



Институт за упоредно право

Јелена Костић

КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Монографија 171



Јелена Костић
КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА
ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Монографија 171

Издавач

Институт за упоредно право, Београд

За издавача

Проф. др Владимир Чоловић

Рецензенти

Проф. др Наташа Мрвић Петровић

научни саветник Института за упоредно право у Београду

Проф. др Божидар Бановић

редовни професор Факултета безбедности Универзитета у Београду

Проф. др Слађана Јовановић

редовни професор Правног факултета Универзитета Унион у Београду

Лектура

Др Тамара Груден

Припрема и шtamпa

Досије студио, Београд

Тираж

300

ISBN 978-86-80186-43-6

Јелена Костић

**КРИВИЧНОПРАВНА
ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ
ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

Институт за упоредно право
Београд, 2018

Монографија је настала као резултат рада на пројекту
Института за упоредно право „Српско и европско право –
упоређивање и усаглашавање“ (евиденциони број: 179031),
који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

Издавање монографије финансијски је помогао град Београд.

© Институт за упоредно право, 2018.

Сва права задржана. Ниједан део ове књиге не може бити репродукован, преснимаван
или преношен било којим средством – електронским, механичким, копирањем, снимањем,
или на било који други начин без претходне сагласности аутора и издавача.

Мојој ћерки Тамари, с љубављу

САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР.....	13
УВОД	15
СПИСАК СКРАЋЕНИЦА	19
Поглавље I	
ПОЈАМ ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА И ФИНАНСИРАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	21
1. ПОЈАМ ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	22
2. ФИНАНСИРАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	24
2.1. Приходи буџета Европске уније	26
2.2. Расходи буџета Европске уније	29
Поглавље II	
ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПУТЕМ КРИВИЧНОПРАВНИХ МЕРА	31
1. ПОЈАМ КРИВИЧНОГ ДЕЛА НА ШТЕТУ ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	32
2. ОБЈЕКТ ЗАШТИТЕ КРИВИЧНИХ ДЕЛА НА ШТЕТУ ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ.....	35
3. РАЗВОЈ КРИВИЧНОПРАВНЕ ЗАШТИТЕ ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	38
3.1. Конвенција о заштити финансијских интереса Европске уније	41
3.2. Успостављање Канцеларије европског јавног тужиоца.	42
4. ПРОПИСИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О КРИВИЧНОПРАВНОЈ ЗАШТИТИ ЊЕНИХ ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА.....	43
4.1. Директива о сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније кривичноправним мерама.....	44
4.2. Превентивне мере и систем раног откривања неправилности и искључења могућности коришћења средстава буџета Европске уније (EDES)	48

Поглавље III

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ НА НИВОУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ЗАШТИТА ЊЕНИХ ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА..... 53

1. ЕУРОЦАСТ И САРАДЊА НАДЛЕЖНИХ ОРГАНА НА НИВОУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ..... 54
2. ЕУРОПОЛ И ПОЛИЦИЈСКА САРАДЊА ЗЕМАЉА ЧЛАНИЦА..... 55
 - 2.1. Административна сарадња земаља чланица у области пореза на додату вредност 56
3. ЕВРОПСКА КАНЦЕЛАРИЈА ЗА БОРБУ ПРОТИВ ФИНАНСИЈСКИХ ПРЕСТУПА (OLAF) 59
4. КАНЦЕЛАРИЈА ЕВРОПСКОГ ЈАВНОГ ТУЖИОЦА 62
 - 4.1. Делегирани јавни тужиоци..... 65
 - 4.2. Надлежност Канцеларије европског јавног тужиоца 66
 - 4.3. Надлежност судова земаља чланица 68
 - 4.4. Сарадња Канцеларије европског јавног тужиоца са Еуроцастом..... 68
 - 4.5. Сарадња Канцеларије европског јавног тужиоца са OLAF-ом 69
 - 4.6. Сарадња Канцеларије европског јавног тужиоца са Еурополом и Европском комисијом 70
 - 4.7. Сарадња Канцеларије европског јавног тужиоца са земљама које не учествују у поступку блиске сарадње у вези са њеним успостављањем и земаља које нису чланице Европске уније 70
 - 4.8. Европски ревизорски суд 71

Поглавље IV

ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОДРЕДБАМА МАТЕРИЈАЛНОГ КРИВИЧНОГ ПРАВА У УПОРЕДНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ..... 75

1. КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ХРВАТСКОМ ЗАКОНОДАВСТВУ 76
 - 1.1. Кривична дела којима се штите финансијски интереси Европске уније у вези са њеним приходима 76
 - 1.2. Кривична дела којима се штити буџет Европске уније од ненаменске потрошње 77
 - 1.3. Рокови застарелости кривичног гоњења и одговорност правних лица за кривична дела..... 79

2. КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У КРИВИЧНОМ ЗАКОНИКУ СЛОВЕНИЈЕ	80
2.1. Кривична дела којима се штите финансијски интереси Европске уније у вези са њеним приходима	80
2.2. Кривична дела којима се штити буџет Европске уније од ненаменске потрошње	82
2.3. Рокови застарелости кривичног гоњења и одговорност правних лица за кривична дела	84
3. КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У НЕМАЧКОМ ЗАКОНОДАВСТВУ	84
3.1. Кривична дела којима се штите финансијски интереси Европске уније у вези са њеним приходима	85
3.2. Кривична дела којима се штити буџет Европске уније од ненаменске потрошње	87
3.3. Рокови застарелости кривичног гоњења и одговорност правних лица за кривична дела	89
4. КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У КРИВИЧНОМ ЗАКОНИКУ ЕСТОНИЈЕ	90
4.1. Кривична дела којима се штите финансијски интереси Европске уније у вези са њеним приходима	90
4.2. Кривична дела којима се штити буџет Европске уније од ненаменске потрошње	91
4.3. Рокови застарелости кривичног гоњења и одговорност правних лица за кривична дела	93
5. КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ИТАЛИЈАНСКОМ ЗАКОНОДАВСТВУ	93
5.1. Кривична дела којима се штите финансијски интереси Европске уније у вези са њеним приходима	94
5.2. Кривична дела којима се штити буџет Европске уније од ненаменске потрошње	96
5.3. Рокови застарелости кривичног гоњења и одговорност правних лица за кривична дела	98
6. КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У КРИВИЧНОМ ЗАКОНИКУ МАЂАРСКЕ	98
6.1. Кривична дела којима се штите финансијски интереси Европске уније у вези са њеним приходима и расходима ...	99

6.2. Рокови застарелости кривичног гоњења, кажњавање за покушај и одговорност правних лица за кривична дела.....	101
--	-----

Поглавље V

ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	103
--	-----

1. КРИВИЧНА ДЕЛА КОЈИМА СЕ ШТИТЕ ФИНАНСИЈСКИ ИНТЕРЕСИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ВЕЗИ СА ЊЕНИМ ПРИХОДИМА.....	103
2. КРИВИЧНА ДЕЛА КОЈИМА СЕ ШТИТИ БУЏЕТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ОД НЕНАМЕНСКЕ ПОТРОШЊЕ	105
3. РОКОВИ ЗАСТАРЕЛОСТИ КРИВИЧНОГ ГОЊЕЊА, КАЖЊАВАЊЕ ЗА ПОКУШАЈ И ОДГОВОРНОСТ ПРАВНИХ ЛИЦА ЗА КРИВИЧНА ДЕЛА.....	109
4. ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРЕМА ГОДИШЊЕМ ИЗВЕШТАЈУ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ О НАПРЕТКУ СРБИЈЕ У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА	110
5. ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ВАНКРИВИЧНОМ РЕГУЛАТОРНОМ ОКВИРУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	111
5.1. Интерна финансијска контрола управљања средствима претприступне помоћи	115
5.2. Екстерна финансијска контрола управљања средствима претприступне помоћи	116
5.2.1. Надлежност буџетске инспекције и Државне ревизорске институције.....	116
5.2.2. Надлежност Канцеларије за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (IPA II)	117

