učinak da stvara kaznenopravnu odgovornost pojedinaца te jer bi takva zakonodavna tehnika dovela do narušavanja zakonitosti i ustavnosti kaznenopravnih poredaka država članica.

4. Kaznenopravna zaštita proračunskih sredstava Unije mora biti izjednačena s kaznenopravnom zaštitom proračunskih sredstava Republike Hrvatske. Samo takav pristup može osigurati koherentnost kaznenog prava i jednakost građana pred zakonom.

Uz određene, prvenstveno terminološke nedostatke, nacrt kaznenih djela za zaštitu financijskih interesa Europske unije zadovoljava sva navedena pravila. Nacrt ispravno implementira PFI Konvenciju zadovoljavajući i poštujući vlastite kaznenopravne institute i pojmove. Uz djelomičnu iznimku, utaje poreza i carine, rezultat integracije oblika europske prijevare u domaća kaznena djela bit će viši stupanj kaznenopravne zaštite domaćih proračunskih sredstava.

Summary

CRIMINAL LAW PROTECTION OF THE EUROPEAN UNION'S FINANCIAL INTERESTS (ACCORDING TO THE WORKING DRAFT PROPOSAL OF THE CRIMINAL CODE OF 21 OCTOBER 2010)

The working Draft Criminal Code of October 2010 is the third attempt to implement the Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests in Croatia. This paper analyses the implementing modifications of the Criminal Code of 2008 and 2009 from the point of view of European requirements on the one hand, and of the requirements for the coherence and constitutionality of the domestic criminal law order on the other hand.

The first modification was assessed as a shot in the dark, and the second as one purely meeting formal requirements. The analysis of criminal offences from the Draft, which protect the Union's budget, shows that the legislator has taken the correct path – the integration of criminal law protection of European assets into the criminal law protection of equivalent domestic assets. An entirely new criminal offence of subvention fraud is introduced for the protection of domestic and European budget expenditures, while the protection of European budget revenues is incorporated in the criminal offence of tax or customs evasion. This solution will ensure not only an equal level of protection of domestic and European legal assets, but, due to high European requirements, it will also increase the level of criminal law protection for domestic budget funds. The criminal offence of tax or customs evasion is an exception, where the introduction has been proposed of damage exceeding HRK 30,000 as an element of the offence.