

Prof. dr. sc. Zlata Đurđević\*

## MATERIJALNOPRAVNE I PROCESNOPRAVNE PRETPOSTAVKE RADA EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA U HRVATSKOJ: NEISPUNJENJE OBVEZE IMPLEMENTACIJE DIREKTIVE I RIZIK SNIŽENJA STANDARDA UČINKOVITOG POSTUPKA UREDBOM\*\*

*Rad se bavi ispunjenjem materijalnopравnih i procesnopравnih pretpostavki u državama članicama za nesmetano i učinkovito funkcioniranje Ureda europskog javnog tužitelja. U prvom dijelu rada analizira se ispunjenje obveze implementacije odredaba Direktive o prijevarama na štetu proračuna Europske unije novelom Kaznenog zakona iz 2018. godine s fokusom na prijevaru s PDV-om, prijevaru na štetu rashoda proračuna EU-a u vezi s javnim nabavama, pronevjeru od strane javnog službenika, te se upozorava na nedostatke prijenosa Direktive u hrvatski kazneni zakon. U drugom se dijelu rada analiziraju sporna pitanja unutarnje strukture europskog javnog tužiteljstva, izostanak operativnih ovlasti glavnog europskog javnog tužitelja, kao i odgovornosti za rad cijelog europskog tužiteljstva, problemi razumijevanja jezika na kojem se vodi postupak od strane članova stalnih*

---

\* Prof. dr. sc. Zlata Đurđević, redovita profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Rad je sufinanciran od strane Hrvatske zaklade za znanost pod projektom Croatian Judicial Cooperation in Criminal Matters in the EU and the Region: Heritage of the Past and Challenges of the Future (CoCoCrim).

\*\* Prvi dio rada u 2. poglavlju predstavlja ažurirani prijevod rada autorice objavljenog na engleskom jeziku pod nazivom *Selected Case Studies: The Case Study of Croatia: Transposition of the Directive on the fight against EU fraud by means of criminal law with comments on Croatia*, in: Ivan Sammut/Jelena Agranovska (eds) *Implementing & Enforcing EU Criminal Law – Theory & Practice*, The Hague: Eleven International Publishing, 2020, 201-215 (<https://boeken.rechtsgebieden.boomportaal.nl/publicaties/9789462369832#0>).

Drugi dio rada u 3. poglavlju predstavlja ažurirani prijevod rada autorice objavljenog na engleskom jeziku pod nazivom *Legislative or regulatory modifications to be introduced in participant member states to the enhanced cooperation* (2018) International Conference on Enhanced Cooperation for the Establishment of the EPPO, Fondazione Leilo e Lisli Basso / OLAF, 2018, 101-110.

Oba je rada za potrebe ovog članka s engleskog na hrvatski jezik prevela Mirta Kuštan, mag. iur, asistentica – istraživačica na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu.

*vijeća, zapostavljenost prava obrane u kaznenom postupku na zahtjev europskog javnog tužitelja te problem fragmentacije pravnog okvira za njegov rad, a na kraju se upozorava na neke probleme koje implementacija Uredbe postavlja u hrvatskom kaznenom postupku.*

*Ključne riječi: europski javni tužitelj, zaštita financijskih interesa Europske unije, implementacija, prijevarena na štetu proračuna EU-a, kazneni postupak*

## 1. UVOD

Početak je rada europskog javnog tužitelja pred vratima pa se kao goruće pitanje pred svaku državu članicu Europske unije koja sudjeluje u pojačanoj suradnji u progonu kaznenih djela na štetu proračuna Europske unije kroz tu instituciju postavlja pitanje je li ispunila sve potrebne materijalno-pravne i procesno-pravne pretpostavke za njezino nesmetano i učinkovito funkcioniranje. Materijalno-pravne pretpostavke odnose se na propisivanje kaznenih djela i kazni u nadležnosti europskog javnog tužitelja implementacijom Direktive (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevara protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima, a procesno-pravne pretpostavke na implementaciju Uredbe Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja. Rok za ispunjavanje materijalno-pravnih pretpostavki bio je 9. srpnja 2019., dok je za procesno-pravne kraj 2020. godine, kada se očekuje da bi Ured europskog javnog tužitelja trebao početi raditi. Kako proizlazi iz analize koja slijedi, Hrvatska nije ispunila obvezu transpozicije kaznenih djela iz Direktive u Kazneni zakon propustivši osigurati europskom javnom tužitelju odgovarajuću stvarnu nadležnost. Iako bi europski javni tužitelj trebao početi raditi za nekoliko mjeseci, Hrvatska još nije započela zakonodavni postupak za usklađivanje Zakona o kaznenom postupku, Zakona o državnom odvjetništvu i Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta s Uredbom.

Rad se sastoji od dva dijela, od kojih se u prvom analizira ispunjenje obveze implementacije odredaba Direktive o prijevari na štetu proračuna Europske unije novelom Kaznenog zakona iz 2018. godine s fokusom na prijevaru s PDV-om, prijevaru na štetu rashoda proračuna EU-a u vezi s javnim nabavama, pronevjeru od strane javnog službenika, te se upozorava na nedostatke prijenosa Direktive u hrvatski kazneni zakon. U drugom se dijelu rada analiziraju sporna pitanja unutarnje strukture europskog javnog tužiteljstva, izostanak operativnih ovlasti glavnog europskog javnog tužitelja, kao i odgovornosti za rad cijelog europskog tužiteljstva, problemi razumijevanja jezika na kojem se vodi postupak od strane članova stalnih vijeća, zapostavljenost prava obrane

u kaznenom postupku na zahtjev europskog javnog tužitelja te problem fragmentacije pravnog okvira za njegov rad, a na kraju se upozorava na neke probleme koje implementacija Uredbe postavlja u hrvatskom kaznenom postupku.

## **2. DIREKTIVA PFI: NEISPUNJENJE OBVEZE IMPLEMENTACIJE PRIJEVARE NA ŠTETU FINANCIJSKIH INTERESA EU-a**

*Direktiva (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima* (Direktiva PFI) usvojena je nakon pet godina pregovora između institucija Europske unije, Komisije, Vijeća i Parlamenta i njezin konačni tekst razlikuje se u nekim ključnim aspektima od prethodnih prijedloga Komisije,<sup>1</sup> uključujući verziju od 17. srpnja 2012.,<sup>2</sup> koja je služila kao polazište pregovora. Tako se Direktiva PFI temelji na čl. 83. st. 2.<sup>3</sup> Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) nakon što su Europsko vijeće i Europski parlament odbacili prijedlog Komisije da utemelje Direktivu na odredbi čl. 325. st. 4.<sup>4</sup> UFEU-a. Primjena čl. 83. st. 2. UFEU-a<sup>5</sup> spriječila je Europsku uniju da umjesto Direktive donese uredbu o kaznenopravnoj zaštiti financij-

---

<sup>1</sup> Europska je komisija još 23. svibnja 2001. predstavila Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o kaznenopravnoj zaštiti financijskih interesa Zajednice (COM (2001) 272 final) u skladu s čl. 280. Ugovora o EZ-u iz Amsterdama.

<sup>2</sup> Proposal for a COUNCIL REGULATION on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, /\* COM/2013/0534 final – 2013/0255 (APP) \*/.

<sup>3</sup> Članak 83(2) UFEU-a: 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>4</sup> Članak 325(4) UFEU-a: Radi postizanja učinkovite i jednake zaštite u državama članicama i u svim institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije, Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Revizorskim sudom, donose potrebne mjere za suzbijanje i borbu protiv prijevара usmjerenih protiv financijskih interesa Unije.

<sup>5</sup> O raspravi o pravnoj osnovi Direktive vidi u: Negotiations of the Commission Proposal for the Directive in Juszcak, Adam & Sason, Elisa (2017) The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by means of Criminal Law (PFI Directive): Laying down the foundation for a better protection of the Union's financial interests?, Eucrim – The European Criminal Law Associations' Forum. 10.30709/eucrim-2017-009; Di Francesco Maesa, Constanza (2018) The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by means of Criminal Law: A Missed Goal?, Insight, European forum, 22 listopada 2018, str. 1-15, 3-7.

skih interesa Europske unije u skladu s čl. 86. st. 2. UFEU-a o uspostavi europskog javnog tužitelja.<sup>6</sup> Kaznena djela protiv financijskih interesa Unije smještena su u područje slobode, sigurnosti i pravde, u kojem Europska unija i države članice imaju zajedničku nadležnost i gdje se primjenjuju načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Dakle, ako je kazneno djelo protiv proračuna Europske unije osobito ozbiljno kazneno djelo s prekograničnom dimenzijom, to je područje gdje Europska unija može u redovnom zakonodavnom postupku, direktivama, uspostaviti minimalna pravila za definiranje kaznenih djela i sankcija (čl. 83. st. 1. UFEU-a). Stoga su države članice mogle suspendirati postupak donošenja Direktive PFI ako su smatrale da njezin nacrt utječe na temeljne aspekte njihovih kaznenopravnih sustava (čl. 83. st. 3. UFEU-a), a donošenje direktive omogućilo im je da slobodno odaberu način postizanja u njoj postavljenog cilja prilagođavajući ga svom kaznenopravnom zakonodavstvu (sankcijama i načelima). Uredbe se, suprotno direktivama, moraju transponirati automatski, istovjetno, bez izmjena u nacionalna zakonodavstva svih država članica, što bi u ovom slučaju narušilo koherentnost nacionalnih kaznenih pravosudnih sustava.

Direktiva PFI zamjenjuje prethodne instrumente za zaštitu financijskih interesa Europske unije (PFI) kaznenim pravom (čl. 17.): Konvenciju o zaštiti financijskih interesa EU-a od 26. srpnja 1995. (Konvencija PFI),<sup>7</sup> kao i njezina dva protokola – antikorupcijski<sup>8</sup> Protokol od 27. rujna 1996. („prvi protokol“) i Protokol o odgovornosti pravnih osoba i pranju novca od 19. lipnja 1997. („drugi protokol“).<sup>9</sup> To su međunarodni ugovori koji su usvojeni kao instrumenti trećeg stupa prema Maastrichtskom ugovoru Europske unije 1992. godine. Rok za prijenos Direktive PFI u nacionalno pravo država članica bio je 6. srpnja 2019. (čl. 16.), dakle dvije godine nakon usvajanja Direktive, i od tada Konvencija o zaštiti financijskih interesa Unije i njezini protokoli više ne bi trebali biti na snazi. Rizik postojanja pravnih praznina u nacionalnoj kaznenopravnoj zaštiti financijskih interesa EU-a nastaje ako država članica ne implementira Direktivu PFI ili ako je implementacija Direktive PFI nepravilna ili nepotpuna.

Ako pretpostavimo da su instrumenta PFI dvadeset godina nakon njihova usvajanja države članice pravilno prenijele u nacionalno kazneno pravo,

---

<sup>6</sup> Članak 86(2) UFEU-a: Ured europskog javnog tužitelja nadležan je za istragu, kazneni progon i podizanje optužnice, po potrebi u suradnji s Europtom, protiv počinitelja i supočinitelja kaznenih djela protiv financijskih interesa Unije, kako je to utvrđeno Uredbom i predviđenom stavkom 1. On svoju tužiteljsku funkciju u odnosu na takva kaznena djela obnaša pred nadležnim sudovima država članica.

<sup>7</sup> OJ C 316 iz 27. 11. 1995, str. 49-57.

<sup>8</sup> Protokol uz Konvenciju o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica sastavljen na temelju članka K.3 Ugovora o Europskoj uniji (OJ C 313 iz 23.10.1996, 2-10).