Поглавље VI

ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРЕМА ИЗВЕШТАЈИМА ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ.....	121
--	-----

1. ИЗВЕШТАЈ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА 2013. ГОДИНУ	121
2. ИЗВЕШТАЈ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА 2014. ГОДИНУ	125
3. ИЗВЕШТАЈ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА 2015. ГОДИНУ	128
4. ИЗВЕШТАЈ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА 2016. ГОДИНУ	130
5. ИЗВЕШТАЈ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА 2017. ГОДИНУ	133

Поглавље VII

ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ПРАВДЕ 137

1. Примене одредаба о застарелости кривичног гоњења –
Одлука Суда правде Европске уније у предметима *Taricco I*
и *Taricco II* 138
2. Примена начела *ne bis in idem* – Одлука Суда правде
Европске уније у случају *Menci* 143

ЗАКЉУЧАК 149

ЛИТЕРАТУРА 155

1. Монографије, уџбеници, чланци и поглавља у зборницима 155
2. Међународни и национални прописи и документи 159
3. Извештаји Европске комисије и судска пракса 162

ПРЕДГОВОР

Монографија *Кривичноправна заштита финансијских интереса Европске уније* је резултат истраживања у оквиру пројекта „Српско и европско право – упоређивање и усаглашавање“. С обзиром на чињеницу да је Република Србија једна од земаља кандидата за чланство у Европској унији, питање усклађености националног законодавства са њеним прописима последњих година постаје све актуелније. Тема кривичноправна заштита финансијских интереса Европске уније захтева посебну пажњу, јер се прописивањем истих кривичних дела пружа заштита и националним финансијским интересима. Недовољна истраженост те области у домаћој литератури представљала је изазов за ауторку.

Посебну захвалност ауторка дугује граду Београду који је финансијски помогао издавање монографије, проф. др Владимиру Чоловићу, директору Института за упоредно право у Београду и рецензентима проф. др Наташи Мрвић Петровић, научном саветнику Института за упоредно право, проф. др Божидару Бановићу, редовном професору Факултета безбедности Универзитета у Београду и проф. др. Слађани Јовановић, редовној професорки Правног факултета Универзитета „Унион“.

Ауторка би желела да се захвали и др Тамари Груден која је својим сугестијама дала значајан допринос овој монографији.

Београд, децембар 2018. године

Др Јелена Костић

УВОД

Република Србија је већ дужи период у процесу приступања Европској унији. Тај период обухвата два значајна, али и дуготрајна процеса: стабилизације и придруживања и преговарања о приступању. Закључивањем Споразума о стабилизацији и придруживању Србија је преузела обавезу да испуни копенхагеншке критеријуме и да оствари пуну сарадњу са Међународним кривичним судом за бившу Југославију. Наведеним критеријумима дефинисани су правни, економски и политички предуслови приступања, као и административни критеријуми који се односе на усвајање правних тековина Европске уније (*acquis communautaire*).

Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању из 2008. године Србија је добила могућност коришћења различитих програма финансијске подршке Европске уније. Добијањем те могућности, она је преузела и обавезу да средства из програма користи у складу са сврхом за коју су она додељена, као и да на националном нивоу предузме адекватне мере надзора и заштите њихове наменске потрошње. Осим тога, један од економских услова за чланство у Унији који је дефинисан критеријумима из Копенхагена јесте и заштита финансијских интереса Европске уније. Због тога је Република Србија у обавези да већ у процесу приступања усклади своје национално законодавство са *acquis communautaire* у наведеној области.

На нивоу Европске уније интересовање за унапређење заштите њених финансијских интереса почело је са процесом њеног проширења. Први значајнији пропис у тој области била је Конвенција о заштити финансијских интереса Европских заједница која је позната и као PIF Конвенција из 1995. године, као и њена два протокола из 1996. и 1997. године. Наведени прописи су стављени ван правне снаге доношењем Директиве о борби против кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније из 2017. године. Директивом су дефинисани минимални стандарди који се тичу прописивања кривичних дела у националном законодавству у циљу пружања ефикасне заштите финансијских интереса Европске уније. Осим Директиве, током 2017. године на нивоу Уније донета је и уредба којом се успоставља ближа сарадња појединих земаља чланица у циљу оснивања Канцеларије европског јавног тужиоца. Како се земље чланице најтеже одричу суверенитета у кривичноправној области, ауторка у монографији настоји да објасни да успостављањем наведене Канцеларије он и даље припада држави, а не некој наднационалној организацији.

Појам кривичноправне заштите финансијских интереса Европске уније не би требало посматрати искључиво кроз одредбе материјалног кривичног законодавства, већ у ширем смислу кроз све мере које се предузимају у циљу њихове заштите. То су како кривичнопроцесне, тако и оперативне мере које се предузимају на територији држава чланица у циљу вођења поступака против извршилаца кривичних дела на штету финансијских интереса Уније.

Монографија садржи седам тематских целина. Прва целина је посвећена дефинисању појма финансијских интереса Европске уније. У оквиру ње ауторка настоји да објасни сврху њихове заштите. Осим тога, објашњава и начин финансирања Европске уније, како би указала на блиску везу између заштите фискалних интереса земаља чланица и финансијских интереса Уније.

У оквиру другог поглавља разматра се оправданост заштите финансијских интереса Европске уније кривичноправним мерама. У том делу покушава да дефинише како објект заштите, тако и последице кривичних дела којима се угрожавају финансијски интереси Европске уније. Након тога, у истом поглављу анализира и развој кривичноправне заштите финансијских интереса Уније, као и садржај њених релевантних прописа. Имајући у виду да је у циљу откривања и доказивања финансијских кривичних дела неопходна и сарадња одређених државних органа, као што су пореске управе држава чланица, ауторка се осврће и на одредбе директива којима је уређена сарадња надлежних институција у тој области.

Прописивање кривичних санкција само по себи нема сврху без постојања адекватног нивоа сарадње надлежних органа. Трећи део монографије посвећен је анализи институционалних капацитета Европске уније у контексту заштите њених финансијских интереса. У том делу ауторка указује на значај Европског ревизорског суда, Еуропола, Еуроцаста, Европске канцеларије за борбу против финансијских превара (OLAF) и Канцеларије европског јавног тужиоца.

С обзиром на то да Република Србија према Извештају Европске комисије о напретку Србије у процесу приступања Унији за 2018. годину треба да усклади своје национално законодавство са одредбама садржаним у Директиви из 2017. године о борби против кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније, предмет анализе у четвртом поглављу монографије су одредбе материјалног кривичног права у законодавству шест земаља чланица: Хрватске, Словеније, Немачке, Италије, Естоније и Мађарске. Разлог за одабир тих земаља је чињеница да су Хрватска, Словенија и Немачка дале изричит пристанак када је у питању успостављање блиске сарадње држава чланица у поступку успостављања Канцеларије европског јавног тужиоца. Поред тога, Хрватска и Словенија са Републиком Србијом деле исту правну традицију, јер су некада биле чланице Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ). Италија и Естонија су изразиле жељу за сарадњом у циљу успостављања Канцеларије европског

јавног тужиоца, али се чини да још увек нису спремне да се званично укључе у успостављање тог института. Предмет анализе јесу и одредбе материјалног кривичног права Мађарске која још увек није изразила жељу за сарадњом у циљу успостављања наведене Канцеларије. Осим тога, ауторка указује и да се успостављањем института Европског јавног тужиоца земље чланице не одричу своје суверености у кривичноправној материји, већ то доприноси адекватној специјализацији надлежних националних органа у циљу превенције кривичних дела којима се угрожавају финансијски интереси Европске уније.

