

Dr. sc. Lucija Sokanović\*

## MATERIJALNA NADLEŽNOST UREDA EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA – HRVATSKA PERSPEKTIVA

*Osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja dovršena je važna faza u razvoju kaznenog prava Europske unije, čijim se početkom tradicionalno smatra odluka Europskog suda pravde iz 1989. u predmetu Grčki kukuruz. Iako od presudne važnosti, definiranje materijalne nadležnosti ostavljeno je, za trajanja pregovora o osnivanju Ureda, kao jedno od posljednjih pitanja. Ciljevi su rada utvrditi koja su to kaznena djela za čiju je istragu, kazneni progon i podizanje optužnice nadležan Ured europskog javnog tužitelja, reperkusije prethodnog utvrđenja u kontekstu nacionalnog kaznenog prava te jesu li odredbe o materijalnoj nadležnosti u skladu sa zahtjevima materijalne zakonitosti. Materijalnu nadležnost Ureda određuju: Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO“) i nacionalno kazneno pravo transponiranjem Direktive PIF. Središnji dio materijalne nadležnosti Ureda predstavljaju kaznena djela protiv financijskih interesa Unije, tzv. kaznena djela PIF, te potom s njima neodvojivo povezana djela i kaznena djela u vezi sa sudjelovanjem u zločinačkoj organizaciji ako je u središtu kriminalnih aktivnosti počinjenje djela protiv financijskih interesa Unije. Transponiranjem Direktive PIF pristupljeno je u Republici Hrvatskoj površno. Analiza ovih djela pokazuje da zahtjevi materijalne zakonitosti, koja se sastoji u tome da počinitelj ima pravo znati za koja kaznena djela može biti odgovoran te koja mu se kazna može izreći, nisu ispunjeni u cijelosti.*

*Ključne riječi: Ured europskog javnog tužitelja, materijalna nadležnost, prijevarena koja štetno utječe na financijske interese Unije, neodvojivo povezana kaznena djela, vlastita sredstva na temelju PDV-a*

---

\* Dr. sc. Lucija Sokanović, docentica na Katedri za kazneno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

## 1. UVOD

Usvajanjem Uredbe Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. konačno je realiziran europski konsenzus o osnivanju i radu Ureda europskog javnog tužitelja.<sup>1</sup> Potreba za osnivanjem Ureda kontinuirano se obrazlagala izostankom adekvatne aktivnosti i ažurnosti nacionalnih kaznenopravnih tijela u istraživanju i progonu kaznenih djela na štetu financijskih interesa Unije,<sup>2</sup> a pravni se temelj našao u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, posebno odredbi čl. 86.<sup>3</sup> Već u samom početku rasprava o materijalnoj nadležnosti Ureda pojavile su se razlike u stavovima. Naime države su članice smatrale da Ured treba vršiti istragu i progon kaznenih djela protiv financijskih interesa Unije, dok se Radna skupina X zalagala za nadležnost Ureda u skladu s nadležnosti Eurocola i Eurojusta te uključivanjem tzv. euro-kaznenih djela.<sup>4</sup> Ciljevi su ovoga rada utvrditi koja su to kaznena djela za čiju je istragu, kazneni progon i podizanje optužnice nadležan Ured europskog javnog tužitelja, reperkusije prethodnog utvrđenja u kontekstu nacionalnog kaznenog prava te jesu li odredbe o materijalnoj nadležnosti u skladu sa zahtjevima materijalne zakonitosti.

---

<sup>1</sup> Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO“), Službeni list Europske unije L 283, 31. 10. 2017., str. 1-71. U daljnjem tekstu: Uredba. Uredba je usvojena četiri godine nakon predstavljanja prijedloga 17. srpnja 2013., nakon dugih i iscrpljujućih pregovora.

<sup>2</sup> Klip kao razloge inertnosti država članica u istrazi i progonu ovih djela navodi: (a) sama istraga eventualne prijave može štetiti ekonomskim interesima države članice (npr. ako bi carinske službe u Rotterdamu pregledavale svaku uvoznu i izvoznu isporuku, ukrcaj i iskrcaj prenio bi se u Antwerpen ili Hamburg, i to ne prvenstveno zbog izbjegavanja pravila EU-a, već samo zbog toga što svaki pregled odnosi vrijeme, a time i novac; (b) šteta prouzročena prijevarama šteta je proračunu Unije, ali troškove istrage i progona snosi ona država članica koja ih poduzima (s obzirom na potkapacitiranost nadležnih tijela progona u odnosu na razmjere kriminala, može se očekivati da će prioritet u postupanju usmjeriti na lokalna djela) i (c) ova su djela iznimno složena, bez žrtve, uvjetovana znatnije posebnim pretpostavkama subvencijskog programa nego osobnim prilikama počinitelja, oni koji bi trebali istraživati i prijaviti počinjena djela često to ne čine zbog korupcije te je gotovo uvijek nužna međunarodna suradnja. Klip, A., *The Substantive Criminal Law Jurisdiction of the European Public Prosecutor's Office*, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 20/2012, str. 369.

<sup>3</sup> Preambula Uredbe, recital 2 i 3. Pročišćena verzija Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije C 202, 7. 6. 2016., str. 1-366. U daljnjem tekstu: UFEU. Materijalna nadležnost Ureda *a priori* je regulirana čl. 86. st. 2. UFEU. V. Vilas Álvarez, D., *The Material Competence of the European Public Prosecutor's Office*, u Bachmaier Winter, L. (ur.), *The European Public Prosecutor's Office: The Challenges Ahead*, *Legal Studies in International, European and Comparative Criminal Law 1*, Springer, 2018, str. 26.

<sup>4</sup> Vervaele, J. A. E., *The material scope of competence of the European Public Prosecutor's Office: Lex incerta and unpraevia?*, ERA Forum, Springer, 2014, str. 87. Za pojam Europskog kaznenog prava v. Ambos, K., Bock, S., *Brexit and The European Criminal Justice System – An Introduction*, *Criminal Law Forum*, 28/2017, str. 192.

Uvodno je potrebno naglasiti kako Uredba posebno propisuje zadaće i materijalnu nadležnost Ureda.<sup>5</sup> Zadaće Ureda sastoje se u odgovornosti za istragu, kazneni progon i podizanje optužnica protiv počinitelja i sudionika kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije, a predviđena su u Direktivi (EU) 2017/1371<sup>6</sup> i određena Uredbom.<sup>7</sup> Materijalna nadležnost propisana je pozitivno u tri slučaja te negativno u jednome.<sup>8</sup> Ured je tako nadležan za kaznena djela koja utječu na financijske interese Unije koja su predviđena u Direktivi (EU) 2017/1371, kako je provedena u nacionalnom pravu, bez obzira na to bi li se to kažnjivo postupanje u skladu s nacionalnim pravom moglo klasificirati kao druga vrsta kaznenog djela.<sup>9</sup> Drugi se slučaj odnosi na kaznena djela u vezi sa sudjelovanjem u zločinačkoj organizaciji kako je definirano u Okvirnoj odluci Vijeća 2008/841/PUP, kako je provedena u nacionalnom pravu, ako je u središtu kriminalnih aktivnosti takve zločinačke organizacije počinjenje nekog od kaznenih djela propisanih čl. 22. st. 1. Uredbe. Posljednji se slučaj odnosi na svako drugo kazneno djelo koje je neodvojivo povezano s kažnjivim postupanjem obuhvaćenim čl. 22. st. 1. Uredbe. Na kraju, isključena je nadležnost Ureda za kaznena djela povezana s nacionalnim izravnim porezima, uključujući kaznena djela koja su s njima neodvojivo povezana (čl. 22. st. 4.).<sup>10</sup>

Za svako proširenje te nadležnosti na teška kaznena djela s prekograničnom dimenzijom potrebna je jednoglasna odluka Europskog vijeća.<sup>11</sup> Daljnje pojašnjenje upravo ovako određene materijalne nadležnosti temelji se na invocaciji načela supsidijarnosti, pri čemu se ističe kako se borba protiv kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije može zbog njezina opsega i učin-

---

<sup>5</sup> O kapacitetima i mogućnostima zaštite financijskih interesa Unije tadašnjih država kandidatkinja v. Van den Wyngaert, C., *The protection of the financial interests of the EU in the candidate states*, ERA Forum 3/2001, str. 1-59. Dostupno na: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2FBF02817584.pdf> [15. 10. 2019.].

<sup>6</sup> Direktiva (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima, Službeni list Europske unije L 198, 28. 7. 2017., str. 29-41. U daljnjem tekstu: Direktiva PIF.

<sup>7</sup> Čl. 4. Uredbe.

<sup>8</sup> Poglavlje IV., čl. 22.

<sup>9</sup> Čl. 22. st. 1. Uredbe. Posebno je ograničenje materijalne nadležnosti Ureda propisano u odnosu na kaznena djela iz čl. 3. st. 2. t. (d) Direktive, a riječ je o svakoj radnji ili propuštanju u odnosu na prihod koji proizlazi iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a koji su počinjeni u prekograničnim sustavima prijevара. Kod ovih kaznenih djela Ured je nadležan samo ako su radnje ili propuštanja počinjeni s namjerom, povezani s državnim područjem dviju ili više država članica i ako su uzrokovali ukupnu štetu od najmanje 10 milijuna eura.

<sup>10</sup> Izravno oporezivanje odnosi se na poreze na dohodak, bogatstvo i kapital, u slučaju pojedinaca i u slučaju trgovačkih društava. V. Kratki vodič o Europskoj uniji, 2019, str. 1. Dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU\\_2.6.9.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_2.6.9.pdf) [20. 10. 2019.].