<sup>9</sup> Drugi protokol, sastavljen na temelju članka K.3 ugovora o Europskoj uniji, uz Konvenciju o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (OJ C 221 iz 19. 7. 1997, 12-22).

ispravna implementacija Direktive PFI zahtijeva da zakonodavac utvrdi koje su razlike između Direktive i prethodnih instrumenata PFI. Je li opseg i sadržaj zaštite financijskih interesa Unije u Konvenciji i njezinim Protokolima isti kao u Direktivi? Je li jedini razlog za usvajanje Direktive PFI ukidanje instrumenata trećeg stupa Lisabonskim ugovorom i njihova zamjena direktivama, odnosno tzv. „lisabonizacija“ pravnih akata Europske unije? Ako je odgovor na oba pitanja pozitivan, zakonodavac može zaključiti da pruža odgovarajuću nacionalnu kaznenopravnu zaštitu financijskim interesima Unije i da prijenos Direktive u nacionalno zakonodavstvo ne zahtijeva nikakve promjene. Iz hrvatskog provedbenog akta i njegova obrazloženja moguće je zaključiti da je to bio stav hrvatskog zakonodavca. Međutim, ako usvajanje Direktive nije bilo samo pitanje pravne osnove i vrste pravnih instrumenata Europske unije prije i nakon Lisabonskog ugovora, već ona predviđa i značajne izmjene u zaštiti financijskih interesa Unije; ako je prošireno područje primjene kaznenopravnih odredaba o borbi protiv prijevара na štetu financijskih interesa Europske unije u usporedbi s Konvencijom PFI i njezinim dvama protokolima,<sup>10</sup> države članice moraju provjeriti odgovara li njihovo nacionalno zakonodavstvo tim promjenama. Rezultat te provjere može biti pozitivan ili negativan, ali pretpostavlja prepoznavanje razlika između prethodnih instrumenata PFI i Direktive PFI i objašnjenje zašto nacionalni provedbeni akt zadovoljava zahtjeve Direktive PFI. Stoga prvo slijedi predstavljanje novina u vezi s prijevarom protiv financijskih interesa Unije u Direktivi, a zatim analiza implementacije Direktive PFI u Hrvatskoj.

Direktiva PFI obuhvaća sadržaj Konvencije PFI i njezina dva protokola i uključuje, osim prijevara na štetu Europske unije, djela pasivnog i aktivnog podmićivanja i pranja novca, odgovornost pravnih osoba, institute općeg djela materijalnog kaznenog prava, poput poticanja, pomaganja, pokušaja, sankcije za fizičke i pravne osobe, otegotne okolnosti, zamrzavanje i oduzimanje imovine, nadležnost, rokove zastare i suradnju. Analiza će se u nastavku ograničiti na analizu kaznenih djela prijevara na štetu Europske unije, uključujući novo kazneno djelo pronevjere.

---

<sup>10</sup> Kaiafa-Gbandi, Maria (2018) The protection of the EU's financial interests by means of criminal law in the context of the Lisbon Treaty and the 2017 Directive (EU 2017/1371) on the fight against fraud to the Union's financial interests, *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, br. 12, str. 581.

## 2.1. Preciznija definicija financijskih interesa Unije (čl. 2. st. 1. toč. a)

Objekt prijave u Direktivi PFI definiran je preciznije i sveobuhvatnije nego u Konvenciji PFI kako u definiciji financijskih interesa tako i u odnosu na proračune na koje se odnosi Direktiva. Direktiva PFI nije uklonila tradicionalnu podjelu prijave na štetu proračuna Europske unije iz Konvencije PFI na prijave na štetu prihoda (izvori) (čl. 3. st. 2.(c) (d)) i prijave na štetu rashoda (fondovima) (čl. 2.) (a) (b)), ali je pojam „financijskih interesa Unije“ proširen na imovinu. Direktiva PFI pokriva prijeverno postupanje u odnosu na prihode, rashode i imovinu na teret općeg proračuna Unije, uključujući financijske operacije poput aktivnosti zaduživanja i pozajmljivanja (uvodna izjava 4). Također je preciznije definiran pojam proračuna Unije. Definicija iz čl. 1. st. 1. Konvencije PFI „opći proračun Europskih zajednica ili proračune kojima upravljaju Europske zajednice ili se upravlja u njihovo ime“ zamjenjuje se definicijom iz čl. 2. st. 1. Direktive. „(i) proračun Unije i (ii) proračuni institucija, tijela, ureda i agencija Unije uspostavljenih u skladu s Ugovorima ili proračuni kojima oni izravno ili neizravno upravljaju te ih nadziru.“ Preciznost definiranja objekta prijave presudna je za ispravnu provedbu Direktive PFI u nacionalnom kaznenom zakonodavstvu i učinkovit progon i kažnjavanje prijevernog postupanja od strane nacionalnih sudskih tijela.

## 2.2. Prijevera s PDV-om

Proračun Europske unije financira se iz vlastitih sredstava Unije.<sup>11</sup> Postoje tri glavne vrste prihoda koji predstavljaju vlastite izvore proračuna Europske unije: a) carine i porezi na šećer na uvoz robe izvan Europske unije, b) udio poreza na dodanu vrijednost (PDV) sakupljen od strane država članica, c) udio bruto nacionalnog dohotka (BND) država članica.<sup>12</sup> U 2018. godini BND je činio 73 %, carine 14 %, PDV 12 % i ostali prihodi 1 % proračuna,<sup>13</sup> a u 2019. godini BND je činio 72 %, carine 14,5 %, PDV 12 % i ostali prihodi nešto više od 1 % proračuna.<sup>14</sup> *Prima facie*, nema sumnje da je PDV dio vlastitih sredstava Unije, jedan od prihoda proračuna Unije te tako i njezin financijski interes.

---

<sup>11</sup> Čl. 311 UFEU-a. O pravu koje uređuje područje proračuna EU-a vidi: [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/how-it-works/budget-law\\_en](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/how-it-works/budget-law_en) O sustavu vlastitih prihoda v. Đurđević, Zlata (2004) Proračun Europske unije, Financijska teorija i praksa 28 (2), 181-202, 187.

<sup>12</sup> UREDBA VIJEĆA (EU, Euratom) br. 609/2014 od 26. svibnja 2014. o metodama i postupku za stavljanje na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava i vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u i BND-u te o mjerama za zadovoljavanje potreba za gotovinom, *OJ L* 168, 7. 6. 2014, str. 39–52.

<sup>13</sup> Izvješće OLAF-a iz 2018., str. 13.

<sup>14</sup> Izvješće OLAF-a iz 2019., str. 11.

U svezi s PDV-om procjenjuje se da prekogranična prijevarena, primjerice „nepostojeći trgovac“ (engl. *missing trader*) ili „kružna prijevarena“ (engl. *carousel fraud*), generira proračunske gubitke u iznosu od oko 50 milijardi eura godišnje.<sup>15</sup> Također, izvješća OLAF-a i Eurojusta otkrila su brojne slučajeve golemih prijevarena vezanih uz PDV. Većinu štete od prijevarena povezane s PDV-om snose države članice, ali razmjerno dijelu PDV-a koji se plaća Uniji te prijevarena utječu i na proračun Europske unije. Djelovanje i suradnja na razini Unije potrebni su ne samo zato što PDV pogađa i njezin financijski interes već i zato što počinitelji prijevarena povezanih s PDV-om iskorištavaju otvoreni sustav trgovanja unutar jedinstvenog tržišta.<sup>16</sup>

### *2.2.1. Protivljenje država članica uvođenju prijevarena s PDV-om na štetu proračuna Europske unije*

Jedno od glavnih pitanja koja se tiču kaznenopravne zaštite financijskog interesa Unije tijekom pregovora o Direktivi bilo je može li se PDV smatrati prihodom Unije u smislu instrumenata PFI. Konvencija PFI nije izričito uvrstila PDV pod svoje područje primjene te su države članice tvrdile da je prijevarena s PDV-om u nacionalnoj nadležnosti. PDV je bio najveći kamen spoticanja u pregovorima o Komisijskom prijedlogu Direktive PFI iz 2012. godine, u čijoj je preambuli, pod točkama 4. i 5., bilo izričito navedeno da uključuje PDV. Tijekom pregovora Parlament je podržao Komisiju dok je Vijeće inzistiralo da se prihodi po osnovi PDV-a isključe iz pojma financijskih interesa Unije.

Nekoliko je argumenata koji podržavaju stav Vijeća. Prvi se odnosi na prigovor prebacivanja nadležnosti s država članica na Europsku uniju i na nepoštiivanje podjele nadležnosti utvrđene u Ugovorima. Oporezivanje i porezne ovlasti u nadležnosti su država članica, a Europska unija ima vrlo ograničene porezne ovlasti vezane za jedinstveno tržište Unije. Stoga se pojavio strah država članica da bi instrumenti PFI mogli proširiti nadležnost Europske unije u području oporezivanja.<sup>17</sup> Tvrdile su da bi predložena Direktiva mogla ugroziti ovlasti nadzora sustava PDV-a te njegova upravljanja.<sup>18</sup> Drugi argument bio je da države članice primaju 97 % PDV-a, dok se samo 3 % PDV-a uplaćuje u proračun Europske unije i stoga bi države članice trebale rješavati prijevarena s

---

<sup>15</sup> Strategija Komisije za borbu protiv prijevarena: pojačano djelovanje radi zaštite proračuna EU-a, Europska Komisija, Bruxelles, 29. 4. 2019. COM(2019) 196 final, str. 10.

<sup>16</sup> Vidi *The Fight Against Fraud on the EU's Finances*, 12th Report of Session 2012-13, House of Lords, European Union Committee, str. 22.

<sup>17</sup> *Ibid.*, str. 20.

<sup>18</sup> *Ibid.*

PDV-om, a ne Unija.<sup>19</sup> Treći argument odnosio se na način plaćanja PDV-a Europskoj uniji. PDV se plaća državama članicama, koje tada određeni postotak doznačuju u korist Unije, i zato prihodi od PDV-a sami po sebi ne predstavljaju prihod Europske unije.<sup>20</sup> “Svaka je šteta na imovini Europske unije neizravna, tj. utječe na sposobnost država članica da raspodijele dio izmakle dobiti iz vlastite imovine.”<sup>21</sup> Čak se tvrdilo da bi se ista logika trebala primjenjivati na udio BDP-a koji države članice doznače proračunu Unije.<sup>22</sup> No taj argument nije bio valjan iz razloga što je PDV porez, a bruto nacionalni dohodak nije porez, već vrijednost koju je stvorilo gospodarstvo neke zemlje u određenoj godini. Pri tome je nebitno plaća li se postotak PDV-a izravno ili država članica plaća postotak PDV-a Europskoj uniji.

### 2.2.2. *Presude Suda pravde Europske unije*

To pitanje Sud pravde Europske unije razriješio je kroz tri presude i u sve je tri zaključio da prijevara s PDV-om utječe na financijske interese Europske unije. U presudi od 15. studenog 2011., C-539/09, *Komisija protiv Njemačke*, Sud je utvrdio da svaki propust pri naplati prihoda od PDV-a u skladu s primjenjivim pravom Unije potencijalno uzrokuje smanjenje raspoloživosti sredstava PDV-a kao izvora proračuna Unije.<sup>23</sup> U presudi Åkerberg *Fransson*, C-617/10, od 26. veljače 2013. Sud je izjavio da, „kako bi se osigurala naplata svih prihoda od PDV-a i na taj način zaštitili financijski interesi Europske unije, države članice imaju slobodu izabrati koje kazne primjenjuju“.<sup>24</sup> Dakle, Sud je jasno

---

<sup>19</sup> Ibid., str. 22.

<sup>20</sup> Kaiafa-Gbandi, 2018, 577.

<sup>21</sup> Ibid. vidi referencu 15.

<sup>22</sup> Problem svojstven ovom stajalištu može se nadvladati ako se zamisli da je svako prijevorno postupanje u vezi s BDP-om države članice i prijevara protiv financijskih interesa Unije. (“The problem inherent in this view can be grasped if conceived that – according to it – any fraudulent violation against a Member State’s GDP should be considered an abuse against the financial interests of the Union.”) Ibid. vidi referencu 17.