Пето поглавље посвећено је заштити финансијских интереса Европске уније у Републици Србији. У оквиру тог дела анализира се тренутни ниво заштите, као и кривичноправне одредбе којима је она омогућена. Наравно, треба имати у виду да Република Србија још увек није чланица Уније, па кривичноправне одредбе не могу да буду истог квалитета као одредбе земаља чланица. У истом делу монографије анализира се и адекватност институционалних капацитета успостављених на националном нивоу не само у циљу превенције кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније, већ и других неправилности којима се они угрожавају.

Европска комисија у делу својих административних овлашћења врши надзор над спровођењем мера заштите финансијских интереса Уније на нивоу земаља чланица. У шестом делу монографије анализира се садржај тих извештаја за петогодишњи период, од 2013. до 2017. године. На основу мера које се предузимају у земљама чланицама може се донети закључак о адекватности нивоа заштите финансијских интереса Уније на националном нивоу и предузети неопходне мере у циљу повећања њихове ефикасности.

У последњем делу анализирани су одлуке Европског суда правде у предметима који се тичу кривичноправне заштите финансијских интереса Европске уније. На основу такве анализе могуће је донети закључак о потреби унапређења заштите не само тих интереса, већ и националног фискалног система. Два проблема која су присутна у пракси у вези са тим кривичним делима јесу кратки рокови застарелости кривичног гоњења и примена института *ne bis in idem*. Када су у питању финансијска кривична дела, у њиховом откривању учествују различити државни органи који том приликом примењују правила управног поступка. Дешава се да такви поступци трају веома дуго, тако да застарелост кривичног гоњења често наступи пре тренутка подношења кривичне пријаве од стране надлежних органа. Због тога се чини да је за кривична дела финансијског карактера на националном нивоу неопходно прописати дуже рокове застарелости кривичног гоњења. У вези са применом те могућности у погледу кривичноправне заштите финансијских интереса Уније, Европски суд правде је заузео свој став. Према њему, у складу са одредбама Уговора о функционисању Европске уније, ниједна држава чланица њеним финансијским интересима не може пружити већу кривичноправну заштиту у односу на властите финансијске интересе. Управо је због тога неопходно на националном нивоу

испитати адекватност рокова застарелости кривичног гоњења извршилаца дела финансијског (економског) карактера. Када је у питању примена начела *ne bis in idem* поставља се питање да ли је могуће изрећи кривичну санкцију неком лицу којем је у претходном периоду већ изречена санкција за прекршај. На националном нивоу је присутан проблем у пракси када је у питању вођење поступака против извршилаца пореских кривичних дела. Европски суд правде је заузео став у вези са применом наведеног начела у случају Менци, а који је предмет анализе у последњем делу монографије.

Иако се раније мање знало о Европској унији и њеним институцијама, чини се да је у последње време присутан евроскептицизам. Он је условљен како дужином трајања процеса придруживања у односу на Републику Србију, тако и постављањем нових, веома захтевних услова. Упркос томе, Србија наставља са реализацијом услова за пријем у пуноправно чланство у Унији. Због тога је потребно додатно усклађивање националног законодавства и праксе са правним тековинама Европске уније. Међутим, треба имати у виду да се заштитом финансијских интереса Европске уније штите и национални финансијски интереси, као и да се на основу регионалних искустава у тој области може унапредити ниво заштите националног фискалног система. Једно од позитивних решења јесу дужи рокови застарелости кривичног гоњења извршилаца кривичних дела на штету финансијских интереса и тумачење у вези са применом начела *ne bis in idem*. Осим тога, позитиван пример јесу и превентивне мере, као и мере оперативне сарадње надлежних институција у циљу откривања и доказивања понашања којима се наноси штета финансијским интересима Европске уније. Због тога и сâм процес приступања Унији не треба поимати искључиво у смислу испуњења услова за чланство. На основу искустава земаља чланица које су успоставиле ефикаснији систем заштите одређених вредности може се унапредити њихова заштита на националном нивоу.

СПИСАК СКРАЋЕНИЦА

- ATIS** (*Anti-fraud transit information system*) – Информациони систем за размену података од значаја за сузбијање превара на штету финансијских интереса Европске уније
- AFCOS** (*Anti fraud coordination service*) – Тело за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније
- EDES** (*Early detection and exclusion system*) – Систем раног откривања и искључења у циљу заштите финансијских интереса Европске уније
- Eurojust** (*European judicial network*) – Агенција Европске уније за правосудну сарадњу у кривичноправној области
- Europol** (*European police office*) – Агенција Европске уније за полицијску сарадњу
- Eurofisc** (*European fiscal network*) – Мрежа држава чланица за брзу размену информација у борби против превара у области пореза на додату вредност
- IPA** (*Instrument for Pre-Acession Assistance*) – Инструмент за претприступну помоћ
- OLAF** (*European Antifraud Office*) – Европска канцеларија за борбу против финансијских превара
- UCLAF** (*Anti Fraud Coordination Unit*) – Јединица за координацију борбе против превара

Поглавље I

ПОЈАМ ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА И ФИНАНСИРАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Иако се на први поглед чини да је заштита финансијских интереса Европске уније помало апстрактан појам, њиховом заштитом се у ствари штите финансијски интереси земаља чланица. Како би потенцијалне чланице биле у могућности да испуне услове које намеће чланство у Унији, у погледу заштите тих интереса морају у процесу приступања да усагласе своје национално законодавство са њеним правним тековинама.

Средствима Европске уније финансирају се различити програми намењени развоју и унапређењу функционисања заједнице. Наравно, приоритети Уније су се временом мењали и они пре свега зависе од тренутних потреба земаља чланица. Заједно са проширењем Европске уније, повећавала се и потрошња средстава из њених фондова. Самим тим, расла је и потреба за заштитом њених финансијских интереса. Таква заштита доприноси сигурном приливу средстава у буџет Европске уније, али и онемогућава њихову незакониту и ненаменску потрошњу. Због тога је у претходном периоду на нивоу Уније донет велики број прописа којима се успостављају превентивне мере које дефинишу начин прописивања репресивних мера националним законодавствима у циљу заштите њених финансијских интереса. Међутим, кривичноправна заштита наведених интереса не подразумева само прописивање кривичних дела националним законодавством. Она обухвата и друге мере које се предузимају у циљу њихове превенције, откривања и доказивања. То су нпр. криминалистичко-тактичке методе које не треба ограничити искључиво на делатност OLAF-а, имајући у виду да се кривична дела којима се наноси штета финансијским интересима Европске уније могу открити и од стране надлежних институција на националном нивоу. Кривичноправна заштита подразумева и различите институте кривичнопроцесног права, као и сарадњу надлежних институција на националном и међународну нивоу.

Међутим, ефикасност кривичноправних мера успостављених у циљу заштите финансијских интереса Европске уније би требало континуирано анализирати. Осим тога, треба имати у виду да њихова примена захтева и спровођење посебних обука лица запослених не само у институцијама формалне социјалне контроле, већ и лица запослених у органима надлежним за откривање неправилности како у поступку прикупљања прихода

Европске уније, тако и у органима надлежним за контролу правилности трошења средстава из њених фондова.