<sup>11</sup> Recital 11. Uredbe

ka bolje ostvariti na razini Unije.<sup>12</sup> Proširenje nadležnosti već se zazivalo u političkim debatama nakon terorističkih napada u Francuskoj i Belgiji 2015., odnosno 2016.<sup>13</sup> Širenje nadležnosti u odnosu na prekogranični terorizam zagovarali su tijekom 2017. francuski predsjednik Macron i predsjednik Komisije Juncker.<sup>14</sup> I novoizabrana predsjednica Europske komisije von der Leyen u Političkim smjernicama za sljedeću Europsku komisiju 2019.-2024. istaknula je kako bi „Ured europskog javnog tužitelja trebao imati više utjecaja i autoriteta te bi trebao moći provoditi istrage i pokrenuti postupak protiv počinitelja prekograničnih kaznenih djela terorizma“.<sup>15</sup>

## 2. PRETHODNA PITANJA

Prije razmatranja merituma rada važno je razriješiti dva prethodna pitanja: koji je pravni temelj Direktive PIF i što je objekt prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije? U Direktivi PIF jasno se navodi kako je donesena uz uzimanje u obzir UFEU-a, a posebno njegova članka 83. st. 2.,<sup>16</sup> dok je prema prijedlogu Komisije iz 2012. pravni temelj bila odredba čl. 325. st. 4.<sup>17</sup> U živoj akademskoj raspravi koja se razvila u odnosu na ovo pitanje pretežu stavovi u prilog izvornom prijedlogu. Tako Klip navodi kako se čl. 325. posebno bavi borbom protiv prijevара i zaštitom financijskih interesa EU-a;<sup>18</sup> direktiva ute-

---

<sup>12</sup> Recital 12. Preamble. V. Rafaraci, T., Brief Notes on the European Public Prosecutor's Office: Ideas, Project and Fulfilment u: Rafaraci, T., Belfiore, R., EU Criminal Justice: Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office, Springer, 2019, str. 258.

<sup>13</sup> Giuffrida, F., The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?, Research Report No 2017/03, str. 8. Dostupno na: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/european-public-prosecutors-office-king-without-kingdom/> [20. 10. 2019.].

<sup>14</sup> Vilas Álvarez, D., *op. cit.* bilj. (3), str. 28.

<sup>15</sup> Leyen, U., Političke smjernice za sljedeću Europsku komisiju 2019.-2024., Ambiciozna Unija – Moj plan za Europu, str. 17. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_hr.pdf) [17. 10. 2019.].

<sup>16</sup> „Ako se pokaže da je za osiguranje učinkovite provedbe politike Unije u području koje podliježe mjerama usklađivanja nužno usklađivanje kaznenih zakona i drugih propisa država članica, direktivama se mogu utvrditi minimalna pravila za definiranje kaznenih djela i sankcija u dotičnom području. Te se direktive donose istim redovnim ili posebnim zakonodavnim postupkom koji se primjenjivao za donošenje dotičnih mjera za usklađivanje, ne dovodeći u pitanje članak 76.“

<sup>17</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, COM(2012) 363 final, Brussels, 11. 7. 2012.

<sup>18</sup> Poglavlje 6. Borba protiv prijevара, čl. 325. st. 4: Radi postizanja učinkovite i jednake zaštite u državama članicama i u svim institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije, Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon

meljena na čl. 325 primjenjuje se na sve države članice, za razliku od čl. 83., te, naposljetku, kako čl. 325. bolje upućuje na važnost nekaznenih mjera u borbi protiv prijevара.<sup>19</sup> Juszcak i Sason također navode kako je čl. 325., kao posebna odredba usmjerena na najširu moguću i najučinkovitiju zaštitu financijskih interesa EU-a; kako su obveze iz ove odredbe obvezujuće za sve države članice i Uniju,<sup>20</sup> te zaštita na temelju čl. 325. ne smjera postavljanju minimalnih standarda, već sveobuhvatnoj i učinkovitoj zaštiti proračuna Unije.<sup>21</sup> Rasprava se praktički svodi na pitanje je li bolje kaznena djela iz nadležnosti Ureda europskog javnog tužitelja regulirati uredbom ili direktivom (smještanjem ovih djela u područje slobode, sigurnosti i pravde).<sup>22</sup> U prvom slučaju riječ je o pravnom aktu opće primjene, obvezujuća je u cijelosti i neposredno se primjenjuje u svim državama članicama, dok je direktiva obvezujuća u pogledu rezultata koji je potrebno postići, za svaku državu članicu kojoj je upućena, a odabir oblika i metoda postizanja tog rezultata prepušten je nacionalnim tijelima.<sup>23</sup> Vervaele također snažno kritizira primjenu direktive te zagovara uspostavu harmoniziranog sustava kaznenih djela i kazni propisanih uredbom.<sup>24</sup>

Pojam financijskih interesa Unije obuhvaća sve prihode, rashode i imovinu koji su obuhvaćeni sljedećim proračunima, koji su putem tih proračuna stečeni ili koji se u te proračune moraju uplatiti: (i) proračun Unije; (ii) proračuni institucija, tijela, ureda i agencija Unije uspostavljenih u skladu s Ugovorima ili proračuni kojima oni izravno ili neizravno upravljaju te ih nadziru.<sup>25</sup> Nadalje, pored prihoda i rashoda proračuna, financijskim interesima Unije smatra se i imovina na teret općeg proračuna Unije, uključujući financijske operacije poput aktivnosti zaduživanja i pozajmljivanja.<sup>26</sup> To širenje objekta zaštite

---

savjetovanja s Revizorskim sudom, donose potrebne mjere za suzbijanje prijevara usmjerenih protiv financijskih interesa Unije i borbu protiv njih.

<sup>19</sup> Klip, A., *op. cit.* bilj. (2), str. 371.

<sup>20</sup> Dakle, ne omogućavaju iznimke.

<sup>21</sup> Juszcak, A., Sason, E., The Directive in the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (PFI Directive): Laying Down the Foundation for a Better Protection of the Union's Financial Interests? *Eurcrim* 2/2017, str. 81-82.

<sup>22</sup> V. Corstens, G., Pradel, J., *European Criminal Law, Kluwer Law International*, 2002, str. 530-533. O europeiziranju nacionalnog kaznenog prava v. Saztger, H., u Sieber, U. *et al.*, *Europäisches Strafrecht, Nomos*, 2011, str. 231-251.

<sup>23</sup> V. čl. 288. UFEU-a.

<sup>24</sup> Vervaele, J. A. E., *op. cit.* bilj. (4), str. 13. Vidi i Baker, E., The Court of Justice of the EU and the „New“ Lisbon Treaty Environment Five Years On, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 23, 2015, str. 1-10.

<sup>25</sup> Čl. 2.(a) Uredbe. Definicija je znatno unaprijeđena u odnosu na konvencijsku definiciju, koja je obuhvaćala samo opći proračun Europskih zajednica ili proračun kojim upravljaju Europske zajednice ili kojima se upravlja u ime Europskih zajednica.

<sup>26</sup> Recital 4. Direktive PIF.

izneseno je u Stajalištu Europskog parlamenta još 2014.<sup>27</sup> Ishodište pravilnog transponiranja upravo je precizno određen objekt prijevera.<sup>28</sup>

### 3. KAZNENA DJELA KOJA UTJEČU NA FINACIJSKE INTERESE EU-a

Direktivom PIF propisane su dvije grupe kaznenih djela u pogledu prijevera koja štetno utječu na financijske interese Unije (glava II.): (1) prijevera koja štetno utječe na financijske interese Unije i (2) druga kaznena djela koja štetno utječu na financijske interese Unije.

#### 3.1. Prijevera koja štetno utječe na financijske interese Unije

Prijevera koja štetno utječe na financijske interese Unije razlikuje se s obzirom na objekt počinjenja djela i modalitete radnje. U pogledu objekta radnje razlikujemo prijeveru koja štetno utječe na financijske interese Unije u odnosu na: (a) rashode koji nisu povezani s javnom nabavom; (b) rashode u vezi s javnom nabavom;<sup>29</sup> (c) prihod različit od prihoda koji proizlazi iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a iz točke (d) i (d) prihod koji proizlazi iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a.<sup>30</sup> U tom smislu precizirana je izvorna podjela iz Konvencije PIF utemeljena na prijeverama u odnosu na rashode i prihode.<sup>31</sup> U pogledu radnje počinjenja Direktivom se jasno naglašava da se ova prijevera može počinjavati prvenstveno svakom radnjom ili propuštanjem, dakle može biti *delicta comissiva*, kao i *delicta omissiva*.<sup>32</sup> Međutim u daljnjem određivanju radnje počinjenja kombinira se modalitet radnje i učinak. Modaliteti radnje jesu: (1) uporaba ili prikazivanje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili do-

---

<sup>27</sup> Stajalište Europskog parlamenta usvojeno u prvom čitanju 16. travnja 2014. radi donošenja Direktive 2014/.../EU Europskog parlamenta i Vijeća o suzbijanju prijevera počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima P7\_TC1-COD(2012)0193, amandman 5.

<sup>28</sup> Kazneni zakon ne sadrži u čl. 87. definiciju financijskih interesa Europske unije. Kazneni zakon, Narodne novine br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18.

<sup>29</sup> „barem kada su počinjeni radi stjecanja nezakonite koristi za počinitelja ili drugu osobu uzrokovanjem gubitka za financijske interese Unije.“

<sup>30</sup> Kada je prijevera počinjena u prekograničnim sustavima prijevera. V. čl. 3. Direktive PIF.

<sup>31</sup> Uz namjeru kao oblik krivnje. V. Đurđević, Z., Konvencija o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica – nastanak, sadržaj i implementacija, HLJKPP, vol. 14, 2/2007, str. 8.