<sup>23</sup> Stoga postoji izravna veza između, s jedne strane, naplate prihoda PDV-a u skladu s primjenjivim pravom Zajednice i, s druge strane, dostupnosti odgovarajućih sredstava PDV-a za potrebe proračuna Zajednice, jer bilo kakve praznine u naplati prvog potencijalno uzrokuju smanjenje drugog. (“There is thus a direct link between, on the one hand, the collection of VAT revenue in compliance with the Community law applicable and, on the other, the availability to the Community budget of the corresponding VAT resources, since any lacuna in the collection of the first potentially causes a reduction in the second.”) Vidi Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima, Bruxelles, 11. 7. 2012., COM(2012) 363 final, str. 8.

<sup>24</sup> Slučaj C617/10, presuda Åkerberg *Fransson* od 26. veljače 2013., § 34.



rekao da su prihodi od PDV-a financijski interes Europske unije i da prijevarena povezana s PDV-om umanjuje proračun Unije.

Pregovori o Direktivi PFI dali su rezultate tek nakon presude *Tarricco* od 8. rujna 2015.,<sup>25</sup> u kojoj je Sud ponovio da “vlastita sredstva Europske unije uključuju prihod od primjene jedinstvene stope na usklađenu osnovicu za PDV utvrđenu u skladu s pravilima Unije.”<sup>26</sup> da se države članice moraju boriti protiv utaje poreza u vezi s PDV-om<sup>27</sup> te da, “kako bi se osigurala naplata svih prihoda od PDV-a i time zaštita financijskih interesa Unije, kaznene sankcije mogu biti ključne za borbu protiv teških prijevarena vezanih uz PDV na učinkovit i odvratajući način”.<sup>28</sup>

### 2.2.3. Definicija prijave s PDV-om

Nakon gotovo pet godina pregovora Direktiva PFI izrijekom je uključila prijevare s PDV-om u svoje područje primjene. Kazneno djelo prijevare s PDV-om propisano je u dva članka u Direktivi PFI: čl. 2. st. 2., koji to kazneno djelo ograničava samo na teške slučajeve, i čl. 3. st. 2. (d), gdje se propisuju elementi tog kaznenog djela. Zbog političkog kompromisa Direktiva PFI ne primjenjuje se na sve slučajeve prijave s PDV-om, kako je to predložila Komisija<sup>29</sup> i kako je to bilo propisano, prema Sudu pravde Europske unije, Konvencijom PFI, već samo na slučajeve teških kaznenih djela protiv zajedničkog sustava PDV-a.<sup>30</sup> Teška kaznena djela protiv zajedničkog sustava PDV-a postoje kada su namjerna činjenja ili propusti definirani u čl. 3. st. 2. (d) povezani s područjem dviju ili više država članica i kao posljedicu imaju štetu<sup>31</sup> od najmanje 10 000 000 eura (uvodna izjava 4, čl. 2 (b) (2)). Direktiva navodi primjere teških prijave, poput „kružne prijave”, prijave s „nepostojećim trgovcem”<sup>32</sup> i prijave s PDV-om počinjene od strane zločinačke organizacije,

---

<sup>25</sup> Juszcak / Sason, 2017, 83; Di Francesco Maesa, Constanza, 2018, 7.

<sup>26</sup> Slučaj C-105/14, Kazneni postupak protiv Ive Taricco i ostalih, § 38.

<sup>27</sup> Ibid. § 36.

<sup>28</sup> Ibid. § 39.

<sup>29</sup> COM (2012) 363 final, Bruxelles, 11. 7. 2012, str. 12, uvodna izjava (4)

<sup>30</sup> Zajednički sustav PDV-a ustanovljen je Direktivom Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (OJ L 347, 11. 12. 2006, str. 1).

<sup>31</sup> Pojam ukupne štete odnosi se na procijenjenu štetu, koja proizlazi iz cjelokupnog sustava prijave, nanesenu financijskim interesima dotičnih država članica i Unije, isključujući kamate i sankcije (uvodna izjava 4). Kaiafa-Gbandi upozorava da nema druge štete osim one koja se odnosi na države članice i zato izračunavanje ukupne štete koja uključuje gubitke i EU-a i država članica rezultira pogrešnim dvostrukim izračunavanjem. Vidi Kaiafa-Gbandi, 2018, 577.

<sup>32</sup> Za primjere prijave MTIC, uključujući prijave nepostojećim trgovcem i kružne prijave, vidi Eurojust News, br. 11, ožujak 2014.

koje predstavljaju ozbiljne prijetnje zajedničkom sustavu PDV-a te stoga i proračunu Unije (uvodna izjava 4).

Uz to, elementi prijevare s PDV-om nisu isti kao elementi klasične prijevare na štetu prihoda Europske unije. Uvođenje prijevare s PDV-om u Direktivu PFI nije bilo samo uvođenje novog objekta prijevare u odnosu na Konvenciju PFI, već novog oblika prijevare na štetu prihoda Unije. Dok je Konvencija PFI propisivala zajednički oblik kaznenog djela prijevare za sve vrste prijevara protiv prihoda EU-a,<sup>33</sup> Direktiva PFI podijelila je prijevare na štetu prihoda Europske unije na: a) prijevare na štetu prihoda izuzev prihoda koji proizlaze iz vlastitih sredstava PDV-a (čl. 3. st. 2. (c)), a koja u potpunosti odgovara oblicima prijevare u vezi s приходima Europske unije iz Konvencije PFI (čl. 1. st. 1. (b)),<sup>34</sup> i b) prijevare na štetu prihoda koji proizlaze iz vlastitih sredstava PDV-a (čl. 3. st. 2. (d)). prijevare s PDV-om također obuhvaćaju tri oblika prijevarnog ponašanja, no moraju biti počinjene kao prekogranične prijevare. To dodatno zajedničko obilježje odgovara zahtjevu iz čl. 2. st. 2. Direktive da je prijevare povezana s državnim područjem dviju ili više država članica Unije. Razlika je između dva oblika u tome što je posljedica prijevare u vezi s PDV-om „smanjenje prihoda proračuna Unije“, dok je kod prijevare u vezi s drugim приходima Europske unije posljedica „nezakonito smanjivanje prihoda proračuna Unije“, pa se nezakonitost smanjenja prihoda mora dodatno dokazati. Povrh toga, treći oblik prijevare s PDV-om novo je kazneno djelo koje se čini: „prikazivanjem točnih izjava u vezi s PDV-om za potrebe prijevarnog prikriivanja neplaćanja ili stvaranja neosnovanog prava na povrat PDV-a”.

Dakle, prijevare s PDV-om na razini Europske unije ne odgovaraju oblicima prijevare protiv prihoda Europske unije koji su postojali u Konvenciji PFI pa i ne mogu biti pokrivena implementacijskim odredbama Konvencije PFI. Stoga je stvorena nova obveza njihova prenošenja u nacionalno kazneno zakonodavstvo.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Članak 1(1)(b) Konvencije PFI: 1. Za potrebe ove Konvencije, prijevare koje štetno utječu na financijske interese Europskih zajednica čine:

(b) u odnosu na prihode, svako namjerno djelovanje ili propust koji se odnosi na:

- korištenje ili prezentaciju lažnih, netočnih ili nepotpunih izvještaja ili dokumenata, posljedica čega je nezakonito smanjenje novčanih sredstava općeg proračuna Europskih zajednica ili proračuna kojima upravljaju (ili upravljaju u njihovo ime) Europske zajednice,
- neotkrivanje informacija, čime se krši određena obveza, s istim učinkom,
- zloupotrebu zakonski dobivene koristi s istim učinkom.

<sup>34</sup> Članak 3(2)(c) Direktive PFI i članak 1(1)(b) Konvencije PFI isti su. Jedina je razlika to što Konvencija koristi izraz „namjerni čin ili propust“, a Direktiva „čin ili propust“. Razlog je taj što je Direktiva PFI izričito, u uvodnoj izjavi 11., izuzela iz svog dosega kaznena djela počinjena bez postojanja namjere. Međutim, prijevare uvijek mora biti namjerna, pa razlike zapravo i nema.

<sup>35</sup> Isto, Sokanović, Lucija (2019) Materijalna nadležnost Ureda europskog javnog tužitelja

### 2.3. Rashodi u vezi s javnom nabavom

Javna nabava, najveći kanal javne potrošnje, jest područje koje je posebno osjetljivo na prijevare i nepravilnosti.<sup>36</sup> U razdoblju od 2011. do 2016. godine 20 % svih prijavljenih nepravilnosti odnosilo se na kršenje pravila o javnoj nabavi, što čini 30 % svih prijavljenih neregularnih financijskih iznosa.<sup>37</sup> Stoga se veliki dio istraga OLAF-a odnosi na navode o prijevare u javnoj nabavi,<sup>38</sup> a slučajevi kojima se OLAF bavi često se tiču prekograničnih prijevare ili korupcije u postupcima javnih nabava koji uključuju financiranje od strane Europske unije.<sup>39</sup> Izvještaj OLAF-a za 2016. objašnjava funkcioniranje, značaj, rasprostranjenost prijevare u vezi s javnim nabavama prikazujući slučajeve kojima se OLAF bavio.<sup>40</sup> Prijevare vezane uz javne nabave godinama su bile fokus strategije Europske komisije za borbu protiv prijevare,<sup>41</sup> a Direktiva PFI njezin je značajan dodatak.

Direktiva PFI uvodi novine i u vezi s prijevaram na štetu rashoda Europske unije povezanih javnom nabavom. Uspostavlja se razlikovanje između prijevare na štetu rashoda koji nisu povezani s javnom nabavom i onih koji su povezani s javnim nabavama. Prijevare koja nije vezana uz javnu nabavu (čl. 3. st. 2. (a)) identična je prijevare na štetu rashoda iz Konvencije PFI (čl. 1. st. 1. (a)).<sup>42</sup>

---

– hrvatska perspektiva, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, broj 2, 669-692, 681.

<sup>36</sup> Prijevare u javnoj nabavi – zbirka upozoravajućih znakova i najboljih praksi, OLAF, Ref. Ares (2017)6254403 – 20/12/2017, str. 3.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Zaštita financijskih interesa Europske unije – borba protiv prijevare, Godišnje izvješće za 2016., Bruxelles, 20. 7. 2017. COM(2017) 383 final, str. 15.

<sup>39</sup> Izvješće OLAF-a iz 2017., str. 10. Vidi slučajeve str. 14-16.

<sup>40</sup> Ibid., str. 15-18.

<sup>41</sup> Vidi *Fraud in Public Procurement: A collection of Red Flags and Best Practices*, OLAF, Ref. Ares (2017)6254403 – 20/12/2017; *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*, study prepared for the European Commission by PwC and Ecorys, 30 June, 2013; *Public Procurement: costs we pay for corruption Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*, PwC and Ecorys, University of Utrecht, 2013; *Fraud Indicators*, European commission, SOLID/2012/REV.

<sup>42</sup> Članak 1(1)(a) Konvencije PFI: 1. Za potrebe ove Konvencije, prijevare koje štetno utječu na financijske interese Europskih zajednica čine:

- (a) u pogledu rashoda, svako namjerno činjenje ili nečinjenje koje se odnosi na:
- korištenje ili prezentaciju lažnih, netočnih ili nepotpunih izvještaja ili dokumenata, posljedica čega je pronevjera ili nezakonito zadržavanje fondova općega proračuna Europskih zajednica ili proračuna kojima upravljaju (ili upravljaju u njihovo ime) Europske zajednice,
  - neotkrivanje informacija, čime se krši određena obveza, s istim učinkom,
  - zlouporabu takvih sredstava u svrhe koje su različite od onih za koje su izvorno dodijeljene.

Međutim, prijevare na štetu rashoda povezane s javnom nabavom sadrže nove elemente kaznenog djela (čl. 3. st. 2. (b)).