Кривичноправна заштита финансијских интереса Уније не подразумева успостављање јединственог европског материјалног и процесног кривичног права. То је и даље област која је у надлежности националних законодавстава, али постоји обавеза одређеног усклађивања у односу на питања од значаја за функционисање Европске уније као целине.¹ Заштита њеног буџета је од значаја не само за државе чланице, већ и за државе које већ у процесу приступања користе средства из њених фондова. Једна од њих је и Република Србија.

1. ПОЈАМ ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Имајући у виду одредбе прописа донетих на нивоу Европске уније које предвиђају обавезу успостављања кривичноправне заштите њених финансијских интереса на националном нивоу, чини се да се њима заправо пружа заштита фискалним, а не финансијским интересима Уније.² Међутим, фискални интереси се углавном повезују са државним буџетом и државном имовином. Појам фискално потиче од латинске речи *fiscus*, а што значи државна благајна или државна имовина.³ Према Вујаклији наведена реч води порекло од *fiscalis* што значи који се тиче државне благајне, што припада државној благајни или који иде у корист државне благајне. Она се доводи у везу и са речју *fiscus*, а што значи благајна неког надлештва. Данас се појам фискално углавном користи за државни буџет и имовину.⁴

Појам „финансије“ потиче из средњовековног латинског језика. Наиме реч *finantio* имао је значење плаћања, али и записа, судске одлуке или различитих начина измирења обавеза.⁵ Касније се израз *finantio* користио

1 М. Шкулић, „Организација и надлежност државних органа чија је функција сузбијање коруптивних кривичних дела“, у: *Финансијски криминалијетей* (урс. Јелена Костић, Александар Стевановић), Београд: Институт за упоредно право, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 2018. 14.

2 Чланом 3. и 4. Директиве Европског парламента и Савета 2017/1371 о сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније кривичноправним средствима дефинисани су општи стандарди за прописивање националним законодавством земаља чланица кривичних дела којима се наведени интереси штите. То су иста кривична дела којима се штити фискални систем тј. државни буџет у националном законодавству: пореска утаја, незаконито коришћење кредита, субвенције и друге погодности, злоупотреба у вези са јавном набавком, давање мита, примање мита и злоупотреба службеног положаја.

3 И. Клајн, М. Шипка, *Велики речник сѝраних речи и израза*, Нови Сад: Прометеј, 2007. 1328.

4 М. Вујаклија, *Лексикон сѝраних речи и израза*, Београд: Просвета, 1970. 1012.

5 Р. Шиповац, *Јавне финансије и финансијско йраво*, Нови Сад: Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Правни факултет за привреду и правосуђе, 2015. 3 и Ј. Ловчевић,

као појам за новчани облик плаћања обавеза, док се након тога идентификовао са јавним финансијама. У петнаестом веку, у Француској је израз *les finances* означавао државне приходе и расходе. Он се користио као израз за целокупно државно новчано пословање. Сâм термин финансије се користио у различитом контексту, а самим тим и добијао различита значења. Међутим, он је увек подразумевао новчане трансакције без обзира на субјекте између којих су се оне одвијале. Неки аутори сматрају да сâм појам финансија подразумева неколико области:

- 1) монетарне финансије;
- 2) банкарске финансије;
- 3) јавне финансије; и
- 4) међународне финансије.⁶

С правом сматрају неки аутори да су финансије историјска, а не природна категорија, имајући у виду да се као појам појављују у одређеној фази друштвеног развоја. Оне се везују за развој трговине и производње.⁷ Међутим, чини се да на свету не постоји јединствена дефиниција финансија. Она пре свега зависи од циљева државе, политичке и социо-економске организације. Према неким ауторима суштина финансија се везује за појаву приватне својине и државе, нарочито за новчани промет. На основу наведеног, финансије би се могле дефинисати као активности субјеката јавног и приватног права које подразумевају управљање новцем.⁸

Уколико би се заузео екстензивнији, а према мишљењу аутора правилнији став, требало би под заштитом финансијских интереса Европске уније подразумевати не само мере којима се штити њен фискални систем, већ и мере и активности којима се штити њена како привредна и фискална, тако и монетарна политика. Због тога би се под кривичноправном заштитом финансијских интереса Европске уније требале сматрати не само мере којима се штити њен фискални систем, већ и све остале мере којима се штити њено тржиште, а у циљу реализације заједничких економских интереса земаља чланица. Према Директиви о сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније кривичноправним мерама из 2017. године наведена заштита би требало да подразумева и све мере које се негативно одражавају или које представљају опасност како за имовину Уније, тако и за имовину држава чланица у мери у којој су од значаја за

Институције јавних финансија, Београд: Новинско-издавачка установа „Службени лист СФРЈ“, 1979. 11.

6 Р. Шиповац, *Јавне финансије и финансијско право* и М. Тркља, *Финансијско право*, Нови Сад: Правни факултет – Центар за издавачку делатност, 1998. 15.

7 F. Pernek, *Finančno pravo in javne finance, splošni del*, Univerza v Mariboru, Maribor: Pravna fakulteta, 1999. 19.

8 *Ibidem*.

спровођење политика Европске уније.⁹ Међутим, чини се да одредбе Директиве за разлику од њене преамбуле садрже нешто ужу дефиницију појма финансијских интереса Уније. Према њима се под финансијским интересима Уније подразумевају сви приходи, расходи и имовина која је обухваћена буџетима или која је стечена средствима из тих буџета, као и приходи и примања који се у тај буџет морају уплатити.¹⁰ Дакле, поимање финансијских интереса Европске уније у контексту Директиве одговара појму фискалних интереса. Вероватно се због традиционалног поистовећивања фискалних интереса искључиво са буџетом државе, у прописима Европске уније не користи реч „фискални“, већ „финансијски интереси“. Несумњиво је да се заштитом финансијских интереса Уније на начин на који је то дефинисано Директивом, штите и фискални интереси земаља чланица. Проблеми у финансијском пословању на нивоу земаља чланица негативно се одражавају и на њен буџет. Осим тога, уколико је нарушена равнотежа на било којем тржишту у оквиру јединственог Европског тржишта, то се негативно одражава како на прилив новца у њен буџет, тако и на потрошњу средстава из њених фондова.

Међутим, код земаља кандидата за чланство у Европској унији може се поставити питање чији се интереси штите прописивањем кривичноправне заштите на националном нивоу, с обзиром на то да те земље до пријема у њено чланство немају обавезу уплате прихода у буџет Европске уније. Уколико узмемо у обзир начин финансирања Европске уније, као и потребе које се финансирају средствима из њеног буџета, може се рећи да се на тај начин пружа заштита како интересима земаља чланица, тако и интересима земаља које имају статус кандидата. Уколико је нарушена буџетска равнотежа и уколико се средства буџета Европске уније ненаменски троше, не само да постоји обавеза враћања тих средстава у буџет, већ се и смањује обим и могућност коришћења средстава из њених фондова. Због тога је заштита финансијских интереса обавеза како земаља чланица, тако и земаља које имају статус кандидата и могућност коришћења средстава из фондова Европске уније. Међу тим земљама налази се и Република Србија.

2. ФИНАНСИРАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Начин финансирања Европске уније је тесно повезан са природом њеног односа са државама чланицама. Једна од кључних детерминанти спољне политике државе, па и чланства у Европској унији, јесу њени економски

9 Тачка (1) преамбуле Директиве о сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније кривичноправним средствима.