<sup>32</sup> Vidi Horvatić, Ž. *et al.*, Kazneno pravo, Opći dio 2, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2017, str. 12.

kumenata; (2) neotkrivanje informacija, čime se krši određena obveza; (3) zloupotreba sredstava ili imovine za potrebe različite od onih za koje su sredstva izvorno odobrena; (4) zloupotreba zakonito ostvarene koristi; (5) prikazivanje ispravnih izjava u vezi s PDV-om za potrebe prijevarena prikrivanja neplaćanja ili nezakonitog stvaranja prava na povrat PDV-a. Kada je riječ o prijevare u odnosu na rashode koji nisu povezani s javnom nabavom iz čl. 3. st. 2. (a), kao i o prijevare u odnosu na rashode u vezi s javnom nabavom iz čl. 3. st. 2. (b), propisani je učinak pronevjera ili nezakonito zadržavanje sredstava ili imovine. Propisani učinak za prijevare u odnosu na prihod različit od prihoda koji proizlaze iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a iz čl. 3. st. 2. (c) jest nezakonito smanjenje sredstava. U odnosu na prijevare iz čl. 3. st. 2. (d) i. odjednom se više ne primjenjuje pojam učinka, nego posljedice (... *koji imaju za posljedicu*), a ona se nalazi u smanjenju sredstava iz proračuna Unije.<sup>33</sup> Kombiniranjem radnje počinjenja i posljedice razvidno je da su ove prijevare materijalna kaznena djela uz iznimke iz čl. 3. st. 2. (a) iii. te čl. 3. st. 2. (d) iii.<sup>34</sup>

U Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama KZ-a navodi se da je analizom Direktive PIF „uočeno kako je nacionalno kazneno zakonodavstvo već usklađeno sa zahtjevima koje Direktiva postavlja pred države članice. S tim u svezi, kaznena djela iz čl. 3. Direktive PIF kojima se štite financijski interesi Europske unije po svom zakonskom opisu odgovaraju kaznenim djelima: utaje poreza ili carina (čl. 256. KZ-a), subvencijskoj prijevare (čl. 258. KZ-a) i prijevare u gospodarskom poslovanju (čl. 247. KZ-a).“<sup>35</sup>

Prije same analize usklađenosti valja istaknuti dvije bitne stvari: prvo, Direktivom PIF uspostavljena su minimalna pravila u odnosu na definicije kaznenih djela i sankcija; drugo, nije nužna istovjetnost nazivlja i bića djela –

<sup>33</sup> Da je riječ o previdu prilikom prevođenja, razvidno je kada se uspoređi tekst Direktive na hrvatskom jeziku s engleskim tekstom, u kojemu se dosljedno primjenjuje pojam „effect“.

<sup>34</sup> Materijalna kaznena djela jesu ona kaznena djela kod kojih se u biću kaznenog djela zahtijeva nastupanje određene promjene u vanjskom svijetu, koja može biti prostorno i vremenski odvojena od radnje počinjenja. Ova su kaznena djela dovršena tek kada je nastupila navedena posljedica. Kurtović Mišić, A., Krstulović Dragičević, A., Kazneno pravo (Temeljni pojmovi i instituti), Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 2014, str. 104.

<sup>35</sup> Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona, 2018, str. 2. Dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=7635> [7. 10. 2019.]. Nedostaje obrazloženje zašto se smatra da upravo ova tri kaznena djela odgovaraju djelima iz čl. 3. i u odnosu na koje oblike kažnjivog ponašanja. Zašto se u kontekstu transponiranja Direktive PIF navodi kazneno djelo prijevare u gospodarskom poslovanju iz čl. 247. KZ-a? Da je to apsolutno suvišno, ilustrirat ćemo sljedećim primjerom. Ako netko kao zastupnik pravne osobe u cilju pribavljanja protupravne imovinske koristi pravnoj osobi koju zastupa dovede neki fond u zabludu lažnim prikazivanjem činjenica i time ga navede (službenu osobu u fondu) na isplatu određenih sredstava, neće odgovarati za kazneno djelo prijevare u gospodarskom poslovanju, nego za subvencijsku prijevare. Slični scenarij može se primijeniti i na kazneno djelo utaje poreza ili carine.

kažnjivo postupanje iz Direktive može se u nacionalnom pravu klasificirati kao druga vrsta kaznenog djela.<sup>36</sup> Stoga analiza djela treba biti substantivna i konkretna, a ne površna.

### *3.1.1. Prijevarena u odnosu na rashode koji nisu povezani s javnom nabavom*

Prijevarena iz čl. 3. st. 2.(a) Direktive PIF u odnosu na modalitete radnje počinjenja odgovara Konvencijskoj prijevare iz čl. 1. st. 1.(a). Učinak protupravnog prisvajanja preoblikovan je u pronevjeru. Kazneno djelo subvencijske prijevare iz čl. 258. st. 1. KZ-a u usporedbi s prethodno navedenim djelima sadržava dodatno subjektivno obilježje: postupanje (počinitelja) s ciljem da za sebe ili drugoga ostvari državnu potporu, što za posljedicu ima sužavanje kažnjivosti. Međutim u odnosu na modalitete djela iz čl. 1. st. 1.(a)(i.), (ii.) Direktive PIF<sup>37</sup> nema objektivno obilježje bića djela koje se sastoji u pronevjeri ili nezakonitom zadržavanju sredstava ili imovine, odnosno šteti. Na taj način subvencijska prijevarena iz čl. 258. KZ-a predstavlja širi opseg pravne zaštite u odnosu na Direktivu PIF.

### *3.1.2. Prijevarena u odnosu na rashode u vezi s javnom nabavom*

Rashodi u vezi s javnom nabavom jesu rashodi koji se odnose na ugovore o javnoj nabavi. Ugovori o javnoj nabavi jesu ugovori s financijskim interesom koji su sklopljeni u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više naručitelja kako bi, za plaćanje cijene u cijelosti ili djelomično iz proračuna, dobili pokretnu i nepokretnu imovinu, izvođenje radova ili pružanje usluga.<sup>38</sup> Takvi ugovori obuhvaćaju: ugovore u vezi s nekretninama; ugovore o nabavi robe; ugovore o radovima; ugovore o uslugama.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Upravo zbog „minimalističkog stupnja minimuma harmonizacije“ isticala se bojazan da će „europska panorama materijalnog kaznenog prava ostati fragmentirana“, što bi ozbiljno ugrozilo učinkovitost Ureda. Giuffrida, F., *op. cit.* bilj. (13), str. 9.

<sup>37</sup> Isto je i s konvencijskim oblicima djela.

<sup>38</sup> Čl. 101. st. 1. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002, Službeni list Europske unije L 298/1, 26. 10. 2012., str. 248-343.

<sup>39</sup> *Idem.* Sukladno odredbi čl. 3. st. 32. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine br. 120/16) ugovor o javnoj nabavi jest naplatni ugovor sklopljen u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više naručitelja, čiji je predmet izvođenje radova, isporuka robe ili pružanje usluga.



Kako to da su se upravo rashodi u vezi s javnom nabavom našli u fokusu djela Direktive PIF? Objašnjenje možemo naći u podacima OLAF-a koji tvrdnju da su javne nabave posebno podložne prijevarama i nepravilnostima potkrepljuje sljedećim podacima: 20 % svih prijavljenih nepravilnosti u periodu 2011.-2016. godine povezuje se s povredama pravila o javnoj nabavi, kao i 30 % svih prijavljenih (nepravilnih) financijskih sredstava.<sup>40</sup> Razlozi su brojni: nejasni ili komplicirani nacionalni zakoni o javnoj nabavi koji se primjenjuju s teškoćama, nedostatak stručnosti tijela koja trebaju koherentno i konzistentno implementirati pravila, nedovoljne kvalifikacije članova odbora za procjenu (osobito u složenim infrastrukturnim natječajima), korupcija s rastućim trendom korištenja *off-shore* računa radi prikrivanja kaznenih djela.<sup>41</sup>

Jedino kazneno djelo u našem KZ-u izravno povezano s javnom nabavom jest zlouporaba u postupku javne nabave iz čl. 254. Međutim to kazneno djelo pokriva uistinu vrlo usku sferu kažnjivog ponašanja; počinitelj je osoba koja u postupku javne nabave stavi ponudu utemeljenu na zabranjenom dogovoru između gospodarskih subjekata, pri čemu ima cilj da naručitelj prihvati određenu ponudu. Može li se u odnosu na to ponašanje primijeniti kazneno djelo subvencijske prijevare? Dok se prva dva oblika djela iz čl. 3. st. 2.(b) (i.)(ii.) u bitnome podudaraju sa subvencijskom prijevarama iz čl. 258. st. 1. KZ-a,<sup>42</sup> razvidno je kako treći modalitet djela iz Direktive PIF predstavlja sužavanje kažnjivosti u odnosu na treći modalitet radnje subvencijske prijevare: korištenje sredstava suprotno namjeni jer zahtijeva da se zlouporabom sredstava ili imovine za potrebe različite od onih za koje su sredstva izvorno odobrena nanosi šteta financijskim interesima Unije.<sup>43</sup> Znači li to, s obzirom na to da se Direktivom uspostavljaju minimalna pravila, da nacionalno zakonodavstvo valja mijenjati u pravcu sužavanja kažnjivosti u odnosu na ovaj oblik djela? Ovakvim rješenjem u Direktivi PIF odustalo se od prethodnog Konvencijskog rješenja, koje nije sadržavalo obilježje izazivanja štete proračunskim sredstvima Unije, nalazeći pri tome zaštitno dobro ovog oblika prijevare u slobodi Unije da sama disponira svojim sredstvima.<sup>44</sup> Nadalje, iako biće djela iz čl. 258. KZ-a sadržava posebno subjektivno obilježje - cilj da za sebe ili drugoga ostvari državnu potporu - sada je Direktivom PIF kod svih oblika prijevare u odnosu na rashode u vezi s javnom nabavom uneseno posebno subjektivno obi-

---

<sup>40</sup> OLAF, *Fraud in Public Procurement; A collection of Red Flags and Best Practices*, Ref. Ares(2017)6254403 - 20/12/2017, str. 3.

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> Iznimka se odnosi na propisani učinak: pronevjeru ili nezakonito zadržavanje sredstava ili imovine.

<sup>43</sup> V. i Sokanović, L., *Subsidy Fraud in Protection of Financial Interests of European Union: Achievements and Challenges*, *Journal of Eastern European Criminal Law*, 2/2015, str. 142-152.

<sup>44</sup> Više v. Đurđević, Z., *op. cit.* bilj. (31), str. 931-932.

lježje bića djela: „barem kada su počinjeni radi stjecanja nezakonite koristi za počinitelja ili drugu osobu“. Nadalje, dodatno objektivno obilježje predstavlja „uzrokovanjem gubitka za financijske interese Unije“.<sup>45</sup> Sve navedeno upućuje na zaključak kako je radi transponiranja Direktive PIF potrebno u naše kazneno zakonodavstvo unijeti novo djelo prijevare u javnoj nabavi kojim bi se kriminaliziralo ponašanje iz čl. 3. st. 2.(b), s time da uporaba pojma „barem“ kod subjektivnog obilježja bića djela upućuje na slobodu Republike Hrvatske kao države članice da samostalno odluči hoće li to unijeti u biće djela.