Rashodi povezani s javnom nabavom jesu svi rashodi u vezi s javnim ugovorima kako je određeno čl. 101. st. 1. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (uvodna izjava 6.). Prema Uredbi "ugovori o javnoj nabavi" jesu ugovori s financijskim interesima koji su sklopljeni u pisanom obliku od strane gospodarskih subjekata i naručitelja kako bi se za plaćanje cijene u cijelosti ili djelomično iz proračuna stekla pokretna ili nepokretna imovina, financiralo izvođenje radova ili pružanje usluga. Takvi ugovori obuhvaćaju: a) ugovore u vezi s nekretninama, b) ugovore o nabavi robe, c) ugovore o radovima, d) ugovore o uslugama.<sup>43</sup>

Prijevare u vezi s javnom nabavom ima tri oblika, od kojih se dva odnose na klasični oblik prijevare u vezi s rashodima Europske unije kao (i) uporabu ili prikazivanje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata (čl. 3. st. 2. (b) (i) i (ii) neotkrivanje informacija, čime se krši određena obveza (2. alineja čl. 3. st. 2. (b)(ii)). Posljedica tih dviju prijevare mora biti pronevjera ili nezakonito zadržavanje sredstava ili imovine iz proračuna Unije ili proračuna kojima upravlja Unija ili kojima se upravlja u njezino ime. Treći je oblik (čl. 3. st. 2. (b) (iii)) klasična prijevare u vezi s rashodima zloupotrebom takvih sredstava ili imovine za potrebe različite od onih za koje su sredstva izvorno odobrena, čime se nanosi šteta financijskim interesima Unije. Utvrđivanje štete na teret proračuna Europske unije dodatno je obilježje tog oblika prijevare, a koji je u Konvenciji PFI bio izostavljen kod prijevare na štetu drugih vrsta rashoda.<sup>44</sup>

Također, uvedena su i druga obilježja koja nisu postojala u opisu kaznenog djela prijevare na štetu rashoda u Konvenciji PFI. Sva tri oblika prijevare vezana uz javnu nabavu u Direktivi PFI postoje „barem kad su počinjeni radi stjecanja nezakonite koristi za počinitelja ili drugu osobu uzrokujući gubitke za financijske interese Unije“. Kazneno djelo počinjeno „radi stjecanja nezakonite koristi za počinitelja ili drugu osobu“ subjektivno je obilježje kaznenog djela koje mora biti obuhvaćeno namjerom, a „nanošenje gubitka financijskim interesima Unije“ objektivno je obilježje nanošenja štete. Ta dodatna obilježja sužavaju područje kažnjivosti kod prijevare na štetu rashoda koji su povezani s javnim nabavama, dok kod prijevare na štetu rashoda koji nisu povezani s jav-

---

Članak 3(2)(a) Direktive PFI i članak 1(1)(b) Konvencije PFI isti su. Jedina je razlika što Konvencija koristi izraz „namjerni čin ili propust“, a Direktiva „čin ili propust“. Razlog je to što je Direktiva PFI izričito, u uvodnoj izjavi 11., izuzela iz svog dosega kaznena djela počinjena bez postojanja namjere.

<sup>43</sup> Članak 101(1) Uredba (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.

<sup>44</sup> Isto Sokanović, 2019, 677.

nom nabavom ti elementi ne postoje.<sup>45</sup> Korištenje riječi “barem” upućuje na to da ti elementi ipak nisu obvezni i da ih države članice mogu izostaviti pri prenošenju tih kaznenih djela u nacionalna zakonodavstva.

#### **2.4. Pronevjera od strane javnog službenika**

Novo kazneno djelo uvedeno Direktivom PFI jest pronevjera. Kazneno djelo pronevjere obuhvaća postupanje kojim javni službenik kojemu je izravno ili neizravno povjereno upravljanje sredstvima ili imovinom osigura ili isplati sredstva, prisvoji imovinu ili se njima koristi suprotno svrsi za koju su namijenjeni na bilo koji način kojim se nanosi šteta financijskim interesima Unije. Prijevarno ponašanje kod ovog kaznenog djela slično je kaznenim djelima prijevare na štetu financijskih interesa Europske unije zlouporabom sredstava, imovine ili koristi<sup>46</sup> jer ih u oba slučaja počinitelj koristi suprotno svrsi kojoj su bili namijenjeni. Međutim, u slučaju pronevjere počinitelj nije osoba koja koristi sredstva Europske unije ili je dužna plaćati pristojbe u proračun Europske unije, već osoba kojoj je povjerena isplata sredstava krajnjem korisniku. U većini slučajeva to su javni službenici država članica ili Europske unije. Druga je razlika što se mora utvrditi postojanje štete za financijske interese Unije. To objektivno obilježje postojanja stvarne štete na teret proračuna Europske unije uvodi se radi razlikovanja kaznenog djela pronevjere od pukog kršenja uvjeta za korištenje dodijeljenih sredstava.<sup>47</sup>

Direktiva PFI u vezi s kaznenim djelima pronevjere i pasivne korupcije zahtijeva proširenje definicije javnih službenika koji obuhvaćaju ne samo službenike Unije i nacionalne službenike već i bilo koju drugu osobu kojoj je dodijeljena i koja obnaša funkciju javne službe koja uključuje upravljanje ili donošenje odluka koje se tiču financijskih interesa Unije (čl. 4. st. 4. (b)). U uvodnoj izjavi 10. objašnjeno je da su privatne osobe sve više uključene u upravljanje sredstvima Unije i stoga postoji potreba da definicija “javnog službenika” obuhvaća i osobe koje ne obnašaju službenu dužnost, ali im je, na sličan način, povjerena javna funkcija pružanja javnih usluga u vezi sa sredstvima Unije i koje je obavljaju, poput ugovaratelja uključenih u upravljanje takvim fondovima. Stoga države članice moraju proširiti definiciju javnih službenika i na privatne osobe koje su uključene u upravljanje sredstvima Europske unije.

---

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Kaznena djela pronevjere propisana su u čl. 3. st. 2. (a) (iii) / (b) (iii) / (c) (iii) Direktive PFI.

<sup>47</sup> Kaiafa-Gbandi, 2018, 579.

## 2.5. Implementacija Direktive PFI u Hrvatskoj

Zakonom o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona od 19. prosinca 2018. godine (ZIDKZ/2018) Republika Hrvatska transponirala je Direktivu PFI u nacionalno zakonodavstvo. Zakon je stupio na snagu 4. siječnja 2019. i time je Hrvatska ispunila svoju obvezu iz članka 16. Direktive PFI, koja je propisala da je rok za prijenos Direktive PFI u nacionalno pravo država članica 6. srpnja 2019. (čl. 16.). Međutim, jedina izmjena koja je uvedena bila je upućivanje na Direktivu PFI u čl. 386. Kaznenog zakona. Članak 386. Kaznenog zakona sadrži popis pravnih akata Europske unije koji su transponirani hrvatskim Kaznenim zakonom, a u točki 13. navedeno je upućivanje na Direktivu PFI kako to zahtijeva čl. 17. st. 1. Direktive PFI.<sup>48</sup> Hrvatska vlada tvrdila je da je analiza Direktive PFI otkrila da je nacionalno kazneno zakonodavstvo već u skladu sa zahtjevima koje Direktiva postavlja državama članicama,<sup>49</sup> a Hrvatski sabor prihvatio je isto stajalište i usvojio prijenos Direktive PFI bez izmjena.

U obrazloženju Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona koje je Vlada Republike Hrvatske dala 27. lipnja 2018. godine navedena su kaznena djela koja štite financijski interes Unije. Tvrdilo se da djela iz čl. 3. Direktive PFI u hrvatskom zakonu odgovaraju sljedećim kaznenim djelima: utaja poreza ili carina (čl. 256. Kaznenog zakona), subvencijska prijevara (čl. 258. Kaznenog zakona) i prijevara u gospodarskom poslovanju (čl. 247. Kaznenog zakona).<sup>50</sup> Što se tiče ostalih kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije prema čl. 4. Direktive PFI, navedeno je da ona odgovaraju kaznenim djelima: pranje novca (čl. 265. Kaznenog zakona), primanje mita (članak 293. Kaznenog zakona), davanje mita (čl. 294. Kaznenog zakona), utaja (čl. 232. Kaznenog zakona) i pronevjera na radu (čl. 233. Kaznenog zakona).<sup>51</sup> Nadalje, analiza kaznenih sankcija za navedena kaznena djela pokazala je njihovu usklađenost s čl. 7. Direktive PFI, koji predviđa maksimalnu kaznu zatvora od najmanje četiri godine. Zakonodavni prijedlog navodi kao jedinu novost u Direktivi čl. 12., koji propisuje rokove zastare izvršenja kaznenog progona i rokove zastare kazne zatvora za kaznena djela navedena u čl. 3. i 4. Ističe se da je analiza tih rokova pokazala njihovu usklađenost s čl. 81. Kaznenog zakona (zastara kaznenog progona) i čl. 83. Kaznenog zakona (zastara izvršavanja kazne).

---

<sup>48</sup> Članak 17(1) Direktive PFI: 1. Države članice do 6. srpnja 2019. donose i objavljuju zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s ovom Direktivom. (...) Kada države članice donose te mjere, one sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave.

<sup>49</sup> Prijedlog izmjena i dopuna Kaznenog zakona, Vlada Republike Hrvatske, 27. lipnja 2018., str. 2.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Ibid.

Radi ilustracije koliki je stupanj površnosti i neodgovornosti našeg zakonodavca nužno je napraviti ekskurs u njemački pravni poredak. Suštu suprotnost u pristupu hrvatskog predlagatelja zakona i zakonodavca, koji obrazlaže implementaciju Direktive u jednom odlomku, predstavlja njemačko obrazloženje nacrtu Zakona o implementaciji iste Direktive na 30 stranica. U ovom slučaju opseg i sadržaj obrazloženja jasno govore o ozbiljnosti shvaćanja zakona Europske unije. Obrazloženje njemačkog nacrtu Zakona dijeli se na tri dijela: I. Određivanje svrhe i nužnosti propisa, II. Sadržaj odredaba Direktive koje zahtijevaju implementaciju, III. Sadržaj odredaba Direktive koje ne zahtijevaju implementaciju.<sup>52</sup> U zadnja dva poglavlja nalaze se razvrstane sve odredbe Direktive koje predstavljaju podnaslove, ispod kojih se objašnjava kojim je konkretnim odredbama njemačkog kaznenog zakonodavstva implementirana pojedina odredba Direktive. Radi se o školskom primjeru stručnog, ozbiljnog i transparentnog obrazloženja implementacije supranacionalnog propisa, u kojem se prezentira implementacija svakog oblika kaznenog djela na štetu proračuna Europske unije koji sadrži Direktiva. Njemački je zakonodavac, a ne treba sumnjati da je njemački kazneni zakon u cijelosti implementirao Konvenciju PFI, zaključio da treba ne samo izmijeniti Kazneni zakon već i donijeti novi Zakon o jačanju zaštite financijskih interesa Europske unije s tri nova kaznena djela. Kazneni je zakon izmijenjen u odnosu na korupcijska kaznena djela te kazneno djelo subvencijske prijevare.<sup>53</sup> Zakon o jačanju zaštite financijskih interesa Europske unije propisao je tri nova kaznena djela: zlorababu sredstava Europske unije (*Missbräuchlichen Verwendung von Mitteln der Europäischen Union*), nezakonito smanjenje prihoda Europske unije (*Rechtswidrigen Verminderung von Einnahmen der Europäischen Union*) te primanje i davanje mita u vezi s financijskim interesima Europske unije (*Bestechlichkeit und Bestechung mit Bezug zu den finanziellen Interessen der Europäischen Union*). Izmjene vezane uz kazneno djelo prijevare odnose se upravo na treći oblik prijevare u vezi s javnom nabavom (čl. 3. st. 2. (b) (iii) Direktive), prijevare na štetu prihoda izuzev prihoda koji proizlaze iz vlastitih sredstava PDV-a (čl. 3. st. 2. (c)), korupcijska kaznena djela (čl. 4. st. 2.), definiciju javnog službenika (čl. 4. st. 4.) te pokušaja PFI kaznenih djela (čl. 5. st. 2).<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> V. Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2017/1371 Entwurf, Gesetzentwurf der Bundesregierung, 6-36.