10 Члан 2. став 1. тачка (а) Директиве. Према тој одредби под буџетима се подразумевају буџет Европске уније и буџети институција, тела, канцеларија и агенција Уније који су успостављени у складу са уговорима, као и буџети којима они директно или индиректно управљају или које надзиру.

интереси. Због тога се државе у корист чланства одричу дела својих суверених права. Стога Унија има само она овлашћења у погледу којих су се државе чланице тих права одрекле. У конкретном случају се ради о преношењу надлежности, јер су оне изведене из надлежности држава чланица и углавном су ограничене ексклузивности.¹¹

Према Уговору о Европској унији, циљ заједнице је унапређење мира, безбедности и благостања народа. Због тога је на нивоу Уније потребно обезбедити:

- 1) уравнотежен економски раст;
- 2) стабилност цена, високо конкурентну социјалну тржишну привреду чији је циљ пуна запосленост;
- 3) друштвени напредак; као и
- 4) висок ниво заштите и побољшања квалитета животне средине.

Осим тога, циљеви Уније су и унапређење научног и техничког напретка, борба против дискриминације и подстицање социјалне правде и заштите равноправности полова, унапређење међугенерациске солидарности, као и заштита права детета. Европска унија унапређује економску и социјалну кохезију и солидарност земаља чланица и уз поштовање језичке и културне различитости унапређује европску културну баштину. Међутим за реализацију тих циљева није довољан само адекватан ниво заједничке свести земаља чланица, већ и финансијска средства која се обезбеђују у буџету Уније.¹²

У почетку су захтеви финансирања како институција Европске уније, тако и њених заједничких политика били мањи. Разлог за то је био и мањи број њених чланица. Заједно са проширењем Европске уније јавила се потреба за обезбеђивањем адекватног нивоа средстава у њеном буџету како би се финансирале не само њене институције, већ и заједничке политике, које се спроводе на територији земаља чланица или земаља кандидата за чланство. Оснивачи Европске уније, а самим тим и њене прве чланице, биле су економски развијеније земље. Током времена број чланица је порастао. Прво проширење Уније догодило се 1973, а последње 2013. године. Имајући у виду да се тренд проширења наставља, пред финансијским системом Европске уније су велики изазови.¹³

Уговором о функционисању Европске уније уређено је њено финансирање. У складу са његовим одредбама све ставке планираних прихода

11 С. Р. Стојановић, *Финансирање Европске уније*, Београд: Службени гласник, 2008. 15.

12 Члан 3. Уговора о Европској унији (The Treaty on European Union, ("Official Journal of the European Union" C 326, 26/10/2012)).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT4.12.2018>.

13 V. Vajdenfeld, V. Besels, *Европа од А до З (Europe from A to Z)*, Београд: Фондација Ко-нрад Аденауер, 2013, 49.

и расхода приказују се за сваку финансијску годину у годишњем буџету Европске уније, а који се усваја од стране Парламента и Савета. Као и у националном буџету држава чланица, приходи и расходи морају да буду у равнотежи, а буџет мора да буде одобрен за сваку буџетску годину у складу са одредбама Уговора. Осим тога, Унија не може да усвоји ниједан акт уколико претходно не процени утицај трошкова његове примене на буџет Европске уније. То значи да трошкови за реализацију таквог акта морају да буду предвиђени како годишњим буџетом, тако и Вишегодишњим актом о финансирању уколико се он реализује у дужем временском периоду. Према одредбама Уговора о функционисању Европске уније, земље чланице треба да користе буџетска средства у складу са принципом доброг финансијског управљања, а што подразумева обавезну сарадњу са Европском унијом како би доказале да се њена средства троше у складу са наведеним принципом.¹⁴ Европска унија и земље чланице су у обавези да обезбеде заштиту финансијских средстава Уније од сваке врсте незаконитог поступања. То би захтевало како примену превентивних, тако и репресивних мера. Како би се обезбедило превентивно поступање на националном нивоу, земље чланице треба да успоставе адекватне системе финансијског управљања и контроле, а које се спроводе интерним политикама, процедурама и активностима (које би могле да буду прописане и интерним правним актима на нивоу институција). На тај начин се ствара могућност за економично, ефективно и ефикасно коришћење буџетских средстава.¹⁵

Међутим, чини се да ће иступање Велике Британије из Европске уније у великој мери утицати на њен буџет. Нарочито уколико се има у виду да се ради о земљи која је имала највиши бруто домаћи производ и да је била једна од земаља која је највише приходовала буџету Уније.¹⁶ Због тога је могуће да се и захтеви који се тичу заштите финансијских интереса Европске уније повећају у наредном периоду. То ће вероватно условити и повећање контроле трошења средстава из њеног буџета.

2.1. Приходи буџета Европске уније

Европска унија мора да обезбеди довољно средстава за реализацију свих својих циљева и политика из Уговора о функционисању Европске уније. Те потребе требало би да буду скоро у потпуности финансиране из сопствених извора.

Сопствени приходи Уније се успостављају одлуком Савета. Исто тако, наведено тело може и да донесе одлуку о укидању такве врсте прихода. Та одлука не може да ступи на снагу док се не одобри од стране земаља

14 Члан 310. Уговора о Европској унији.

15 Ј. Шупут, „Интерна финансијска контрола у превенцији ненаменског трошења буџетских средстава“, *НБП-Журнал за криминалистику и право*, 1/2012, 159.

16 С. Трошић, Ј. Шупут, „Brexit: Implications on the Community Budget“, *The Review of International Affairs*, Vol. LXVII, No. 1164, 2016. 74.

чланица, а у складу са њиховим уставним начелима.¹⁷ Такво решење одговара неким варијантама природноправног учења, а које полазе од постојања друштвеног уговора. Према тим теоријама, људи су били аутономна и суверена бића у природном стању и улазећи у заједницу су склопили уговор којим су се неких својих овлашћења одрекли у корист државе, али су нека своја права задржали. Та права којих су се људи одрекли у корист државе представљају обавезе према држави, а она која су задржали су људска права прокламована међународним и националним документима.¹⁸ Тако обавеза плаћања пореза држави представља одрицање дела свог права на имовину, тј. дела своје имовине, али истовремено је и предуслов за остварење економских, социјалних и културних права, чија се реализација финансира од тих пореза и других дажбина које грађани плаћају држави.¹⁹

Имајући у виду да је Европска унија настала на основу споразума држава чланица тј. сагласности њених грађана, чини се да се у том смислу може применити наведена теорија. Државе свесно у циљу заштите али и унапређења нивоа одређених права улазе у Европску заједницу, а самим тим се и њихови грађани одричу потпуног уживања неких права, као што је нпр. право на имовину кроз плаћање пореза или царина. Због тога је о свакој промени која се тиче њених прихода неопходно консултовати државе чланице, тј. њене грађане.

Када је у питању буџет Европске уније треба разликовати Вишегодишњи финансијски оквир и годишњи буџет. Први документ обезбеђује да се трошкови Европске уније планирају у оквиру лимита постављених њеним сопственим приходима. Он се доноси за период од пет година. Њега у складу са прописаном процедуром усваја Савет након добијања сагласности Европског парламента. Вишегодишњи финансијски оквир одређује и износе годишње потрошње у одређеним областима.²⁰ Начин планирања годишњег буџета сличан је оном који је прописан националним законодавством земаља чланица. Наиме, у складу са буџетским календаром, институције Уније достављају своје финансијске планове (они обухватају како планиране приходе, тако и планиране расходе у току буџетске године) Комисији. Наведено тело усваја нацрт годишњег буџета Европске уније и доставља га на усвајање Савету који га затим у виду предлога са својим мишљењем доставља на коначно усвајање Европском парламенту.²¹

О извршењу буџета Европске уније стара се Европска комисија у сарадњи са земаљама чланицама. За потрошњу средстава у складу са одобреним апропријацијама одговорне су управо Комисија и земље чланице,

17 Члан 311. Уговора о функционисању Европске уније (The Treaty on the Functioning of the European Union ("Official Journal of the European Union" C 326, 26/10/2012)).