### *3.1.3. Prijevarena u odnosu na prihod različit od prihoda koji proizlazi iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a*

Prijevarena iz čl. 3. st. 2.(c) Direktive PIF u odnosu na modalitete radnje počinjenja odgovara konvencijskoj prijevarenosti iz čl. 1. st. 1.(b). Kad se to djelo uspoređi s utajom poreza ili carine iz čl. 256. KZ-a, može se zaključiti kako su njime obuhvaćeni svi oblici kažnjivog ponašanja iz Direktive PIF, uz iznimku koja se očituje u uporabi pojma „nezakonitog“ smanjenja sredstava iz proračuna kod propisivanja posljedice djela.<sup>46</sup>

### *3.1.4. Prijevarena u odnosu na prihod koji proizlazi iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a*

Direktivom PIF posebno se predviđa prijevarena u odnosu na prihod koji je različit od prihoda koji proizlazi iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a te u odnosu na prihod koji proizlazi iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a. Odakle potječe ta promjena u odnosu na Konvenciju PIF? Proračun EU-a financira se iz vlastitih sredstava Unije sukladno čl. 211. UFEU-a, a vlastita su sredstva sljedeća: tradicionalna vlastita sredstva (proizlaze uglavnom iz carinske pristojbe i pristojbe na šećer); vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u (proizlaze iz jedinstvene stope od 0,3 % na osnovicu poreza na dodanu vrijednost svake države članice) te, naposljetku, vlastita sredstva koja se temelje na BND-u (proizlaze iz jedinstvene stope koja se primjenjuje na bruto nacionalni

---

<sup>45</sup> Ako poistovjetimo pojam uzrokovanja gubitka za financijske interese Unije s pojmom uzrokovanja štete, što nam se jedino čini logičnim, tada možemo zaključiti kako države članice u odnosu na prva dva modaliteta radnje mogu propisati ova dva dodatna elementa bića djela (subjektivni: poseban cilj, te objektivni: uzrokovanje štete), dok u odnosu na treći modalitet djela u svakom slučaju ostaje obveza propisivanja objektivnog elementa.

<sup>46</sup> Čl. 256. st. 1. propisuje „... pa zbog toga dođe do smanjenja ili neutvrđenja porezna ili carinske obveze...“.

dohodak država članica; ta se stopa svake godine prilagođava kako bi se uskladili prihodi s rashodima).<sup>47</sup> Prema tome sredstva na temelju PDV-a trebala bi predstavljati financijske interese EU-a jer su sastavni dio proračuna Unije (prihoda). Međutim upravo je pitanje zahvaća li Konvencija PIF prijevare u odnosu na PDV postalo najkontroverznije u procesu pregovora i usvajanja Direktive.<sup>48</sup> Naime Komisija i Parlament snažno su zagovarali uključivanje prijevare u odnosu na PDV, za razliku od Vijeća, koje je svoje protivljenje obrazlagalo navodeći da je PDV isključivo nacionalna stvar i da štete od prijevare u odnosu na PDV nastaju samo državama članicama u kojima se počine.<sup>49</sup> Upravo kada su pregovori bili u zastoju Europski je sud pravde doprinio razjašnjenju te problematike donoseći tzv. odluku *Taricco*.<sup>50</sup> Već je prethodno, odlučujući u predmetu *Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson*, Sud iznio stav kako PDV predstavlja vlastita sredstva Unije te da postoji izravna veza između prikupljanja PDV-a od strane država članica i dostupnosti odgovarajućih sredstava s osnova PDV-a proračunu EU-a.<sup>51</sup> U odluci *Taricco* Sud poistovjećuje prihode od PDV-a s financijskim interesima Unije navodeći: „iako države članice raspolažu, zasigurno, slobodom izbora primjenjivih sankcija, koje mogu biti u obliku upravnih sankcija, kaznenih sankcija ili kombinacije tih dviju sankcija, kako bi se osigurala naplata svih prihoda od PDV-a, i time, zaštita financijskih interesa Unije sukladno odredbama Direktive 2006/112 i članka 325. UFEU-a, ipak kaznene sankcije mogu biti neophodne kako bi se na učinkovit i odvraćajući način borilo protiv teških prijevare vezanih za PDV“.<sup>52</sup> Svoj stav još eksplicitnije iznosi u paragrafu 41:

„Pojam prijevare uređen je čl. 1. Konvencije PIF kao svako namjerno djelovanje ili propust koji se odnosi na [...] uporabu ili predočenje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata koje kao učinak imaju nezakonito smanjivanje sredstava općeg proračuna [Unije] ili proračuna kojima upravlja [Unija] ili kojima se upravlja u ime [Unije]. Taj pojam obuhvaća,

<sup>47</sup> <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-budgetary-system/eu-revenue-own-resources/2014-2020/> [pristupljeno 17. 10. 2019.].

<sup>48</sup> Juszczak, A., Sason, E., *op. cit.* bilj. (21), str. 82.

<sup>49</sup> *Idem.* Tako i Ballegooij van, W., European Public Prosecutor's Office – A View on the State of Play and Perspectives from the European Parliament, in Geelhoed, W. *et al.*, *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Springer, 2017, str. 32.

<sup>50</sup> *Ibid.* Predmet C-105/14, *Ivo Taricco et al.* [2015] ECR, presuda od 8. rujna 2015.

<sup>51</sup> Presuda od 26. veljače 2013. u predmetu C-617/10, *Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson* [2013] ECR, § 26. Tako i u presudi od 15. studenoga 2011. u predmetu C-539/09, *European Commission v Federal Republic of Germany*, [2011], ECR, § 72. Vilas Álvarez, D., *op. cit.* bilj. (3), str. 34. Usp. Vervaele, J. A. E., *op. cit.* bilj. (4), str. 11.

<sup>52</sup> Paragraf 39. O Europskom sudu pravde i načelu zakonitosti v. Timmerman, M., *Legality in Europe: On the principle nullum crimen, nulla poena sine lege in EU law and under the ECHR*, Intersentia, 2018, str. 254-255.

stoga, prihode iz primjene jedinstvene stope na usklađenu osnovicu PDV-a utvrđenu u skladu s pravilima Unije. Činjenica da se PDV ne naplaćuje neposredno za račun Unije ne dovodi u pitanje ovaj zaključak, budući da članak 1. Konvencije PIF ne predviđa točno takav uvjet koji bi bio protivan cilju te konvencije, a koji je pojačana borba protiv prijevара koje nanose štetu financijskim interesima Unije.“

Kompromis prethodno iznesenih suprotstavljenih stavova realiziran je četvrtim oblikom prijave iz Direktive PIF u čl. 3. st. 2.(d) u svezi s čl. 2. st. 2., odnosno uputom na kriminaliziranje samo teških kaznenih djela protiv zajedničkog sustava PDV-a. Ona podrazumijevaju prijevaru u odnosu na prihod koji proizlazi iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a počinjeno u prekograničnim sustavima prijevera, povezanu s državnim područjem dviju ili više država članica Unije, i ako je prouzročena šteta od najmanje deset milijuna eura.<sup>53</sup> Pri tome se pojam ukupne štete odnosi na procijenjenu štetu koja proizlazi iz cjelokupnog sustava prijevera, nanesenu financijskim interesima dotičnih država članica i Unije, isključujući kamate i sankcije.<sup>54</sup> Ovdje valja naglasiti kako će ocjena o primjerenosti praga od deset milijuna eura biti predmetom izvješća koje Komisija treba podnijeti do 6. srpnja 2022. Europskom parlamentu i Vijeću.<sup>55</sup> Nadalje, pojam teških kaznenih djela protiv zajedničkog sustava poreza na dodanu vrijednost odnosi se posebno na kružnu prijevaru, prijevaru s nepostojećim trgovcem povezanu s PDV-om i prijevaru povezanu s PDV-om počinjeno u okviru zločinačke organizacije, koji predstavljaju ozbiljnu prijetnju zajedničkom sustavu PDV-a te stoga proračunu Unije.<sup>56</sup>

S obzirom na biće djela čl. 256. KZ-a i utvrđenje da smo Direktivu PIF transponirali postavlja se pitanje jesmo li time Uredu europskog javnog tužitelja prepustili nadležnost za progon utaje poreza s osnova PDV-a bez obzira na visinu uzrokovane štete, uključenost državnog područja dviju ili više država članica? Budući da nacionalno zakonodavstvo ne propisuje ograničenje u odnosu na teška kaznena djela protiv zajedničkog sustava PDV-a, Ured bi uistinu mogao vršiti progon za svaku utaju poreza ili carina.<sup>57</sup> Nadalje, biće utaje poreza ili carine iz čl. 256. KZ-a ne obuhvaća treći modalitet prijevera u

---

<sup>53</sup> Komisija i Parlament smatrali su da je prag u visini od deset milijuna eura previsok te su zagovarali snižavanje na iznos od pet milijuna eura. V. Giuffrida, F., *op. cit.* bilj. (13), str. 9.

<sup>54</sup> Recital 4 Direktive PIF.

<sup>55</sup> Na temelju statističkih podataka koje će podnijeti države članice. V. čl. 18. st. 4.(a) Direktive PIF.

<sup>56</sup> Recital 4 Direktive PIF. Za pojmove kružne prijevera i prijevera s nepostojećim trgovcem v. Sokanović, L., Missing Trader Fraud as part of the Organized Crime in EU, u Radić, Ž. *et al.* (ur.), International Scientific Conference on Economic and Social Development - "The Legal Challenges of Modern World", Book of Proceedings, 2017, str. 162-164.

<sup>57</sup> U iznosu koji prelazi dvadeset tisuća kuna.

odnosu na PDV počinjene u prekograničnim sustavima prijevара: prikazivanje ispravnih izvjava u vezi s PDV-om za potrebe prijevarena prikrivanja neplaćanja ili nezakonitog stvaranja prava na povrat PDV-a. I u tom pogledu potrebno je izvršiti odgovarajuće izmjene i dopune KZ-a.