<sup>53</sup> Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug, Erläuterung zur Tagesordnung der 978. Sitzung des Bundesrates am Freitag, dem 7. Juni 2019, 9.30 Uhr, B u n d e s r a t, Direktorin, 978. BR, 07.06.19, str. 5 i 6.

<sup>54</sup> Ibid. 9-13-

Bez težnje za davanjem konačnih rješenja za prenošenje Direktive PFI u hrvatsko zakonodavstvo i cjelovitim analiziranjem nedostataka zaštite financijskih interesa Unije u Hrvatskoj, puka usporedba između novina propisanih u Direktivi PFI s odredbama hrvatskog Kaznenog zakona upućuje na to da je transpozicija neispravna i bez odgovarajućeg sadržaja. Nekoliko argumenata potvrđuje tu tvrdnju:

- a. U obrazloženju Prijedloga ZIDKZ/2018 samo su nabrojena kaznena djela kojima je implementirana Konvencija PFI i njezina dva Protokola. Bez ikakva pozivanja na Direktivu PFI u obrazloženju Prijedloga ZIDKZ/2018 Vlada se poziva na kaznena djela koja se uopće ne spominju niti se odnose na zaštitu financijskih interesa Unije i koja se u tu svrhu nisu spominjala ni u kaznenopravnoj teoriji niti su se primjenjivala u praksi. Primjerice nije jasno zašto je zakonodavac smatrao da kazneno djelo prijevare u gospodarskom poslovanju (čl. 247. Kaznenog zakona) transponira djela iz čl. 3. Direktive PFI ili zašto kaznena djela utaje (čl. 232. Kaznenog zakona) i pronevjere (čl. 233. Kaznenog zakona) transponiraju kaznena djela prema čl. 4. Direktive PFI. Obilježja kaznenih djela propisanih čl. 3. i čl. 4. Direktive PFI ne mogu se prepoznati u zakonskim opisima spomenutih kaznenih djela hrvatskog Kaznenog zakona.
- b. U ZIDKZ/2018 nema referenci, objašnjenja ili odredbi u vezi s novim oblicima prijevare na štetu Europske unije, kao što su prijevare u vezi s PDV-om, prijevare povezana s javnom nabavom ili novo kazneno djelo pronevjere.
- c. Dvojbeno je da kazneno djelo utaje poreza ili carine (čl. 256. Kaznenog zakona) može obuhvatiti prijevare u PDV-om. Prijevare s PDV-om kazneno je djelo koje se odnosi samo na teška kaznena djela protiv zajedničkog sustava PDV-a, a kazneno djelo može se smatrati teškim samo ako je povezano s državnim područjem dviju ili više država članica Unije i ako je uzrokovalo ukupnu štetu od najmanje 10 000 000 eura. Prema tome kako je Hrvatska transponirala Direktivu PFI, europski javni tužitelj nadležan je za progon svih utaja poreza ili carina.
- d. Treći oblik PDV prijevare opisan kao “prikazivanje točnih izjava u vezi s PDV-om za potrebe prijevarnog prikriivanja neplaćanja ili stvaranja neosnovanog prava na povrat PDV-a” ne može biti obuhvaćen prijevarnim ponašanjem opisanim kod kaznenog djela utaje poreza ili carine iz čl. 256. Kaznenog zakona.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Članak 256. Kaznenog zakona: (1) Tko s ciljem da on ili druga 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



- e. ZIDKZ/2018, kao akt kojim se implementirala Direktiva PFI, također ne spominje javnu nabavu ni rashode povezane s javnom nabavom. Subvencije Europske unije ne mogu se izjednačiti s ugovorom sklopljenim u postupku javne nabave. Također je počinitelj subvencijske prijave primatelj subvencija i pomoći dodijeljenih iz fondova Europske unije, a ne odgovorna osoba javnog naručitelja ili gospodarskog subjekta koji zaključuje ugovor u postupku javne nabave.<sup>56</sup>
- f. Uz to, treći oblik prijave u vezi s javnom nabavom (iii) zahtijeva utvrđivanje štete proračunu EU-a, dok prva dva oblika ostavljaju mogućnost državi da uvede obilježje štete. Uvođenje tog obilježja suziti će područje kažnjivosti prijevornog ponašanja. Kazneno pravo, kao *ultima ratio*, ne bi se trebalo primjenjivati preširoko i preko granica koje postavlja pravo Europske unije, a u protivnom proširivanje kažnjivosti treba imati jasno izrečeno jako opravdanje.
- g. Ispušteno je novo kazneno djelo pronevjere. Prijedlog ZIDZKP/2018 kad govori o kaznenim djelima iz čl. 4. Direktive PFI uopće se ne referira na to kazneno djelo niti ga spominje. Može se zaključiti da to kazneno djelo nije preneseno u hrvatski Kazneni zakon.
- h. Definicija javnih službenika u čl. 87. st. 3. Kaznenog zakona<sup>57</sup> nije proširena na privatne osobe uključene u upravljanje fondovima Europske unije kako to zahtijeva Direktiva PFI niti za to postoji neko obrazloženje.

Na kraju važno je reći da je površnost i neozbiljnost prenošenja Direktive PFI u hrvatski kaznenopravni poredak vidljiva iz činjenice da popis prenesenih pravnih akata Europske unije u čl. 386. Kaznenog zakona još uvijek sadrži Konvenciju PFI i njezina dva Protokola,<sup>58</sup> iako su oni, kao što je već naglašeno, zamijenjeni Direktivom PFI i stoga više ne obvezuju države članice (čl. 16. Direktive PFI). Implementacija Konvencije PFI u Hrvatskoj zahtijevala je tri

---

dođe do smanjenja ili neutvrđenja porezne ili carinske obveze u iznosu koji prelazi dvadeset tisuća kuna.

<sup>56</sup> Subvencijska prijevarena, članak 258. Kaznenog zakona: (1) Tko s ciljem da za sebe ili drugoga ostvari državnu potporu davatelju državne potpore dađe 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.

(5) S državnim potporama u smislu ovoga članka izjednačuju se subvencije i pomoći odobrene iz sredstava Europske unije.

<sup>57</sup> Članak 87.: (3) Službena osoba je državni dužnosnik ili službenik, dužnosnik ili službenik u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, nositelj pravosudne dužnosti, sudac porotnik, član Državnog sudbenog vijeća ili Državnoodvjetničkog vijeća, arbitar, javni bilježnik i javni ovršitelj. Službenom osobom smatra se i osoba koja u Europskoj uniji, stranoj državi, međunarodnoj organizaciji koje je Republika Hrvatska član, međunarodnom sudu ili arbitraži čiju sudbenost Republika Hrvatska prihvaća, obavlja dužnosti povjerene osobama iz prethodne rečenice.

<sup>58</sup> Članak 386. točka 20., 21. i 22.

naknadne zakonodavne izmjene i možemo se samo nadati da to neće biti slučaj s Direktivom PFI. U svakom slučaju, Hrvatska je morala Komisiji priopćiti tekst glavnih odredaba nacionalnog prava koje je usvojila na području koje pokriva Direktiva PFI. Lopta je u polju Komisije. Direktiva PIF zahtijeva od Komisije da podnese izvješće Europskom parlamentu i Vijeću do 6. srpnja 2021. u kojem procjenjuje u kojoj su mjeri države članice poduzele potrebne mjere da bi uskladile svoja nacionalna zakonodavstva s tom Direktivom (čl. 18. st. 1).

### **3. UREDBA O EUROPSKOM JAVNOM TUŽITELJU: RIZIK SNIŽENJA STANDARDA UČINKOVITOG KAZNENOG POSTUPKA**

#### **3.1. Unutarnja struktura Ureda europskog javnog tužitelja i odgovornost Glavnog europskog tužitelja**

Ured europskog javnog tužitelja (Ured EJT-a) organiziran je na dvije razine: jedna s operativnim ovlastima i druga bez njih; operativna i administrativna razina. Prva, viša razina, koja uključuje Glavnu europsku tužiteljicu i njezina dva zamjenika te kolegij (Glavna europska tužiteljica i europski tužitelji), nema operativnih ovlasti. Drugoj nižoj razini, koja se sastoji od stalnih vijeća (tri europska tužitelja) i europskih delegiranih tužitelja, koji su nacionalni tužitelji, dane su operativne ovlasti. Samo niža razina ima ovlasti donositi odluke u kriminalističkoj istrazi i u kaznenom postupku. Viša razina zadužena je za administrativna, strateška, pravna i organizacijska pitanja koja uređuju Ured EJT-a kao tijelo. Glavna europska tužiteljica može donositi odluke vezane uz kazneni progon samo kad se spusti na nižu razinu u Stalno vijeće te postane ravnopravna članica s preostala dva europska tužitelja u Vijeću. Europska glavna tužiteljica nema ovlasti izdavati naredbe ili davati upute u postupcima koje Ured EJT-a vodi pred nacionalnim sudovima. Takav sastav, struktura i podjela funkcija europskog tužilačkog tijela daleko je od koncepta europskog javnog tužitelja u studiji *Corpus Iuris*,<sup>59</sup> Zelenoj knjizi o kaznenopravnoj zaštiti financijskih interesa Zajednice i ustanovljivanju europskog tužitelja, koju je Komisija predstavila 11. prosinca 2001.,<sup>60</sup> Nacrtu pravila o postupku pred

---

<sup>59</sup> *Corpus Iuris* manji je skup kaznenopravnih propisa za zaštitu financijskih interesa Europske unije koji je izradila skupina europskih profesora kaznenog i kaznenoprocenog prava iz različitih država članica na inicijativu Europske komisije. Prijevod na hrvatski: (2003) CORPUS JURIS 2000, Zagreb: Hrvatska udruga za europsko kazneno pravo. Konačna studija: Delmas-Marty, M / Vervaele, J.A.E (2000) The Implementation of the Corpus Juris in the Member States, Volume I, Intersentia

<sup>60</sup> Green paper on criminal-law protection of the Community and the establishment of a European Prosecutor, COM (2001) 715, 11. 12. 2001.

europskim javnim tužiteljem<sup>61</sup> i prvotnom prijedlogu Uredbe o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja, koji je Europska komisija predstavila 2013. godine.<sup>62</sup> Ured EJT-a rezultat je političkog kompromisa postignutog tijekom pregovaračkog procesa. Struktura, sastav i podjela funkcija ne odgovaraju ni internoj strukturi tužiteljstava u državama članicama ni međunarodnom tužiteljstvu u sklopu međunarodnih kaznenih sudova.

Tužiteljstvo je u pravilu hijerarhijska, centralizirana i subordinirana organizacija, a glavna je tužiteljica ovlaštena donositi odluke i davati upute u svakom konkretnom slučaju. Nacionalni glavni tužitelji imaju tužiteljske i istražne ovlasti u odnosu na sve predmete za koje je tužiteljstvo nadležno, odnosno ovlasti za donošenje odluka u konkretnim predmetima. Stoga odgovaraju za rad cijelog tužiteljstva. To nije slučaj s Uredom EJT-a i stoga se opravdano postavlja pitanje o samoj prirodi Ureda.

Moglo bi se ustvrditi da je i sam naziv „Glavna europska tužiteljica“ pogrešan jer ona vodi decentraliziranu organizaciju bez operativnih hijerarhijskih ovlasti. Stoga bi možda ispravniji naziv za osobu koja je na čelu Ureda EJT-a bio „predsjednica” ili „direktorica” ili „upravna direktorica”, kao što je to slučaj s voditeljicom OLAF-a ili Eurojusta.