18 В. Димитријевић, М. Пауновић у сарадњи са В. Ђерић, *Људска права*, Београд: Досије, Београдски центар за људска права, 1997. 47.

19 *Ibid.* 370–371.

20 Члан 312. Уговора о функционисању Европске уније.

21 Члан 314. Уговора о функционисању Европске уније.

а које имају обавезу да приликом извршења буџета поступају у складу са принципом доброг финансијског управљања. Због тога је на нивоу институција земаља чланица неопходно успоставити не само адекватан систем финансијског управљања и контроле, већ и друге механизме интерне и екстерне контроле јавне потрошње.²² Таква обавеза предвиђена је и Уговором о функционисању Европске уније.²³

Комисија може у складу са посебним прописима и на основу члана 322. Уговора о функционисању Европске уније да одређена средства пренесе из једног поглавља у друго.²⁴ Такав начин преношења средстава са једне буџетске позиције у другу, а на основу одлуке надлежних органа, прописан је и Законом о буџетском систему Републике Србије.²⁵ То значи да уколико постоји одлука надлежних органа да се средства са једне буџетске апропријације пренесу у другу, такво понашање неће представљати ненаменско коришћење буџетских средстава. На основу овлашћења које има, Европска комисија је стручно тело које подсећа на националне владе. Њена обавеза да се стара о извршењу буџета Европске уније представља део њених административних овлашћења.²⁶

Европска унија се углавном финансира из сопствених прихода (98% буџетских прихода чине та средства), али и из осталих извора прихода. Постоје три врсте сопствених прихода. То су: традиционални сопствени приходи и они се убирају углавном од царинских дажбина на увоз из земаља ван Европске уније, као и на дажбине за увоз шећера, сопствени приходи од пореза на додату вредност, а који се убирају на територији држава чланица, као и део бруто националног дохотка сваке земље чланице.²⁷

22 Ј. Шупут, „Усаглашеност прописа који уређују интерну ревизију са међународним стандардима – Пример Македоније, Црне Горе и Србије“, у: *Добра ујрава и инјерна ревизија*, (ур. Дејан Шупут), Београд: Институт за упоредно право, Удруење овлашћених интерних ревизора Србије у јавном сектору, 2012. 97.

23 Члан 317. став 2. Уговора о функционисању Европске уније.

24 Члан 317. став 3. Уговора о функционисању Европске уније.

25 Чланом 61. Закона о буџетском систему Републике Србије („Службени гласник Републике Србије“, број 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013-испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015-др. закон, 103/2015, 99/2016 и 113/2017) уређен је поступак промене апропријација. Истим чланом, став 6. прописано је да о промени апропријација и коришћењу средстава текуће буџетске резерве, тј. о коришћењу средстава опредељених на једној буџетској позицији за другу сврху за коју на одређеној позицији нису предвиђена средства или није предвиђен довољан ниво финансијских средстава, одлучује Влада или надлежни орган извршне власти јединице локалне самоуправе (уколико се ради о буџету јединице локалне самоуправе, а који се усваја посебном одлуком).

26 Р. Д. Вукадиновић, *Увод у инјијуијуије и јраво Европске уније*, Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2011. 82 и 83.

27 Члан 2. Одлуке о систему властитих прихода Европске уније (Council Decision on the system of own resources of the European Union 2014/335/EU, Euroatom, (“Official Journal of the European Union“ L 168/2014). Чланом 8. тачка 1. наведене Одлуке прописано је да државе чланице прикупљају приходе на својој територији у складу са националним

Приход од пореза на додату вредност прикупља се на територији земаља чланица. Он је процентуално ограничен на 50% бруто националног дохотка за сваку земљу. Један од циљева увођења таквог правила јесте смањење могућности наплате несразмерно великог износа у односу на бруто национални доходак мање развијених земаља чланица.²⁸

Остали извори прихода јесу приходи од пореза на плате запослених у институцијама Европске уније, доприноси који се плаћају на одређене програме од стране земаља које нису чланице, новчане санкције због кршења прописа о слободи конкуренције, као и други извори.²⁹

2.2. Расходи буџета Европске уније

Приходи Европске уније се убирају на територији република чланица, а већи део њих се и троши на њиховој територији. Из буџета Уније финансирају се следећи расходи:

- 1) расходи у области пољопривреде;
- 2) расходи за рурални развој и мере у вези са њим;
- 3) расходи за структуралне операције у оквиру структуралних фондова и кохезионог фонда;
- 4) расходи за унутрашње политике;
- 5) расходи за спољне политике;
- 6) расходи за администрацију;
- 7) резерве (монетарне резерве, резерве за случај ванредних потреба, резерве гаранција за покриће зајмова датих државама нечланицама); и
- 8) помоћ пре приступања Европској унији (претприступна помоћ).³⁰

Средства која се користе како од стране институција Европске уније, тако и на територији држава чланица и земаља које се налазе у процесу приступања Унији, морају да се употребе у складу са наменом за коју

прописима који се према потреби прилагавају захтевима Европске уније у циљу испуњења обавеза. Због тога се ти прописи достављају на сагласност Комисији, а којој се на располагање према члану 8. став 2. достављају приходи Уније прикупљени на територији држава чланица. Наведена Одлука прати Вишегодишњи финансијски оквир 2014–2020. Текст Одлуке на енглеском језику је доступан на:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0335&from=EN>
4.12.2018.

28 Члан 2. Одлуке о сопственим приходима Европске уније.

29 *European Union Public Finance*, 5th Edition, Luxembourg: European Commission, 2014, 197. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8bc08dd0-f1ed-4f45-bab4-75ac2a63d048>, 4.12.2018.

30 Више о томе С. Стојановић, „Развој система финансирања Европске уније“, у: *50 година Европске уније*, (ур. Јован Ђирић), Београд: Институт за упоредно право, Влада Републике Србије – Канцеларија за придруживање Европској унији, 2007. 173.

су одобрена. Међутим, заштита финансијских интереса не подразумева само прописивање кривичних санкција на националном нивоу, већ и успостављање институционалног оквира за превенцију и откривање ненаменског коришћења средстава буџета Европске уније. Осим тога, потребно је успоставити и адекватну сарадњу надлежних институција како на националном, тако и на нивоу Уније.