### 3.2. Druga kaznena djela koja štetno utječu na financijske interese Unije

Direktivom su kao druga kaznena djela koja štetno utječu na financijske interese Unije propisani: pranje novca, primanje i davanje mita te pronevjera. Prije analize tih kaznenih djela potrebno je odrediti pojam javnog službenika koji je, prema Direktivi PIF, počinitelj primanja mita i pronevjere.<sup>58</sup>

Javni službenik može biti: službenik Unije,<sup>59</sup> nacionalni službenik<sup>60</sup> te svaka druga osoba kojoj je povjerena javna funkcija i koja obavlja javnu funkciju koja uključuje upravljanje financijskim sredstvima Unije u državama članicama ili trećim zemljama ili donošenje odluka u vezi s tim interesima (čl. 4. Direktive PIF). U istraživanju razloga za unošenje privatnih osoba u pojam javnih službenika utvrđeno je kako je Zakonodavnom rezolucijom Europskog parlamenta od 16. travnja 2014. o prijedlogu Direktive navedeno kako se privatne osobe sve više uključuju u upravljanje fondovima Unije.<sup>61</sup> U Prijedlogu Direktive PIF iz

---

<sup>58</sup> O problematici tumačenja pojma službene osobe v. Đurđević, Z., Nedostatni i irelevantni ustavni razlozi za ukidanje kaznenih presuda po ustavnoj tužbi bivšeg predsjednika Vlade RH u predmetu „INA MOL“ (odluka Ustavnog suda RH U-III-4149/2014), HLJKPP, vol. 25, 2/2018, str. 261-302.

<sup>59</sup> Sukladno odredbi čl. 4. (a) i., službenik Unije jest osoba koja je dužnosnik ili drugi službenik zaposlen na temelju ugovornog odnosa s Unijom u smislu Pravilnika o osoblju i Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije utvrđenih u Uredbi Vijeća (EEZ, Euratom, EZUČ) br. 259/68 ili koju su država članica ili neko javno tijelo uputili u Uniju i koja obavlja funkcije istovjetne funkcijama dužnosnika ili drugih službenika Unije. U istoj se odredbi navodi kako se, bez dovođenja u pitanje odredaba o povlasticama i imunitetima sadržanima u protokolima br. 3 i br. 7, članovi institucija, tijela, ureda i agencija Unije osnovanih u skladu s Ugovorima i osoblje takvih tijela izjednačavaju sa službenicima Unije, u mjeri u kojoj se na njih ne primjenjuje Pravilnik o osoblju.

<sup>60</sup> Pojam nacionalnog službenika se sukladno odredbi čl. 4. (a) ii. tumači s obzirom na definiciju „službenika“ ili „javnog službenika“ u nacionalnom pravu države članice ili treće zemlje u kojoj dotična osoba obavlja svoje funkcije. Ovaj pojam obuhvaća sve osobe koje obnašaju izvršnu, upravnu ili pravosudnu dužnost na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini te sve osobe koje obnašaju zakonodavnu dužnost na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini.

<sup>61</sup> Zakonodavna rezolucija Europskog parlamenta od 16. travnja 2014. o prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (COM(2012)0363 – C7-0192/2012 – 2012/0193(COD)), Službeni list Europske unije C 443, 22. 12. 2017., str. 984 (amandam 5). „Kako bi se fondovi Unije adekvatno zaštitili od korupcije i pronevjere, definicija javnog dužnosnika za potrebe Direktive mora obuhvaćati i osobe koje ne obnašaju službenu dužnost, ali im je, na sličan način,

2012. također se navodi potreba širenja pojma javnih službenika na osobe koje obavljaju funkciju pružanja usluga građanima, ili u javnom interesu općenito, bez obnašanja službene dužnosti, poput poduzetnika (izvođača) uključenih u upravljanje fondovima EU-a.<sup>62</sup> U skladu s petim amandmanom prethodno citirane zakonodavne rezolucije iz 2014., u desetom recitalu Direktive PIF navodi se: „... kako bi se sredstva Unije na odgovarajući način zaštitila od korupcije i pronevjere, definicija ‘javnog službenika’ stoga treba obuhvaćati osobe koje ne obnašaju formalnu dužnost, ali im je bez obzira na to na sličan način povjerena javna funkcija u vezi sa sredstvima Unije i one je obavljaju, poput ugovaratelja uključenih u upravljanje takvim sredstvima“. Uvidom u odredbu čl. 87. st. 3. KZ-a razvidno je da se službenom osobom, pored taksativno navedenih, smatra i „osoba koja u Europskoj uniji ... obavlja dužnosti povjerene osobama iz prethodne rečenice.“ Ono što je u odnosu na Republiku Hrvatsku dvojbeno jest podrazumijeva li pojam „dužnosti“ iz prethodno citirane zakonske odredbe ujedno i poslove, odnosno funkcije, u vezi sa sredstvima Unije koje su nekoj (privatnoj) osobi povjerene,<sup>63</sup> odnosno implicira li uporaba pojma „dužnosti“ isključivo primjenu definicije javnog službenika iz čl. 3. st. 1. Zakona o državnim službenicima.<sup>64</sup> Budući da su u Republici Hrvatskoj državni službenici i osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene i slične poslove (čl. 3. st. 2.), pojam službene osobe iz čl. 87. st. 3. KZ-a mogao bi se primjenjivati i na privatne osobe uključene u upravljanje fondovima EU-a jer u Europskoj uniji obavljaju poslove koji se povjeravaju službenim osobama. Naime ovlaštenju za obavljanje poslova iz segmenta dužnosti službenih osoba korelativ bi trebao biti i jednaka (kaznena) odgovornost. No predstavlja li takvo tumačenje zabranjenu analogiju? Možda bi ipak, radi jasnoće i izbjegavanja nedoumica u praksi, valjalo proširiti pojam službene osobe na svaku osobu kojoj je povjerena javna funkcija i koja obavlja javnu funkciju koja uključuje upravljanje financijskim sredstvima Unije u državama članicama ili trećim zemljama ili donošenje odluka u vezi s tim interesima.

---

dodijeljena funkcija pružanja javnih usluga u vezi s fondovima Unije i koji je obavljaju, poput izvođača uključenih u upravljanje takvim fondovima.“

<sup>62</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, Brussels, 11. 7. 2012. COM(2012) 363 final 2012/0193 (COD), str. 13.

<sup>63</sup> Time problem podvođenja ovih osoba pod pojam službene osobe svodimo na izbor između restriktivnog i ekstenzivnog tumačenja. Novoselec, P., Opći dio Kaznenog prava, PRAVOS, Osijek, 2016, str. 70-72.

<sup>64</sup> Državni su službenici osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona. Zakon o državnim službenicima, Narodne novine br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19.

### 3.2.1. *Pranje novca*

Kod pranja novca invocira se definicija iz čl. 1. st. 3. Direktive (EU) 2015/849,<sup>65</sup> uključujući imovinu stečenu kaznenim djelima obuhvaćenim Direktivom o suzbijanju prijevара. Pranje novca sukladno navedenoj odredbi obuhvaća sljedeće aktivnosti kada se obavljaju namjerno: (a) konverzija ili prijenos imovine kada se zna da je ta imovina stečena kriminalnom aktivnošću ili sudjelovanjem u takvoj aktivnosti, u svrhu utaje ili prikrivanja nezakonitog podrijetla imovine ili pomaganja bilo kojoj osobi koja je uključena u provedbu takve aktivnosti u izbjegavanju pravnih posljedica djelovanja te osobe; (b) utaja ili prikrivanje pravne prirode, izvora, lokacije, raspolaganja, kretanja, prava povezanih s vlasništvom ili vlasništvo imovine kada se zna da je ta imovina stečena kriminalnom aktivnošću ili sudjelovanjem u takvoj aktivnosti; (c) stjecanje, posjedovanje ili korištenje imovine ako se zna, u vrijeme primitka, da je ta imovina stečena kriminalnom aktivnošću ili sudjelovanjem u takvoj aktivnosti; (d) sudjelovanje, udruživanje radi provedbe, pokušaji provedbe i pomoći, poticanje, pogodovanje i savjetovanje pri provedbi bilo koje od aktivnosti navedenih u točkama (a), (b) i (c). U Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona ispravno se navodi kako pranje novca iz Direktive odgovara pranju novca iz odredbe čl. 265. KZ-a.<sup>66</sup> Međutim izmjena i dopuna bića djela<sup>67</sup> koja je uslijedila izvršena je radi implementacije preporuka MONEYVAL-a iz Izvješća o 4. krugu evaluacije Republike Hrvatske o sprječavanju pranja novca i financiranju terorizma.<sup>68</sup>

### 3.2.2. *Primanje i davanje mita*

Primanje je mita za potrebe Direktive postupanje javnog službenika koji izravno ili putem posrednika traži ili prima bilo kakvu korist za sebe ili treću stranu ili prihvaća obećanje takve koristi kako bi djelovao ili se suzdržao od djelovanja u skladu sa svojom dužnosti ili pri obavljanju svoje funkcije na način koji šteti ili bi mogao štetiti financijskim interesima Unije.<sup>69</sup> Davanje mita podrazumijeva postupanje osobe koja obećava, nudi ili daje, izravno ili putem

---

<sup>65</sup> Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ, Službeni list Europske unije L 141, 5. 6. 2015., str. 73–117.

<sup>66</sup> Prijedlog, *op. cit.* bilj. (35), str. 2.

<sup>67</sup> Čl. 31. Zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona, Narodne novine br. 118/2018.

<sup>68</sup> *Op. cit.* bilj. (35), str. 2.

<sup>69</sup> Čl. 4. st. 2. (a) Direktive.

posrednika, bilo kakvu korist javnom službeniku za njega ili za treću stranu kako bi djelovao ili se suzdržao od djelovanja u skladu sa svojom dužnosti ili pri obavljanju svoje funkcije na način koji šteti ili bi mogao štetiti financijskim interesima Unije.<sup>70</sup> Primanje i davanje mita iz Direktive PIF uspoređujemo s primanjem i davanjem mita kao službeničkim kaznenim djelima iz čl. 293. i 294. KZ-a. I ovdje nedostaje vezivanje radnje počinjenja za posljedicu: „... kako bi djelovao ili se suzdržao od djelovanja .... na način koji šteti ili bi mogao štetiti financijskim interesima Unije“.