Može se postaviti pitanje zašto je hijerarhijska i centralizirana struktura s operativnim ovlastima odozgo prema dolje važna. Svakako ne samo zbog imena šefice Ureda, premda je pravna terminologija vrlo važna, pogotovo ako se prisjetimo problema u pravnom poretku Europske unije koji su nastali zbrkom oko pojma „judicial authority“ (radi li se o sudu, tužitelju, policiji?). Razlog leži u postojanju osobne odgovornosti Glavne tužiteljice za rad tužiteljstva, za tužiteljsku politiku, kazneni progon i njegovu učinkovitost. Glavni su tužitelji u pravilu odgovorni nacionalnim parlamentima. Oni podnose na odobravanje godišnje izvješće nacionalnim parlamentima o radu tužiteljstva koje on mora odobriti. U slučaju neprihvatanja izvješća zbog nezadovoljstva radom tužiteljstva glavna tužiteljica mora odstupiti, a parlament će imenovati novu, koja će upravljati tužiteljstvom.

Međutim, to nije slučaj s europskom javnom tužiteljicom. Uredba o Uredu EJT-a predviđa obvezu dostavljanja godišnjeg izvješća Europskom parlamentu, Vijeću i nacionalnim parlamentima te godišnje pojavljivanje europske javne tužiteljice pred Europskim parlamentom i Europskim vijećem. Iako su te institucije ovlaštene imenovati europsku javnu tužiteljicu, uskraćena im je ovlast njezina smjenjivanja za vrijeme mandata zbog nezadovoljstva izvješćem ili radom Ureda EJT-a. Europski sud može je smijeniti samo ako nije u mogućno-

---

<sup>61</sup> Model Rules for the Procedure of the EPPO, <https://orbilu.uni.lu/bitstream/10993/42085/1/Model%20Rules%20and%20explanatory%20notes%20EN.pdf>.

<sup>62</sup> Proposal for a COUNCIL REGULATION on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, COM/2013/0534 final – 2013/0255 (APP).

sti obavljati dužnosti ili je počinila ozbiljno kršenje zakona (čl. 14. st. 5. Uredbe o Uredu EJT-a). Kako europska glavna tužiteljica nema operativnih ovlasti, već samo administrativne dužnosti u vezi s Uredom EJT-a, ona nema materijalnu odgovornost za njegov rad. Dakle, postavlja se pitanje kome je Ured EJT-a kao neovisno tijelo, s jakim represivnim ovlastima, koje vodi kriminalističku istragu odgovorno za svoj rad?

### 3.2. Znanje jezika članova stalnih vijeća

Drugo pitanje koje djeluje uznemirujuće s aspekta funkcioniranja Ureda EJT-a povezano je s poznavanjem jezika. Notorno je da su jedna od glavnih prepreka političke i pravne integracije Europe nacionalni jezici. Stoga je teško pretpostaviti da bi taj problem bio zanemaren tijekom izgradnje europske institucije koja bi se trebala sastojati od nacionalnih tužitelja i procesuirati u nacionalnim pravosudnim sustavima. Pitanje je kako će Stalno vijeće, tijelo sastavljeno od tri europska tužitelja (na temelju čl. 10/1 Uredbe o Uredu EJT-a)<sup>63</sup> koji dolaze iz tri različite europske države raditi upotrebljavajući jezik države u kojoj se vodi kazneni postupak. Realno se može pretpostaviti da dvoje od njih neće govoriti jezik povezan s državom u kojoj se vodi postupak i premda je to, kako će se nadalje pokazati, nepremostiva prepreka za funkcioniranje Ureda o EJT-u, za taj problem nema rješenja ni u Uredbi ni u drugom dokumentu Komisije.

Stalno vijeće ima ključne tužiteljske zadaće i ovlasti, kao što su pokretanje, nadziranje i usmjeravanje istrage, podizanje optužnice, odbacivanje prijave, pregovaranje o priznanju krivnje, preotvaranje istrage, dodjeljivanje ili predodjeljivanje predmeta, upućivanje slučaja nacionalnim tijelima; odobrenje odluke europskog tužitelja da osobno vodi istragu, razdvajanje i spajanje predmeta, saslušanje delegiranog europskog tužitelja i odlučivanje, bez odlaganja, o prekograničnoj mjeri. Također postoji odredba o načinu na koji odlučuju stalna vijeća: oni odluke donose običnom većinom, glasaju na zahtjev bilo kojeg od njegovih članova i svaki član ima jedan glas, odluke se donose nakon vijećanja na sastancima. Pitanje je kako će Stalno vijeće provoditi sve te aktivnosti bez razumijevanja jezika na kojem se vodi postupak.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> (26) Permanent Chambers should be chaired by the European Chief Prosecutor, one of the deputy European Chief Prosecutors or a European Prosecutor, in accordance with principles laid down in the internal rules of procedure of the EPPO. Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO')

<sup>64</sup> Vidi čl. 10., čl. 31. st. 8. i čl. 10. st. 6. Uredbe Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja.

Koncept da stalno vijeće u pravilu treba donositi odluke na temelju nacрта odluke koji je predložio delegirani europski tužitelj koji vodi predmet, a samo u iznimnim slučajevima donosi odluku bez nacрта odluke (uvodna izjava 36. Uredbe o Uredu EJT-a) i to što je u određenim slučajevima (uvodna izjava 37.) u mogućnosti delegirati ovlast odlučivanja nadzornom europskom tužitelju ne pravi nikakvu razliku. Ne radi se o tome tko će u konkretnom postupku uglavnom biti zadužen poduzimati određene radnje i donositi odluke, već o tome postoji li uopće sposobnost obavljanja tužiteljskih dužnosti. Od stalnog se vijeća traži da može ocijeniti dokaze u kaznenom postupku, utvrditi činjenice iz zapisnika u spisu, primijeniti nacionalno pravo i napisati obrazloženu odluku.

Svakako nije prihvatljivo da u ovoj fazi uspostavljanja Ureda EJT-a nemamo rješenje za problem da dva tužitelja u Stalnom vijeću ne govore jezikom na kojem se vodi postupak. Jasno je da se cijeli spis mora prevesti na engleski ili na drugi jezik koji je razumljiv svakom članu stalnog vijeća ili sva tri njegova člana moraju znati jezik postupka. Prvi se prijedlog čini najrealnijim rješenjem, no, naravno, i najskupljim. U svakom slučaju, Stalno vijeće mora biti u mogućnosti čitati spis predmeta i komunicirati međusobno.

I to ne zahtijeva samo zdrav razum već i vrlo stroga pravila kaznenog postupka. Poznato je da će kazneni postupak u kojem sudi nekompetentni sudac dovesti do povrede članka 6. Europske konvencije o ljudskim pravima. Iako se ovdje ne bavimo sucima, već tužiteljima, tražena pravna znanja i druge vještine jednake su za obje profesije. Dokaze je potrebno pročitati, razumjeti i ocijeniti te se u skladu s Uredbom ne može sve delegirati na nacionalnog europskog tužitelja. Čak i u slučaju takve delegacije nema opravdanja da članovi Stalnog vijeća nisu u stanju razumjeti i ocijeniti dokaze u konkretnom slučaju.

Nadalje, europski zakonodavac mora biti svjestan da u mnogim europskim državama, uključujući Hrvatsku, postoji sudski nadzor istrage, npr. sudska kontrola odluke o pokretanju istrage i gotovo uvijek sudsko preispitivanje osnovanosti optužnice. Branitelji i optuženici zasigurno će sudu postaviti pitanje kompetencije tužitelja i to može dovesti do utvrđenja procesnih povreda.

I na kraju, kao najvažnije, jasno je što bi europski građani mislili o postupcima u kojima tužitelji odlučuju o pitanjima povezanim s uporabom represivnog sustava, a ništa ne razumiju. Prije početka rada Ureda EJT-a treba odlučiti kakva će biti njegova odgovornost pred građanima Europske unije i kako riješiti pitanje različitih jezika na kojima će djelovati.

### 3.3. Prava obrane u kaznenom postupku

Pravo na pravično suđenje uključuje jednakost oružja, posebno u pogledu prava na uvid u spis i prava sudjelovanja u postupku, kao i učinkovita prava obrane od rane faze postupka. Tijekom istrage i prije istrage neka prava obrane osigurana su direktivama koje uređuju postupovna prava u kaznenom postupku, ali mnoga od njih ovise o nacionalnom zakonu. U postupcima koje provodi Ured EJT-a ne postoji pravo na transnacionalnu obranu i nema novih nadnacionalnih prava obrane.<sup>65</sup> Pravo obrane na izvođenje dokaza, odgovarajuća postupovna pravila i pravni lijekovi tijekom prethodnog postupka ovise isključivo o nacionalnom zakonu. Isto vrijedi i za pravo na uvid u spis prije i za vrijeme istrage. Zanemarena je i potreba za suradnjom između branitelja. Europska mreža branitelja snažno je angažirana u pitanjima pravičnog suđenja i suradnji branitelja u kaznenom postupku u kojem progon provodi Ured EJT-a. Međutim, nije na odvjetnicima da odlučuju o pravima obrane ili pravu na pristup branitelju, već na državi. Europski sud za ljudska prava utvrdio je u brojnim slučajevima da su europske države odgovorne za kršenje prava obrane u kaznenom postupku. Stoga je Europska unija dužna osigurati jednakost oružja i odlučiti kako organizirati transnacionalnu obranu u transnacionalnom kaznenom postupku. Pored toga, Europska unija želi postati „državna vlast“, primjerice kada je u pitanju Ured EJT-a u odnosima s trećim državama i državama članicama koje ne sudjeluju u radu Ureda EJT-a,<sup>66</sup> stoga također mora biti odgovorna za osiguravanje pravičnog suđenja i prava obrane u nadnacionalnim i transnacionalnim postupcima, a što će biti znatno ojačano radom Ureda. Dakle, uoči uspostave Ureda EJT-a, sve što imamo jesu samo rudimenti nadnacionalne i transnacionalne obrane nasuprot transnacionalnoj istrazi i progonu koji će provoditi europski javni tužitelj. Stoga postoji ozbiljna neravnoteža i strukturalni nedostatak u pogledu jamstva pravičnog suđenja.

### 3.4. Fragmentacija pravnog okvira za rad europskog javnog tužitelja

Ured EJT-a ne djeluje u okviru posebnog, autonomnog i odvojenog pravnog poretka. Uredba o Uredu EJT-a sadrži samo nekoliko kaznenoprocesnih odredbi jer će Ured EJT-a primjenjivati nacionalno procesno pravo u konkretnim kaznenim predmetima. Minimalistički pristup u reguliranju kaznenog

---

<sup>65</sup> O ovim problemima v. Burić, Zoran (2016) *Transnational Criminal Proceedings and the Position of the Defence*, u: Đurđević, Zlata / Ivičević Karas, Elizabeta (ur.) *European Criminal Procedure Law in Service of Protection of European Union Financial Interests: State of Play and Challenges*, Croatian Association of European Criminal Law, 63-90, 74-79.

<sup>66</sup> See Franssen, Nicholas (2018) *The future judicial cooperation between the EPPO and non-participating Member States*, *New Journal of European Criminal Law* XX(X), 1-9.

postupka Ureda EJT-a rezultat je s jedne strane razlika u kaznenopravnim sustavima u državama članicama Europske unije, a s druge strane nesklonosti država članica da uspostave istinski nadnacionalni kazneni progon. Takav pristup doveo je do duboke fragmentacija pravnog poretka Ureda EJT-a, što se odražava ne samo u odnosu na prava obrane već i na sve ostale elemente kaznenog postupka.