Поглавље II

ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПУТЕМ КРИВИЧНОПРАВНИХ МЕРА

Према неким ауторима битан елеменат кривичног права је његова заштитна функција. Некада је она била резервисана искључиво за друштвено-економско уређење одређене земље. У складу са тим кривично право је повезано са друштвеним и економским основама државе, подразумевајући и заштиту слободе и права човека, политички систем и правни поредак.³¹ Криминално-политичко усмерење друштвене заједнице условљено је нивоом њеног економског развоја, културне просвећености и стабилности политичких и социјалних прилика.³² Неки аутори сматрају да је циљ кривичног права заштита одређених друштвених односа, односно у крајњој линији, заштита целокупног друштва од криминалитета.³³ Разматрање тих питања је од значаја за одређивање објекта заштите кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније. Међутим, свако кривично дело има и последицу. Код неких је она конститутивно обележје његовог бића. То значи да би се одређено понашање могло подвести под законски опис конкретног кривичног дела неопходно је да наступи одређена промена у спољњем свету, а која је изазвана понашањем човека. Код других није потребно наступање такве промене, али последица свакако постоји. Тако се нпр. у теорији наводи пример кривичног дела давање лажног исказа. Иако у спољашњем свету не долази до промене, она постоји, јер се њом ствара могућност доношења погрешне судске одлуке.³⁴ Последица кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније састоји се у смањењу прилива средстава у буџет, умањењу тих средстава или смањењу имовине која је финансирана средствима из тог буџета. Та штета настаје услед избегавања плаћања одређеног износа који представља приход буџета Европске уније или незаконите потрошње њених буџетских средстава.

31 Н. Срзентић, А. Стајић, Љ. Лазаревић, *Кривично право Југославије, општи део*, Београд: Савремена администрација, 1997. 3.

32 Н. Мрвић Петровић, Ђ. Ђорђевић, *Моћ и немоћ казне*, Београд: Војноиздавачки завод, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 1998. 38.

33 Б. Чејовић, М. Кулић, *Кривично право*, Београд: Службени гласник, 2011. 33.

34 А. Kurtović, G. Tomašević, *Osnove kaznenog prava i postupka*, Сплит: Правни факултет у Сплиту, 2002. 59.

1. ПОЈАМ КРИВИЧНОГ ДЕЛА НА ШТЕТУ ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Према одредбама Директиве о сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније кривичноправним мерама, кривичним делом на штету тих интереса се сматра:

- 1) дело у односу на расходе који нису повезани са јавном набавком;
- 2) свака радња или пропуштање које се односи на употребу и приказивање лажних, нетачних или непотпуних изјава или документа, а чија је последица незаконито задржавање средстава или имовине из буџета Уније, буџета којима управља Унија или којима се управља у њено име;
- 3) неоткривање информација чиме се крши одређена обавеза, а које има исту последицу; као и
- 4) коришћење буџетских средстава или имовине за потребе различите од оних за које су та средства првобитно одобрена.³⁵

Имајући у виду наведено, кривично дело незаконито добијање и коришћење кредита, субвенције или друге погодности могло би да има карактер таквог кривичног дела, уколико би се нпр. радило о средствима која су добијена из фондова Европске уније на основу нетачне или фалсификоване документације, а која је неопходна ради доказивања испуњености услова за доделу тих средстава (нпр. средстава из пољопривредних фондова).³⁶

Кривична дела на штету Европске уније у складу са одредбама Директиве јесу и:

- 1) активности које се предузимају у односу на расходе у вези са јавном набавком, уколико су извршене ради стицања противправне материјалне користи за извршиоца кривичног дела или друго лице, а чија се последица састоји у штети за финансијске интересе Уније;
- 2) свака радња или пропуштање која се односи на употребу или приказивање лажних, нетачних или непотпуних изјава или документа, а која се састоји у проневери или незаконитом задржавању

35 Члан 3. став 2. тачка (а) Директиве о сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније кривичноправним средствима.

36 Кривично дело неосновано добијање и коришћење кредита, субвенције и друге погодности прописано је чланом 209. у групи кривичних дела против имовине Кривичног законика Републике Србије („Службени гласник Републике Србије“, број 85/2005-испр., 107/2005-испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016) и постоји уколико неко лице лажним приказивањем чињеница или њиховим прикривањем добије за себе или друго лице кредит, субвенцију или другу погодност иако за то не испуњава прописане услове, као и када неко лице добијени кредит, субвенцију или другу погодност искористи за другу намеру од оне за коју су му одобрени.

средстава или имовине из буџета Уније или којима се управља у њено име;

- 3) неоткривање информација чиме се крши одређена обавеза, а која има исту последицу, као и злоупотреба таквих средстава или имовине за потребе различите од оних за које су средства изворно одобрена, а чиме се наноси штета финансијским интересима Европске уније.³⁷

Када су у питању кривична дела која се предузимају у односу на расходе из јавне набавке, под тиме би могло да се подразумева свако понашање без обзира да ли је прописано као посебно кривично дело или се може подвести под законски опис неког другог дела. Један од услова да се такво понашање може сматрати кривичним делом на штету финансијских интереса Европске уније, јесте да је јавна набавка спроведена финансијским средствима Уније. Такве злоупотребе могу бити присутне у свим фазама поступка јавне набавке. Стога се под злоупотребом у тим поступцима на штету финансијских интереса Европске уније може сматрати и давање мита службеним или одговорним лицима у поступку јавне набавке, како би се услови конкретнoг поступка прилагодили одређеном понуђачу, а чија је понуда финансијски неповољнија у односу на остале понуђаче. Таква понашања у Републици Србији су обухваћена законским описом кривичног дела злоупотреба у вези са јавном набавком.³⁸ Међутим, и пре прописивања тог кривичног дела, понашања која се могу подвести под његов законски опис могла су се квалификовати као кривично дело давање мита, закључење рестриктивног споразума, превара и злоупотреба службеног положаја.³⁹ Због тога у неким земљама и не постоје посебна кривична дела

37 Члан 3. став 2. тачка (б) Директиве о сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније кривичноправним средствима.

38 Кривично дело злоупотреба у вези са јавном набавком постало је део кривичног законодавства Републике Србије изменама и допунама Кривичног законика из 2012. године („Службени гласник Републике Србије“, број 121/2012). Наведено дело је прописано чланом 243а Законика у групи кривичних дела против привреде. Дело има два облика. Први облик постоји уколико понуђач у поступку јавне набавке поднесе понуду засновану на лажним подацима, уколико се одређено лице на недозвољен начин договарало са осталим понуђачима или уколико су предузете друге противправне радње у намери да се на тај начин утиче на одлуку извршиоца. Прописивањем кривичног дела злоупотреба у вези са јавном набавком истовремено се штити и слобода конкуренције, па је сасвим јасно да је објект заштите првог облика дела привреда. Други облик дела постоји уколико одговорно или службено лице у наручиоцу јавне набавке искоришћавањем свог положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог овлашћења или невршењем свог положаја, овлашћења или дужности крши закон или друге прописе о јавним набавкама. Да би се радило о кривичном делу злоупотреба у вези са јавном набавком потребно је и наступање последице која се састоји у проузроковању штете за јавна средства.