### 3.2.3. Pronevjera

Posljednje kazneno djelo iz ove grupe jest pronevjera. Za potrebe Direktive PIF pronevjera je postupanje kojim javni službenik, kojemu je izravno ili neizravno povjereno upravljanje sredstvima ili imovinom, osigura ili isplati sredstva, prisvoji imovinu ili se njome koristi suprotno svrsi za koju su namijenjeni na bilo koji način, a kojim se nanosi šteta financijskim interesima Unije.<sup>71</sup> Pronevjera iz čl. 233. KZ-a klasično je imovinsko kazneno djelo koje ostvaruje počinitelj koji protupravno prisvoji tuđu pokretnu stvar ili imovinsko pravo koji su mu povjereni na radu. Kvalificirani oblik djela ostvaren je ako je vrijednost pronevjere stvari ili imovinskog prava velika, a privilegirani ukoliko je njihova vrijednost mala te je počinitelj postupao s ciljem prisvajanja stvari takve vrijednosti. Prema tome u usporedbi djela iz Direktive PIF s bićem pronevjere u KZ-u nedostaju određenje počinitelja kao javnog službenika kojemu je izravno ili neizravno povjereno upravljanje sredstvima ili imovinom; u radnji počinjenja osiguravanje ili isplata sredstava, korištenje sredstava suprotno svrsi za koju su namijenjena na bilo koji način, te na kraju povezivanje radnji djela s posljedicom, koja se očituje u nanošenju štete financijskim interesima Unije. U Prijedlogu se, u kontekstu usklađenosti KZ-a s Direktivom, spominje i utaja iz čl. 232.<sup>72</sup> S obzirom na to da temeljni oblik utaje ostvaruje tko protupravno prisvoji tuđu pokretnu stvar ili imovinsko pravo koji su im povjereni, očigledno je kako ni ovdje nema eventualnog transponiranja. Naime čak i kada bi se prihvatilo tumačenje da počinitelj može biti javni službenik te bi time utaja postala *delicta propria* umjesto *delicta communia*, modalitetu radnje prisvajanja imovine nedostaje učinak propisan Direktivom, a sastoji se u nanošenju štete financijskim interesima Unije. Prema tome odredba o ovom kaznenom djelu uopće nije transponirana u nacionalno kazneno zakonodavstvo.

---

<sup>70</sup> Čl. 4. st. 2. (b) Direktive.

<sup>71</sup> Čl. 4. st. 3. Direktive.

<sup>72</sup> *Op. cit.* bilj. (35), str. 2.



#### 4. KAZNENA DJELA U VEZI SA SUDJELOVANJEM U ZLOČINAČKOJ ORGANIZACIJI

Ako je u središtu kriminalnih aktivnosti zločinačke organizacije kako je definirana u Okvirnoj odluci Vijeća 2008/841/PUP kako je provedena u nacionalnom pravu počinjenje nekog od kaznenih djela iz st. 1. (protiv financijskih interesa Unije iz Direktive), Ured je nadležan i za ta kaznena djela u vezi sa sudjelovanjem u zločinačkoj organizaciji. Pojam zločinačke organizacije,<sup>73</sup> kao i kaznenih djela u vezi sa sudjelovanjem u zločinačkoj organizaciji, određen je Okvirnom odlukom Vijeća 2008/841/PUP od 24. listopada 2008. o borbi protiv organiziranog kriminala,<sup>74</sup> međutim u kontekstu Uredbe i nadležnosti Ureda odredbom čl. 22. st. 2. izravno se upućuje na primjenu „sudjelovanja u zločinačkoj organizaciji“ kako je provedena u nacionalnom pravu. U odnosu na sam pojam u Republici Hrvatskoj ne bi trebalo biti znatnih problema jer je pojam zločinačkog udruženja iz čl. 328. KZ-a usklađen s Okvirnom odlukom.<sup>75</sup> Da stvari baš i nisu tako jasne i jednostavne, razvidno je iz Izvješća Komisije Europskom parlamentu i Vijeću iz 2016. godine.<sup>76</sup> U njemu se navodi kako se „... u pogledu prenošenja Okvirne odluke uočava nekoliko odstupanja koja se u velikoj mjeri mogu pripisati razlikama među pravnim tradicijama država članica. Okvirnom se odlukom ne ostvaruje neophodan minimalni stupanj usklađenosti kad je riječ o upravljanju zločinačkom organizacijom ili

---

<sup>73</sup> Zločinačka je organizacija, u skladu s odredbom čl. 1., strukturirano udruženje više od dvije osobe, uspostavljeno u određenom vremenskom razdoblju, koje zajednički djeluju s namjerom da počine kaznena djela koja su kažnjiva oduzimanjem slobode ili za koja se određuje pritvor u najduljem trajanju od najmanje četiri godine ili ozbiljnija kazna, kako bi, izravno ili neizravno, ostvarile financijsku ili drugu materijalnu korist. Pri tome je strukturirano udruženje ono koje nije nasumično uspostavljeno za neposredno počinjenje kažnjivog djela niti treba imati formalno definirane uloge za svoje članove, neprekidnost članstva ili razvijenu strukturu.

<sup>74</sup> Sukladno odredbi čl. 2. Okvirne odluke propisano je kako se kaznenim djelima vezanim uz zločinačku organizaciju trebaju smatrati: (a) postupanje bilo koje osobe koja namjerno ili poznavajući cilj ili opću aktivnost zločinačke organizacije ili njezinu namjeru da počini dotična kaznena djela aktivno sudjeluje u kriminalnim aktivnostima organizacije, uključujući i pružanje informacija ili materijalnih sredstava, regrutiranje novih članova i sve oblike financiranja njezinih aktivnosti, znajući da će takvo sudjelovanje pomoći ostvarivanju kriminalnih aktivnosti organizacije; (b) postupanje bilo koje osobe koje obuhvaća dogovor s jednom ili više osoba o poduzimanju aktivnosti koja, ako se izvrši, može dovesti do počinjenja kaznenih djela iz čl. 1. čak i ako predmetna osoba ne sudjeluje u samom izvršenju aktivnosti. Jedno ili oba prethodno navedena tipa postupanja svaka bi država članica trebala propisati kao kaznena djela.

<sup>75</sup> Vidi Turković, K. *et al.*, Komentar Kaznenog zakona, Narodne novine, Zagreb, 2013, str. 5, 493. Usp. Pavlović, Š., Kazneni zakon, Libertin naklada, Rijeka, 2015, str. 1351.

<sup>76</sup> Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću na temelju članka 10. Okvirne odluke Vijeća 2008/841/PUP od 24. listopada 2008. o borbi protiv organiziranog kriminala, COM(2016) 448final, Bruxelles, 7. 7. 2016., str. 11.

sudjelovanju u zločinačkoj organizaciji na temelju jedinstvenog poimanja takve organizacije. ... Omogućavanje nastavka primjene postojećeg nacionalnog prava pozivanjem na opća pravila o sudjelovanju u posebnim oblicima kaznenih djela i njihovu pripremanju za posljedicu može imati stvaranje dodatnih odstupanja u provedbi Okvirne odluke u praksi.<sup>77</sup> Značajniji problem u praksi može predstavljati i ocjena pojma „središta“ kriminalnih aktivnosti takve zločinačke organizacije.

## 5. NEODVOJIVO POVEZANA KAZNENA DJELA

Ured europskog javnog tužitelja nadležan je i za svako drugo kazneno djelo koje je neodvojivo povezano s kažnjivim postupanjem obuhvaćenim čl. 22. st. 1. Uredbe uz ograničenja propisana odredbom čl. 25. st. 3.<sup>78</sup> Naime Ured se uzdržava od izvršavanja svoje nadležnosti u pogledu svih kaznenih djela obuhvaćenih čl. 22. te, nakon savjetovanja s nadležnim nacionalnim tijelima, predmet bez nepotrebne odgode upućuje tim tijelima u skladu s čl. 34. ako: (a) je najviša sankcija predviđena nacionalnim pravom za kazneno djelo obuhvaćeno člankom 22. st. 1. jednaka najvišoj sankciji za neodvojivo povezano kazneno djelo kako je navedeno u čl. 22. st. 3. ili blaža od nje, osim ako se tim potonjim kaznenim djelom doprinijelo počinjenju kaznenog djela obuhvaćenog člankom 22. st. 1.;<sup>79</sup> ili (b) postoji razlog za pretpostavku da šteta koja je kaznenim djelom, kako je navedeno u čl. 22., prouzročena ili bi mogla biti prouzročena financijskim interesima Unije nije veća od štete koja je prouzročena ili bi mogla biti prouzročena drugoj žrtvi.<sup>80</sup> Posljednje, odnosno točka (b), ne primjenjuje se na kaznena djela iz čl. 3. st. 2. t. (a), (b) i (d) Direktive kako je provedena u nacionalnom pravu. U recitalu br. 54 upućuje se kako bi pojam „neodvojivo povezanih kaznenih djela“ trebalo razmotriti s obzirom na relevantnu sudsku praksu u kojoj se u svrhu primjene načela *ne bis in idem* kao relevantan kriterij zadržava kriterij istovjetnih (ili u bitnome jednakih)

---

<sup>77</sup> *Idem.*

<sup>78</sup> Čl. 22. st. 3. Uredbe.

<sup>79</sup> Upravo zato jer nacionalno pravo nije omogućilo podnositelju da zna koja će se kazna (*punishment brackets*) primijeniti, ono nije predvidljivo i nema učinkovito jamstvo protiv arbitrarnosti kazne, čime predstavlja povredu čl. 7. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, utvrdio je Europski sud za ljudska prava u presudi *Camilleri v. Malta* od 22. siječnja 2013., zahtjev br. 42931/10, §§ 41.-45. Naime počinitelj je tu okolnost doznao tek nakon što je optužen, odnosno nakon odluke državnog odvjetnika o određivanju suda gdje će mu se suditi.

<sup>80</sup> Budući da šteta nije obilježje subvencijske prijave iz čl. 259. KZ-a, potencijalna posljedica ove odredbe jest gubitak nadležnosti čak i u slučajevima kada je počinjena isključivo na teritoriju Republike Hrvatske.