Uredba propisuje istražne radnje koje moraju biti na raspolaganju europskom delegiranom tužitelju samo ih nabrajajući (čl. 30. st. 1.). Za njihovo provođenje propisano je ispunjenje tek dvaju materijalnih pretpostavki (čl. 30. st. 5.): opravdani razlozi za vjerovanje da bi se tom radnjom mogle pribaviti za istragu korisne informacije ili dokazi te da manje intruzivna radnja kojom bi se mogao ostvariti isti cilj nije dostupna. Ne postoje odredbe koje uređuju oblik tih mjera, proceduralne pretpostavke i garancije vezane uz njih, njihovo trajanje, pravne lijekove, obustavu, preispitivanje i tako dalje. Sve navedeno ovisi o nacionalnom zakonu. Čak i za određene vrlo intruzivne mjere kao što su pohranjivanje računalnih podataka, podataka o bankovnim računima i podataka o prometu, presretanje elektroničke komunikacije i praćenje predmeta tehničkim sredstvima, nacionalni zakon može propisati ograničenja i isključiti njihovu primjenu za određena kaznena djela (čl. 30. st. 3.). Sve te radnje i mjere podliježu uvjetima i ograničenjima postavljenim nacionalnim zakonodavstvom, bez posebnih nadnacionalnih proceduralnih pretpostavki. Isto vrijedi i za pravila o zakonitosti dokaza koji su rezultat tih mjera i njihovu tužiteljsku i sudsku kontrolu.

Što se tiče zakonitosti dokaza, Uredba predviđa da se dokaze koje je Ured EJT-a predočio Sudu ne smije odbaciti kao nezakonite samo zbog toga što su ti dokazi prikupljeni u drugoj državi članici ili u skladu s pravom druge države članice (čl. 37.). No kako ne postoje nadnacionalna pravila o zakonitosti dokaza, svaka država članica primjenjuje vlastita pravila o dokazima. Stoga ne postoji uzajamno priznanje zakonitosti dokaza.

Također, ne postoje odredbe o sudskoj kontroli. U nekim državama postoji sudska kontrola tužiteljskih odluka poput odluka o pokretanju kaznenog progona ili pokretanja kaznenog postupka, dok su u drugim, poput Njemačke, odluke tužitelja tijekom istrage isključivo u rukama tužitelja bez sudskog nadzora. Sudska kontrola istražnih odluka s obzirom na njezino postojanje, učestalost, pravna sredstva i slično također je različita u državama članicama. Stoga će građani Europske unije imati različitu sudsku zaštitu u odnosu na istražne radnje određene od strane Ureda EJT-a.

Jedan od glavnih problema koji se ne odnosi samo na različit tretman građana Europske unije, već i na Ured EJT-a kao tužiteljskog tijela, jest nepostojanje odredbi o nadzoru odluka europskih delegiranih tužitelja, europskih tužitelja ili stalnih vijeća. Pitanje je ovisi li, kao u prethodnim primjerima, tužiteljski nadzor o pravilima nacionalnog prava. Ako preispitivanje tužitelj-

skih odluka postoji u nacionalnom zakonodavstvu, ono se mora organizirati u okviru Ureda EJT-a. No pozitivan odgovor dovest će do fragmentacije u djelovanju Ureda EJT-a jer će u nekim predmetima i u nekim državama viši europski tužitelji nadzirati, kontrolirati i pregledavati odluke nižih tužitelja, a u drugima to neće biti slučaj. To znači da Ured EJT-a neće imati zajednički unutarnji nadzor nad radom europskih tužitelja i delegiranih europskih tužitelja.

Konačno, fragmentacija Ureda EJT-a nije samo pravna, nego i strukturna. Postupak odlučivanja unutar Ureda EJT-a u konkretnom je kaznenom postupku višerazinski. Djelomične operativne odluke dane su u ovlast delegiranim europskim tužiteljima, europskom tužitelju i stalnim vijećima. Jedan od njih odlučuje o pokretanju postupka, drugi odlučuje o istražnim radnjama, treći odlučuje o podizanju optužnice, odbacivanju ili preotvaranju predmeta. Dakle, postoje različita tijela koja odlučuju u istom kaznenom postupku. Nadalje, različita tijela ocjenjivat će iste dokaze, npr. postoji li osnovana sumnja za pokretanje istrage, određivanje ili traženje istražnih mjera, za podizanje optužnica... Čini se neizbježnim da će ti višerazinski, preklapajući i ponavljajući postupci utjecati na brzinu i učinkovitost Ureda EJT-a usprkos tome što je jedno od ključnih pitanja „koliko brzo može raditi“.

Fragmentacija sustava Ureda EJT-a posljedica je pristupa država članica da za njegovo uvođenje neće biti potrebno unositi izmjene u nacionalne kaznenopravne sustave. Države članice oslobodile su se reformiranja svojih sustava, ali to je stvorilo brojne poteškoće za Ured EJT-a, čija vijeća i europski tužitelji trebaju poznavati različite nacionalne standarde, odredbe i jamstva. To je potrebno ne samo radi poštivanja nacionalnog pravnog sustava u kojem će se suđenje odvijati već i zbog zaštite načela pravičnog suđenja, koje ne ovisi samo o sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava već i o svakom nacionalnom sustavu koji ima vlastiti način ostvarivanja standarda pravičnog suđenja.

Zaključak je da su zakonodavne ili regulatorne izmjene koje treba uvesti u države članice sudionice u pravilu minimalne. Kako postoje minimalni nadnacionalni procesni zahtjevi, prilagodba kaznenog postupka također je minimalna. S obzirom na strukturnu ili regulatornu promjenu smatra se da je veći stupanj harmonizacije potreban samo u državama koje imaju sudsku istragu. Bit će nemoguć ili vrlo težak zadatak pomiriti Ured EJT-a s istražnim sućem koji vodi istragu i prikuplja dokaze tijekom istrage. Hrvatska je imala istražnog suca u svom kaznenopravnom sustavu do 2008. godine, kada je reformom u procesu pridruživanja Europskoj uniji sudsku istragu zamijenila državnoodvjetnička istraga, koja se smatrala učinkovitijom u borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala. Nakon odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske iz 2012. godine kojom su brojne odredbe Zakona o kaznenom postupku iz 2008. godine proglašene neustavnim uveden je sudski nadzor od početne faze pa sve do kraja istrage. Dakle, Ured EJT-a tijekom istrage stalno će surađivati s hrvatskim sućima.



### **3.5. Dodana vrijednost Ureda EJT-a**

Usprkos iznesenim kritikama povezanim s Uredom EJT-a ne treba se protiviti ustanovljenju europskog nadnacionalnog tužiteljstva. Ured EJT-a vrlo je obećavajuća institucija te priliku koju ona pruža Europa ne bi trebala propustiti zbog jezičnih ili drugih s njim povezanih strukturalnih ili procesnih problema. Njegova je dodana vrijednost to što će pojačati usredotočenost nacionalnog kaznenog progona na kriminalne aktivnosti na štetu proračuna Europske unije, a funkcionirat će i kao nadzor nad nacionalnim kaznenim progonima. Dok je u pristupnom razdoblju bilo postupaka zbog tzv. europrijevara, sada već godinama takvih slučajeva nema ili su oni vrlo rijetki; sve to unatoč činjenici da je Hrvatska Kazneni zakon uskladila s Konvencijom PFI i uspostavila USKOK – Ured za sprječavanje organiziranog kriminala i korupcije. S obzirom na općepoznatu raširenost korupcije u Hrvatskoj u javnom sektoru nedvojbeno je da postoje slučajevi kaznenih djela povezanih s fondovima ili prihodima Europske unije. Iako je temelj kaznenog progona načelo legaliteta, državno odvjetništvo svoj fokus usmjerava na predmete koji su od političkog prioriteta (primjerice ratni zločini i korupcija na štetu hrvatskog proračuna), a na odabir predmeta utječe i ograničenost resursa. Očito je da tužiteljstvo nije usredotočeno na kaznena djela protiv proračuna Europske unije, što bi se trebalo promijeniti ustanovljenjem Ureda EJT-a. Uz to Ured EJT-a osigurat će nadzor nad državnim tužiteljstvima s europske razine i podići će razinu stručnosti. Stalna vijeća i europski tužitelji imat će nadzorne ovlasti nad procesuiranjem financijskog i gospodarskog kriminala vođenim od strane nacionalnih tužitelja, a to je važno za Hrvatsku, kao i za mnoge druge zemlje.

### **3.6. Neka pitanja implementacije Uredbe o Uredu EJT-a u hrvatskom kaznenom postupku**

Uvođenje Ureda EJT-a u Hrvatskoj može stvoriti probleme vezane uz tužiteljski nadzor nad kaznenim progonom. Jedan od glavnih problema u Hrvatskoj u svezi sa zaštitom ljudskih prava i kaznenopravnim sustavom odnosi se na pravo na učinkovitu istragu u kaznenim postupcima. Europski sud za ljudska prava utvrdio je u brojnim presudama da su hrvatska pravosudna tijela (državna odvjetništva i sudovi) povrijedila pravo na učinkovitu istragu. Te povrede vezane su uz pozitivnu procesnu obvezu država da osiguraju učinkovitu istragu u slučajevima zločina koji vrijeđaju pravo na život (čl. 2. EKLJP-a), zabranu mučenja (čl. 3. EKLJP-a) te zaštitu privatnog i obiteljskog života (čl. 8. ECHR-a). Glavne probleme predstavljale su predugačke istrage, koje nisu bile neovisne i u kojima nije bilo osigurano sudjelovanje žrtve. Kako bi se ti problemi suzbili te tako osigurala učinkovita istraga i spriječilo buduće kršenje

Konvencije, Hrvatska je 2013. uvela vremenske rokove za istragu, proceduralne sankcije u slučaju prekoračenja rokova i pravne lijekove za žrtve.

Propisano je da istraga može trajati šest mjeseci, a ako ne bude okončana u tome roku, državni će odvjetnik izvijestiti o razlozima višeg državnog odvjetnika, koji će poduzeti mjere potrebne za završetak istrage ili može produžiti istragu za šest mjeseci. Ako istragu nije moguće završiti u roku od 12 mjeseci, Glavni državni odvjetnik može produljiti rok za još najviše šest mjeseci. Ako istraga ni nakon proteka tog roka nije okončana, okrivljenik može podnijeti sucu istrage prigovor zbog odugovlačenja postupka.<sup>67</sup> Pitanje je kako se ti rokovi mogu uklopiti u istragu Ureda EJT-a i koje će tijelo imati ovlast prvi i drugi put produljiti rokove za istragu.<sup>68</sup>

U fazi optuživanja rokovi su još striktniji, a proceduralne sankcije strože. Državni odvjetnik trebao bi podići optužnicu ili obustaviti istragu u roku od mjesec dana od upisa završetka istrage u upisnik kaznenih prijava. Viši državni odvjetnik može rok za donošenje te odluke produljiti za najviše dva mjeseca. Ako državni odvjetnik ne podigne optužnicu u tim rokovima, smatrat će se da je odustao od kaznenog progona.<sup>69</sup> No ovdje pitanje nije tko će produžiti rokove za podizanje optužnice u predmetima nadležnosti Ureda EJT-a, već kako taj mehanizam prilagoditi odredbi čl. 36. st. 1. Uredbe, koja predviđa da stalno vijeće ima 21 dan za odlučivanje o nacrtu odluke delegiranog europskog tužitelja kojim predlaže podizanje optužnice.<sup>70</sup>

Daljnji problem povezan je s odredbom hrvatskog zakona koja onemogućuje kazneni progon u slučaju nepoštivanja roka za podizanje optužnice, osim u slučaju stegovnog djela državnog odvjetnika. Naime, ako rok nije ispoštovan zbog stegovnog djela državnog odvjetnika utvrđenog odlukom Državnoodvjetničkog vijeća, ovlašteni tužitelj može podnijeti zahtjev za obnovu postupka.<sup>71</sup> Međutim, država članica ne može poduzeti disciplinske mjere protiv delegiranog europskog tužitelja zbog nepoštivanja obveza određenih tom Uredbom bez pristanka Glavnog europskog tužitelja (članak 17/4). U Uredbi nije predviđena

---

<sup>67</sup> Članak 229. Zakona o kaznenom postupku Republike Hrvatske

<sup>68</sup> Tamara Laptoš (2019) Uloga i položaj europskog javnog tužitelja u hrvatskom prethodnom postupku, Policija i sigurnost br. 28(4), 490-516, 507 i 508.