činjeničnih stanja, koji se shvaća na način da postoji splet konkretnih okolnosti koje su neodvojivo povezane u vremenu i prostoru.<sup>81</sup> Definiranjem neodvojivo povezanih kaznenih djela u Preambuli Uredbe odstupilo se od prakse primijenjene prilikom definiranja tzv. povezanih kaznenih djela u čl. 3. st. 2. Uredbe o Europolu, prema kojoj su to djela: (a) počinjena s ciljem pribavljanja sredstava za počinjenje djela u nadležnosti Europolu; (b) počinjena radi omogućavanja ili počinjenja djela u nadležnosti Europolu te (c) osiguranja da počinitelji djela u nadležnosti Europolu ostanu nekažnjeni.<sup>82</sup> Posljednja odredba ipak je jasnija i preciznija.

Jasnoći utvrđenja neodvojivo povezanih kaznenih djela ne pridonosi ni objašnjenje iz recitala 55: „... a s obzirom na težinu dotičnog kaznenog djela kako je odražena u najvišim sankcijama koje bi se mogle izreći, prevladava kazneno djelo koje utječe na financijske interese Unije.“ Formulacija „trebao bi imati pravo na izvršavanje svoje nadležnosti“ primijenjena je kako u ovom slučaju tako i kod „neodvojivo povezanih kaznenih djela kada s obzirom na razine sankcija ne prevladava kazneno djelo koje utječe na financijske interese Unije, ali kada se to drugo neodvojivo povezano kazneno djelo smatra akcesornim po svom karakteru jer se njime tek doprinijelo počinjenju kaznenog djela koje utječe na financijske interese Unije, osobito kada je takvo drugo kazneno djelo počinjeno s glavnim ciljem stvaranja uvjeta za počinjenje kaznenog djela koje utječe na financijske interese Unije, poput kaznenog djela koje je upravo usmjereno na osiguravanje materijalnih ili pravnih sredstava za počinjenje kaznenog djela koje utječe na financijske interese Unije ili na osiguravanje zarade ili koristi od tog kaznenog djela“.<sup>83</sup> Na temelju iznesenoga može se zaključiti da će na rad Ureda očigledno značajno utjecati nacionalno zakonodavstvo (i njegovo tumačenje). Nije teško predvidjeti ni poteškoće u radu Ureda zbog razlika u nacionalnim sustavima.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> Za pojam prekograničnih kaznenih djela v. Gless, S., Vervaele, J. A. E., *Law Should Govern: Aspiring General Principles for Transnational Criminal Justice*, *Utrecht Law Review*, vol. 9, 4/2013, str. 2.

<sup>82</sup> Uredba (EU) 2016/794 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o Agenciji Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol) te zamjeni i stavljanju izvan snage odluka Vijeća 2009/371/PUP, 2009/934/PUP, 2009/935/PUP, 2009/936/PUP i 2009/968/PUP, Službeni list Europske unije L 135, 24. 5. 2016., str. 53-114.

<sup>83</sup> Recital 56. V. Luchtman, M. J. J. P., *Towards a Transnational Application of the Legality Principle in the EU's Area of Freedom, Security and Justice?* *Utrecht Law Review*, 2013, vol. 9, 4/2013, str. 11-33.

<sup>84</sup> Giuffrida, F., *op. cit.* bilj. (13), str. 11. Tako i Vilas Álvarez, D., *op. cit.* bilj. (3), str. 36.

## 6. ZAKLJUČAK

Osnivanjem Ureda dovršena je značajna faza u postupku razvoja kaznenog prava Europske unije, čijim se početkom tradicionalno smatra odluka Europskog suda pravde iz 1989. u predmetu *Grčki kukuruz*.<sup>85</sup> Iako od presudne važnosti, definiranje materijalne nadležnosti ostavljeno je za trajanja pregovora o osnivanju Ureda kao jedno od posljednjih pitanja.<sup>86</sup> U akademskom radu koji je prethodio usvajanju Uredbe dominirali su postupovni aspekti.<sup>87</sup> Međutim upravo nadležnost *ratione materiae* iznimno je važna i trebala bi biti ishodištem reguliranja postupovnih pitanja.<sup>88</sup> Središnji dio materijalne nadležnosti Ureda predstavljaju kaznena djela protiv financijskih interesa Unije, tzv. kaznena djela PIF, te potom s njima neodvojivo povezana djela i kaznena djela u vezi sa sudjelovanjem u zločinačkoj organizaciji ako je u središtu kriminalnih aktivnosti počinjenje djela protiv financijskih interesa Unije. Dakle materijalnu nadležnost Ureda određuje Uredba i nacionalno kazneno pravo transponiranjem Direktive PIF. Analiza tih djela pokazuje da zahtjevi materijalne zakonitosti, koja se sastoji u tome da počinitelj ima pravo znati za koja kaznena djela može biti odgovoran te koja mu se kazna može izreći, nisu ispunjeni u cijelosti.<sup>89</sup> Ne može se smatrati da je nedvojbeno jasno koja su kaznena djela za koja je nadležan Ured, koji je uistinu sadržaj kažnjivog ponašanja, što je protivno načelu *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia et certa*. Nejasnoće u određivanju materijalne nadležnosti dodatno podupire činjeni-

---

<sup>85</sup> Venegon, A., The New Frontier of PFI Investigations: The EPPA and Its Relationship with OLAF, eurcrim 4/17, str. 193. Usp. Wade, M. K., The European Public Prosecutor: Controversy Expressed in Structural Form, u Rafaraci, T., Belfiore, R. (ur.), *op. cit.* bilj. (12), str. 167. O značenju odluke u predmetu „Grčki kukuruz“ v. Đurđević, Z., *op. cit.* bilj. (31), str. 925. U kontekstu Republike Hrvatske v. Novoselec, P., Der EU-Betrug und das kroatische Strafrecht, u Đurđević, Z. (ur.), Current Issues in European Criminal Law and the Protection of EU Financial Interests, Zagreb, 2007, str. 20.

<sup>86</sup> Vilas Álvarez, D., *op. cit.* bilj. (3), str. 26.

<sup>87</sup> V. Ligeti, K., Model rules for EPPA, www.eppo-project.eu, Ligeti, K. (ed.), Toward a prosecutor for the European union. A comparative analysis, Volume I, Oxford, 2013. Podsjećamo da je Komisija Prijedlog Uredbe iz 2013. temeljila na Corpus Iuris koji je pored odredbi materijalnog kaznenog prava u odnosu na kaznena djela PIF sadržavao i postupovne odredbe o funkcioniranju i nadležnosti mogućeg europskog javnog tužitelja. V. Wade, M. K., *op. cit.* bilj. (85), str. 166. Usp. Ruggieri, F., Eurojust and the European Public Prosecutor's Office: Introduction to a Historic Reform, u Rafaraci, T., Belfiore, R. (ur.), *op. cit.* bilj. (12), str. 185.

<sup>88</sup> Vervaele navodi kako je materijalna nadležnost suštinski element reguliranja kaznenopravnog sustava jer pokreće postupovnu nadležnost pravosudnih tijela, kao i postupovna jamstva osoba uključenih u kaznene postupke. V. Vervaele, John A. E., *op. cit.* bilj. (4), str. 86.

<sup>89</sup> Vervaele, J. A. E., The material scope of competence of the European Public Prosecutor's Office: A harmonised national patchwork?, Centro Studi di Dritto Penale Europeo, str. 1, dostupno na: <http://dirittopenaleeuropeo.it/wp-content/uploads/2015/10/Vervaele-2014-15.pdf> [8. 7. 2019.].

ca da sukob nadležnosti između Ureda i nacionalnih tijela kaznenog progona razrješavaju nacionalna tijela.<sup>90</sup> Takvo je rješenje snažno kritizirao Europski parlament zagovarajući pri tome da o sukobu odlučuje neovisan sud.<sup>91</sup> Iako se već naveliko pledira za proširenje nadležnosti Ureda, teza o eventualnom širenju materijalne nadležnosti Ureda nakon procjene njegova rada tek po isteku određenog perioda ispravna je i logična.<sup>92</sup> Naime, posve bi nerazumno bilo odmah u početku „zatrpati“ Ured brojnim predmetima različite naravi s obzirom na njihovu složenost. U uvodnom memorandumu Prijedloga Uredbe iz 2013. godine navedeno je kako je cilj osnivanja Ureda uspostava koherentnog europskog sustava za istragu i progon kaznenih djela protiv financijskih interesa Unije, doprinos daljnjem razvoju područja pravde, jačanje povjerenja u institucije Unije, uz poštovanje temeljnih prava iz Povelje o temeljnim pravima Europske unije.<sup>93</sup> Međutim rezultat je zakonodavni *patchwork* država članica, propusti u implementaciji te izostanak jasnog i preciznog područja prava kaznenih djela iz Konvencije, odnosno Direktive PIF.<sup>94</sup>

Da je Republika Hrvatska transponirala Direktivu PIF, nedvojbeno je utvrđeno odredbom čl. 36. Zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona iz 2018. godine, kojom se navodi da KZ sadrži odredbe koje su u skladu s istom direktivom (t. 13.). Međutim već samim daljnjim pregledom ove odredbe svatko tko se bar površno bavio zaštitom financijskih interesa EU-a može zaključiti da nešto nije u redu. Naime kako je moguće da se u popisu akata EU-a s kojima je izvršeno usklađivanje istovremeno nađu Direktiva PIF i tzv. Konvencija PIF s pratećim protokolima (t. 20., 21. i 22.)? Direktiva PIF, kako je to propisano čl. 16., zamjenjuje Konvenciju i protokole s učinkom od 6. srpnja 2019. godine. S obzirom na to da Komisija do 6. srpnja 2021. godine

<sup>90</sup> V. čl. 25. st. 6. Uredbe. O sudskoj kontroli rada Ureda v. Böse, M., *Judicial Control of the European Public Prosecutor's Office*, u Rafaraci, T., Belfiore, R. (ur.), *op. cit.*, bilj. (12), str. 192-202.

<sup>91</sup> Europski parlament „... duboko žali zbog toga što u slučaju nesuglasica u vezi s nadležnostima između Ureda europskog javnog tužitelja i državnog tužiteljstva konačnu odluku neće donijeti neovisan sud kao što je Sud Europske unije...“ Europski parlament, Rezolucija od 5. listopada 2016. o Uredu europskog javnog tužitelja i Eurojustu, paragraf 3., dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0376\\_HR.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0376_HR.html), [18. 10. 2019.].