<sup>69</sup> Članak 230. Zakona o kaznenom postupku Republike Hrvatske

<sup>70</sup> *Jelenić* navodi da bi trebalo propisati da rok za podizanje optužnice iz čl. 230. st. 1. ZKP-a ne teče od trenutka dostave nacrta optužnice stalnom vijeću pa do donošenja odluke stalnog vijeća, a najdulje 21 dan. V. *Jelenić, Dražen* (2018) Europeizacija kaznenog progona – Ured europskog javnog tužitelja u Republici Hrvatskoj, u: *Jakša Barbić* (ur.) *Europska budućnost hrvatskoga kaznenog pravosuđa*. Zagreb: HAZU, 83-117, 93.

*Bonačić* predlaže produljenje roka za podizanje optužnice. V. *Bonačić, Marin* (2019) Ured europskog javnog tužitelja i hrvatsko kazneno pravosuđe: implementacijski zahtjevi i moguća rješenja, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, broj 2, 655-667, 663.

<sup>71</sup> Članak 500/3 Zakona o kaznenom postupku Republike Hrvatske.

disciplinska odgovornost europskog tužitelja i stalnog vijeća. Stoga hrvatske odredbe nadzora kaznenog progona čiji je cilj osiguranje učinkovite istrage nisu prilagođene Uredbi o Uredu EJT-a. Može se pretpostaviti da će takav sukob europskih i nacionalnih normi rezultirati brisanjem hrvatskih odredbi koje su uvedene kako bi se osiguralo pravo na učinkovitu istragu. Možemo se nadati da Ured EJT-a neće dovesti do brisanja nacionalnih standarda za osiguranje učinkovite istrage bez uvođenja učinkovitih europskih istraga.

#### 4. ZAKLJUČAK

Prenošenje Direktive PFI u nacionalno kazнено zakonodavstvo vrlo je složen i zahtjevan zadatak, koji se ne smije podcijeniti. Zakonodavci moraju imati na umu da postoje dvije značajne razlike između implementacije Direktive PFI i implementacije Konvencije PFI. Kao prvo, u slučaju nepravilne ili nepotpune implementacije Direktive Europska komisija može pokrenuti postupak zbog povrede prava, što može rezultirati vrlo visokom novčanom kaznom. To nije bio slučaj s Konvencijom PFI, usvojenom u okviru II. stupa Europske unije prije Lisabonskog ugovora. Analiza provedena u ovom radu pokazuje da Hrvatskoj već prijeti utvrđenje takve povrede, što bi moglo ugroziti ionako nedovoljna sredstva hrvatskog proračuna. Drugo, zakonodavci država članica trebaju biti svjesni da će nacionalni implementacijski akt Direktive PFI određivati nadležnost europskog javnog tužiteljstva. Kaznena djela za koja je nadležan europski javni tužitelj nisu propisana Direktivom, već nacionalnim kaznenim zakonima. Kako bi se poštivalo načelo zakonitosti u kaznenom pravu, pravna sigurnost i podjela nadležnosti između državnog tužitelja i EJT-a, nacionalnim bi se zakonom trebalo precizno definirati kaznena djela iz nadležnosti EJT-a. EJT neće moći posegnuti za nekim drugim kaznenim djelom radi procesuiranja prijevornog postupanja izvan kaznenih djela kojima je implementirana Direktiva. Nadalje, nije vjerojatno da će se zakonodavci država članica odlučiti za odredbe koje EJT-u omogućuju kazneni progon izvan okvira prijevornog ponašanja koji zahtijeva Direktiva PFI. To bi dovelo do preopterećenja Ureda EJT-a, nejednakog postupanja s građanima Europske unije i *forum-shoppinga*. Stoga bi se nacionalna zakonodavna tijela vlasti trebala strogo pridržavati zahtjeva Direktive PFI i uvažiti sva obilježja kaznenih djela propisanih u njoj, jasno određujući područje kaznenog progona EJT-a.

Ustanovljavanje učinkovitog europskog javnog tužiteljstva u danom pravnom okviru u kojem se daje prednost zaštiti nacionalnog kaznenopravnog suvereniteta pred interesima kaznenog progona na štetu proračuna Europske unije predstavlja veliki izazov kako za Europsku uniju tako i za nacionalna pravosuđa. Osim opravdanih sumnji da će nastati problemi u rukovođenju europskim kaznenim progonom od glavnog europskog tužitelja zbog izostanka

operativnih ovlasti, što će izazvati nedostatak parlamentarnih ovlasti za nadzor europskog tužiteljstva, upozoreno je i na niz praktičnoprocesnih problema u konkretnim kaznenim postupcima, kao što su problem razumijevanja jezika na kojem se vodi postupak od strane članova stalnih vijeća, nejednakost oružja stranaka u postupku zbog izostanka mehanizama za transnacionalnu i supranacionalnu organizaciju obrane u kaznenom postupku na zahtjev europskog javnog tužitelja, normativna, strukturna i operativna fragmentacija tužiteljskih odluka na više razina, koja dovodi u pitanje brzinu i učinkovitost rada tužitelja, kao i pravičnost suđenja. Usprkos navedenim nedostacima Hrvatska treba dati svoj doprinos potpunom i ispravnom implementacijom Uredbe i uspostavljanju učinkovitog kaznenog progona za kaznena djela na štetu javnih financija Europske unije, što će sigurno rezultirati i jačanjem kaznenog progona za kaznena djela na štetu hrvatskih javnih financija. Pri tome se treba voditi računa da ne dođe do snižavanja standarda učinkovitog prethodnog kaznenog postupka koji su uvedeni nakon odluke Ustavnog suda RH o neustavnosti Zakona o kaznenom postupku od 19. srpnja 2012.

## LITERATURA

1. Bonačić, Marin (2019) Ured europskog javnog tužitelja i hrvatsko kazneno pravosuđe: implementacijski zahtjevi i moguća rješenja, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, broj 2, 655-667.
2. Burić, Zoran (2016) Transnational Criminal Proceedings and the Position of the Defence, u: Đurđević, Zlata / Ivičević Karas, Elizabeta (ur.) European Criminal Procedure Law in Service of Protection of European Union Financial Interests: State of Play and Challenges, Croatian Association of European Criminal Law, 63-90.
3. Di Francesco Maesa, Constanza (2018) The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by means of Criminal Law: A Missed Goal?, Insight, European forum, 22. listopada 2018., str. 1-15
4. Đurđević, Zlata (2008) Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi, u: Siniša Rodin, Tamara Čapeta, Iris Goldner Lang (ur.) Reforma Europske unije: Lisabonski ugovor, Zagreb: Narodne novine, 2009, glava XI., i HLJKPP, 2, 1077-1127.
5. Đurđević, Zlata (2007) Konvencija o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica: nastanak, sadržaj, implementacija, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu br. 2, 921-966.
6. Đurđević, Zlata (2006) Prijevera na štetu proračuna Europske unije: pojavni oblici, metode i uzroci, Financijska teorija i praksa, br. 3, 253-281.
7. Đurđević, Zlata (2004) Proračun Europske unije, Financijska teorija i praksa 28 (2), str. 181-202.
8. Fraud in Public Procurement: A collection of Red Flags and Best Practices, OLAF, Ref. Ares (2017)6254403 – 20/12/2017.
9. Fraud Indicators, European Commission, SOLID/2012/REV.
10. Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug, Erläuterung, zur Tagesordnung der 978. Sitzung

- des Bundesrates am Freitag, dem 7. Juni 2019, 9.30 Uhr, Bundesrat, Direktorin, 978. BR, 07.06.19
11. Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2017/1371 Entwurf, Gesetzentwurf der Bundesregierung, 6-36.
  12. Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU, study prepared for the European Commission by PwC and Ecorys, 30 June, 2013.
  13. Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Zaštita financijskih interesa Europske unije – borba protiv prijevара, Godišnje izvješće za 2016., Bruxelles, 20. 7. 2017. COM(2017) 383 final.
  14. Izvješće o aktivnostima nadzornog odbora OLAF-A – 2017 (2018/C 389/01).
  15. Jelenić, Dražen (2018) Europeizacija kaznenog progona – Ured europskog javnog tužitelja u Republici Hrvatskoj, u: Jakša Barbić (ur) Europska budućnost hrvatskoga kaznenog pravosuđa. Zagreb: HAZU, 83-117.
  16. Juszczak, Adam & Sason, Elisa (2017) The Directive on the Fight against Fraud to the Union's Financial Interests by means of Criminal Law (PFI Directive): Laying down the foundation for a better protection of the Union's financial interests?, Eucriм – The European Criminal Law Associations' Forum. 10.30709/eucriм-2017-009, str. 80-87.
  17. Kaiafa-Gbandi, Maria (2018) The protection of the EU's financial interests by means of criminal law in the context of the Lisbon Treaty and the 2017 Directive (EU 2017/1371) on the fight against fraud to the Union's financial interests, Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, br. 12, 575-582.
  18. Tamara Laptoš (2019) Uloga i položaj europskog javnog tužitelja u hrvatskom prethodnom postupku, Policija i sigurnost br. 28(4), 490-516, 507 i 508.
  19. Prijevare u javnoj nabavi – zbirka upozoravajućih znakova i najboljih praksi, OLAF, Ref. Ares (2017)6254403 – 20/12/2017.
  20. Public Procurement: costs we pay for corruption Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU, PwC and Ecorys, University of Utrecht, 2013.
  21. Presuda C-105/14, Kazneni postupak protiv Ive Taricco i ostalih, § 38.
  22. Presuda C-617/10, presuda Åkerberg Fransson od 26. veljače 2013.
  23. Sokanović, Lucija (2019) Materijalna nadležnost Ureda europskog javnog tužitelja – hrvatska perspektiva, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, broj 2, 669-692.
  24. Strategija Komisije za borbu protiv prijevара: pojačano djelovanje radi zaštite proračuna EU, Europska komisija, Bruxelles, 29. 4. 2019. COM(2019) 196 final.
  25. The Fight Against Fraud on the EU's Finances, 12th Report of Session 2012-13, House of Lords, European Union Committee.
  26. The OLAF Report 2019, [https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_en).
  27. The OLAF Report 2018, [https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_en).
  28. The OLAF Report 2017, [https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_en).

## Summary

### SUBSTANTIVE AND PROCEDURAL LAW PRECONDITIONS FOR THE WORK OF THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR IN CROATIA: UNFULFILLED IMPLEMENTING OBLIGATIONS ARISING FROM THE DIRECTIVE AND THE LOWERING OF STANDARDS OF AN EFFICIENT PROCEDURE BY THE REGULATION

This paper examines the fulfilment of substantive and procedural law preconditions in the Member States for the seamless and efficient functioning of the European Public Prosecutor's Office. The first part of the paper examines the fulfilment of the implementing obligations arising from the provisions of the Directive on the fight against fraud to the Union's financial interests, through amendments to the 2018 Criminal Code, by focusing on VAT fraud, and public procurement fraud and embezzlement by public officials affecting EU budget expenditures, and points to weaknesses in transposing the Directive into the Croatian criminal legislation. In the second part, issues are analysed regarding the internal structure of the EPPO, the lack of operational powers of the Chief European Public Prosecutor as well as his/her responsibilities for the work of the entire EPPO, the problems of the members of the Permanent Chambers in understanding the language in which the procedure is conducted, the disregard for the rights of the defence in criminal proceedings on the European Public Prosecutor's request, and the problem of fragmentation of the legal framework for his/her activities. Finally, the author emphasises some problems that the implementation of the Regulation introduces in the criminal procedure.

Keywords: European Public Prosecutor, protection of the Union's financial interests, fraud to the Union's financial interests, criminal procedure