<sup>92</sup> V. Giuffrida, F., *op. cit.* bilj. (13), str. 8. Za aktualizaciju rasprave o razlici načela i pravila (odredbi) v. Hert, P., Muraszkievicz, J., *EU criminal law and the republican need to harden principles into rules*, *New Journal of European Criminal Law*, 2017, vol. 8(3), str. 277-283.

<sup>93</sup> Proposal for a COUNCIL REGULATION on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, Brussels, 17.7.2013 COM(2013) 534 final 2013/0255 (APP)T.3.3., dostupno na: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/EN/1-2013-534-EN-F1-1.Pdf> [7. 8. 2019.].

<sup>94</sup> Vervaele, J. A. E., *op. cit.* bilj. (89), str. 12. O pozitivnim i negativnim učincima zakonodavstva Unije na nacionalno kazneno pravo v. Corstens, G., Pradel, J., *op. cit.* bilj. (22), str. 505-588.

treba podnijeti izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o mjerama koje su države članice poduzele radi usklađivanja,<sup>95</sup> intrigira hoće li i u tom kontekstu biti dostatno utvrđenje iz KZ-a ili ozbiljna i promišljena analiza. Razlike u transponiranju ne znače nužno nedostatke u primjeni ili probleme u suradnji država članica.<sup>96</sup> Republika Hrvatska ima međunarodno priznate znanstvenike koji kontinuirano rade na temama iz širokog spektra zaštite financijskih interesa Unije. Jesu li surađivali u pripremama transponiranja?<sup>97</sup> Prilikom transponiranja Konvencije PIF tri se puta mijenjao KZ,<sup>98</sup> jesmo li naučili nešto iz prošlosti ili će za nas vrijediti *repetitio est mater stu(p)idorum*? Površnosti koja je zahvatila sve segmente suvremenog društva nema mjesta u području kaznenog prava. Moguće posljedice propusta u transponiranju Direktive PIF daleko su opasnije sada od onih s kojima su se države članice potencijalno suočavale kod implementacije Konvencije PIF. Naime s obzirom na to da materijalna nadležnost Ureda europskog javnog tužitelja počiva na transponiranju jer primjenjuje nacionalno kazneno zakonodavstvo, propustima u transponiranju može doći do nejednakog tretmana građana EU-a te time ugroze pravne sigurnosti: „Ukoliko država članica ne regulira materijalno kazneno pravo na način da adekvatno štiti financijske interese Unije, a posebno ukoliko ispravno ne transponira direktive EU u nacionalno pravo, (presumirani) počinitelj ne može biti optužen i osuđen u skladu s načelom zakonitosti u toj državi članici. Ako Ured preuzme postupak kao posljedicu prethodnog, ni to neće pomoći jer je Ured, kao i svaki nacionalni tužitelj vezan nacionalnim kaznenim pravom i nacionalnim ustavnim pravom te time načelom zakonitosti. U toj državi članici, u konačnici, nije moguć uspješan progon.“<sup>99</sup>

## LITERATURA

1. Ambos, K., Bock, S., Brexit and The European Criminal Justice System – An Introduction, *Criminal Law Forum*, 28/2017, str. 191-217.
2. Bachmaier Winter, L. (ur.), *The European Public Prosecutor's Office: The Challenges Ahead*, Legal Studies in International; European and Comparative Criminal Law 1, Springer, 2018.

---

<sup>95</sup> Čl. 18. Direktive PIF.

<sup>96</sup> Klip navodi kako nema empirijskih dokaza koji bi potvrđivali suprotno jer problematika materijalne kaznene nadležnosti obuhvaća i opći dio kaznenog prava, a ne samo opise kaznenih djela. Više v. Klip, A., *op. cit.* bilj. (2), str. 371.

<sup>97</sup> *Nemo propheta in patria sua?*

<sup>98</sup> V. Đurđević, Z., Kaznenopravna zaštita financijskih interesa Europske unije u Republici Hrvatskoj *pro futuro* (prema radnom Nacrtu prijedloga Kaznenog zakona od 21. listopada 2010.), *HLJKPP*, vol. 17, 2/2010, str. 722-723.

<sup>99</sup> Satzger, H., *The European Public Prosecutor's Office and Its Coordination with the National Prosecutor's Office: The Model of Complementarity*, u Bachmaier Winter, L. (ur.), *op. cit.* bilj. (3), str. 51.

3. Baker, E., The Court of Justice of the EU and the „New“ Lisbon Treaty Environment Five Years On, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 23, 2015, str. 1-10.
4. Corstens, G., Pradel, J., *European Criminal Law*, Kluwer Law International, 2002.
5. Đurđević, Z., Konvencija o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica – nastanak, sadržaj i implementacija, *HLJKPP*, vol. 14, 2/2007, str. 921-966.
6. Đurđević, Z. (ur.), *Current Issues in European Criminal Law and the Protection of EU Financial Interests*, Zagreb, 2007.
7. Đurđević, Z., Kaznenopravna zaštita financijskih interesa Europske unije u Republici Hrvatskoj *pro futuro* (prema radnom Nacrtu prijedloga Kaznenog zakona od 21. listopada 2010.), *HLJKPP*, vol. 17, 2/2010, str. 769-784.
8. Đurđević, Z., Nedostatni i irelevantni ustavni razlozi za ukidanje kaznenih presuda po ustavnoj tužbi bivšeg predsjednika Vlade RH u predmetu „INA MOL“ (odluka Ustavnog suda RH U-III-4149/2014), *HLJKPP*, vol. 25, 2/2018, str. 261-302.
9. Horvatić, Ž. *et al.*, *Kazneno pravo*, Opći dio 2, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2017.
10. Geelhoed, W. *et al.*, *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Springer, 2017.
11. Giuffrida, F., The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?, *CEPS Research Report No 2017/03*.
12. Gless, S., Vervaele, J. A. E., Law Should Govern: Aspiring General Principles for Transnational Criminal Justice, *Utrecht Law Review*, vol. 9, 4/2013, str. 1-10.
13. Hert, P., Muraszkiwicz, J., EU criminal law and the republican need to harden principles into rules, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 8(3), 2017, str. 277-283.
14. Juszcak, A., Sason, E., The Directive in the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by Means of Criminal Law (PFI Directive): Laying Down the Foundation for a Better Protection of the Union's Financial Interests? *Eurcrim* 2/2017, str. 80-87.
15. Klip, A., The Substantive Criminal Law Jurisdiction of the European Public Prosecutor's Office, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 20/2012, str. 367-376.
16. Kurtović Mišić, A., Krstulović Dragičević, A., *Kazneno pravo (Temeljni pojmovi i instituti)*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 2014.
17. Ligeti, K. (ed.), *Toward a prosecutor for the European Union. A comparative analysis*, Volume I, Oxford, 2013.
18. Leyen, U., *Političke smjernice za sljedeću Europsku komisiju 2019.-2024.*, *Ambiciozna Unija – Moj plan za Europu*.
19. Luchtman, M. J. J. P., Towards a Transnational Application of the Legality Principle in the EU's Area of Freedom, Security and Justice? *Utrecht Law Review*, 2013, vol. 9, 4/2013, str. 11-33.
20. Palvović, Š., *Kazneni zakon*, Libertin naklada, Rijeka, 2015.
21. Rafaraci, T., Belfiore, R., *EU Criminal Justice: Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, Springer, 2019.
22. Sieber, U. *et al.*, *Europäisches Strafrecht*, Nomos, 2011.
23. Sokanović, L., Subsidy Fraud in Protection of Financial Interests of European Union: Achievements and Challenges, *Journal of Eastern European Criminal Law*, 2/2015, str. 142-152.
24. Sokanović, L., Missing Trader Fraud as part of the Organized Crime in EU, u Radić, Ž. *et al.* (ur.), *International Scientific Conference on Economic and Social Development - "The Legal Challenges of Modern World"*, Book of Proceedings, 2017, str. 160-168.

25. Timmerman, M., *Legality in Europe: On the principle nullum crimen, nulla poena sine lege in EU law and under the ECHR*, Intersentia, 2018.
26. Turković, K. *et al.*, *Komentar Kaznenog zakona*, Narodne novine, Zagreb, 2013.
27. Van den Wyngaert, C., *The protection of the financial interests of the EU in the candidate states*, ERA Forum 3/2001, str. 1-59.
28. Venegon, A., *The New Frontier of PFI Investigations: The EPPO and Its Relationship with OLAF*, eurcrim 4/17, str. 193-196.
29. Vervaele, J. A. E., *The material scope of competence of the European Public Prosecutor's Office: Lex incerta and unpraevia?*, ERA Forum, 2014, str. 85-99.
30. Vervaele, J. A. E., *The material scope of competence of the European Public Prosecutor's Office: A harmonised national patchwork? Centro Studi di Dritto Penale Europeo*.

---

## Summary

### THE SUBSTANTIVE JURISDICTION OF THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE: THE CROATIAN PERSPECTIVE

A significant phase in the development of the criminal law of the European Union, the beginning of which is traditionally considered to be the decision of the Court of Justice of 1989 in the Greek corn case, has been completed with the establishment of the European Public Prosecutor's Office. The regulation of material competence, although considered of significant importance, has remained one of the last issues. The objectives of the paper are to determine which criminal offences are subject to investigation, prosecution and indictment by the EPPO, the repercussions of a previous determination in the context of national criminal law, and whether the material competence provisions are in accordance with the requirements of material legality. The material competence of the EPPO is determined by Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("EPPO") and national criminal law through the transposition of the PIF Directive. The central part of the EPPO's material competence is criminal offences against the financial interests of the Union, so-called PIF offences, and, subsequently, inextricably linked offences and offences regarding participation in a criminal organisation, if the focus of the criminal activity of such a criminal organisation is to commit any of the offences against the financial interests of the Union. The transposition of the PIF Directive has been superficial in the Republic of Croatia. An analysis of these offences shows that the requirements of material legality, which consists of the perpetrator having the right to know for which offences he or she may be held responsible and what punishment can be imposed, have not been fully met.

Keywords: European Public Prosecutor's Office, material competence, fraud affecting the Union's financial interests, inextricably linked offences, VAT own resources