39 Ј. Костић, „Кривично дело злоупотреба у вези са јавном набавком – *de lege lata* и *de lege ferenda*“, у: *Финансијски криминалијет*, (урс. Јелена Костић, Александар Стевановић),

која представљају злоупотребе у поступцима јавних набавки, већ се таква понашања подводе под законски опис неких других дела.⁴⁰

Осим кривичних дела која се састоје у незаконитој потрошњи средстава буџета Европске уније, кривична дела на штету њених финансијских интереса се могу извршити и у односу на приход различит од прихода који произилази из властитих средстава на основу пореза на додату вредност. Стога ће законски опис таквих дела бити остварен уколико неко лице предузме радњу или пропусти да изврши неку радњу у односу на употребу или приказивање лажних, нетачних или непотпуних изјава или докумената, чија се последица састоји у незаконитом умањењу средстава буџета Европске уније, буџета којима управља Унија или којима се управља у њено име. Сматраће се да је такво дело извршено и уколико се не открије информација или крши одређена обавеза, а чија је последица иста као код претходног дела или уколико неко злоупотребљава корист остварену на законит начин, а то понашање има последицу за буџет Уније или буџете којима се управља у њено име.⁴¹ Истим чланом је прописано да карактер кривичног дела на штету финансијских интереса Европске уније имају и дела која се врше у односу на приход, а који произилази из властитих средстава на основу пореза на додату вредност, као и свака радња или пропуштање који су извршени у прекограничним системима превара и који се односе на употребу или приказивање лажних, нетачних или непотпуних изјава или докумената у вези са порезом на додату вредност, а који имају за последицу смањење средстава буџета Уније или неоткривање информација у вези са порезом на додату вредност, чиме се крши одређена обавеза са истом последицом, као и приказивање неисправних изјава у вези са порезом на додату вредност у циљу прикривања неплаћања или незаконитом стварању права на повраћај пореза на додату вредност.⁴² Таква кривична дела подударају се са законским описом кривичних дела пореска утаја или пореска превара, као и кривичног дела неосновано исказивање износа за повраћај пореза и порески кредит. Прво дело је у Републици Србији прописано Кривичним закоником, а друго Законом о пореском поступку и пореској администрацији.⁴³

Београд: Институт за упоредно право, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 2018. 289.

40 Кривичним закоником Естоније прописано је кривично дело поступање супротно прописима у поступку јавне набавке, Кривичним закоником Италије дело превара у јавним набавкама, а Кривичним закоником Републике Српске злоупотреба у вези са јавном набавком. *Ibid.*

41 Члан 3. став 2. тачка (ц) Директиве о сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније кривичноправним средствима.

42 Члан 3. став 2. тачка (д) Директиве.

43 Пореска утаја је прописана у групи кривичних дела против привреде, члану 225. Кривичног законика. Дело постоји уколико неко лице у намери да оно или неко друго лице потпуно или делимично избегне плаћање пореза, доприноса или других прописаних

2. ОБЈЕКТ ЗАШТИТЕ КРИВИЧНИХ ДЕЛА НА ШТЕТУ ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Оправданост прописивања одређеног кривичног дела условљена је природом његовог објекта заштите. Интересовање за њега јавило се управо оног момента када се почело размишљати о суштини и сврси кривичног права и казне, а посебно када се кривично дело почело посматрати као реална друштвена појава.⁴⁴ О објекту кривичног дела писао је и Чезаре Бекариа. Он је истицао да нека дела непосредно руше друштво или доводе до уништења – смрти појединаца који се јављају као представници друштва, друга да нарушавају личну безбедност грађана угрожавајући њихов живот, имовину или част, а трећа се јављају као дела противречна ономе што закон прописује да сваки грађанин чини или не чини ради друштвеног добра.⁴⁵ Кривична дела којима се наноси штета финансијским интересима Европске уније спадају у трећу групу дела.

Неки аутори објект заштите дефинишу у формалном и материјалном смислу. Под заштитним објектом у формалном смислу подразумева се добро или интерес против којег је управљено кривично дело и којем се пружа кривичноправна заштита, док заштитни објект у материјалном смислу представљају друштвени односи.⁴⁶

дажбина, даје лажне податке о стеченим приходима, предметима или другим чињеницама које су од утицаја на утврђивање таквих обавеза или ко у истој намери, у случају обавезне пријаве не пријави стечени приход, односно предмете или друге чињенице које су од утицаја на утврђивање таквих обавеза или ко у истој намери на други начин прикрива податке који се односе на утврђивање тих обавеза, а износ обавезе чије се плаћање избегава прелази петсто хиљада динара. Осим основног облика, истим чланом су прописана и два тежа облика за чије извршиоце су прописане озбиљније санкције. Кривично дело неосновано исказивање износа за повраћај пореза и порески кредит је прописано чланом 173а Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник Републике Србије“, број 80/2002, 84/2002-испр., 23/2003-испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005-др. закон, 62/2006-др. закон, 63/2006-испр. др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009-др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012-испр., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 – аутентично тумачење, 112/2015, 15/2016, 108/2016 и 30/2018). Дело постоји уколико неко лице у намери да оствари право на неосновани повраћај пореза или порески кредит, у претходних дванаест месеци, поднесе пореску пријаву, односно пореске пријаве неистинитог садржаја, у којима износ за повраћај пореза или порески кредит прелази милион динара. Осим основног облика, Законом су прописана и два тежа облика кривичног дела. Елементи бића првог облика су остварени уколико исказани износ за повраћај пореза или порески кредит у претходних дванаест месеци прелази три милиона динара. Други тежи облик постоји уколико тај износ прелази десет милиона динара.

- 44 J. Павлица, *Друштвени односи објект кривичноправне заштити*, Београд: Нова про-
света, 1987. 8.
- 45 C. Beccaria, *Dei delitti e delle pene, a cura di Gianni Francroni con Luigi Firpo*, Milano:
Mediobanca, 1984. 288. и J. Павлица, *Друштвени односи објект кривичноправне заштити*,
op. cit., 9.
- 46 М. Радовановић, *Кривично право СФРЈ: општи део*, Београд: Савремена администрација,
1976. и J. Павлица, *Друштвени односи објект кривичноправне заштити*, *op. cit.*, 40

Објект заштите кривичног дела подразумева добро или интерес коме се пружа кривичноправна заштита од повреде или угрожавања делом. Која ће се добра или интереси заштитити зависи од реалних потреба одређеног друштва, односно државе. Стога се заштићена добра и интереси разликују између појединих држава, па чак и у истој држави у различитим периодима њеног развитака.⁴⁷ Међутим, економско повезивање земаља на регионалном и глобалном нивоу све више брише те разлике.

У теорији се редовно наглашава потреба разликовања општег заштитног објекта, који се штити свим кривичним делима, и групног објекта – заштитног објекта који је заједнички већем или мањем броју дела која имају неке заједничке карактеристике.⁴⁸ Групни заштитни објект чине поједине вредности које се нападају групом кривичних дела. Тако су поједине групе дела у посебном делу кривичних закона управљене против одређених вредности које припадају човеку или друштвеној заједници.⁴⁹

Када су у питању кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније, основано се може разматрати које се вредности штите њиховим прописивањем у националном законодавству. С обзиром на то да се она подударају са законским описом неких кривичних дела која су већ предвиђена кривичноправним прописима, могло би се закључити да је објект заштите тих дела не само буџет Европске уније, већ и национални буџет. У неким земљама су пореска кривична дела којима се штите финансијски интереси Европске уније предвиђена споредним или посебним законима, док су у другим она део основног кривичног законодавства.⁵⁰ У Републици Србији је пореска утаја прописана Кривичним закоником, а кривично дело неосновано исказивање износа за повраћај и порески кредит Законом о пореском поступку и пореској администрацији.⁵¹ Кривично дело пореска утаја је заједно са кривичним делом злоупотреба у вези са јавном набавком и кривичним делом кријумчарење сврстано у групу кривичних дела против привреде.⁵² Међутим, несумњиво је да се

47 В. Petrović i D. Jovašević, *Krivično/Kazneno pravo Bosne i Hercegovine, Opći dio*, Сарајево: Правни факултет Универзитета у Сарајеву, 2005. 119.

48 Ј. Павлица, *Друштвени односи објект кривичноправне заштите*, *op. cit.*, 43.

49 В. Petrović, D. Jovašević, *Krivično/Kazneno pravo Bosne i Hercegovine, Opći dio, op. cit.*, 120.

50 У Италији су пореска кривична дела прописана Законом о пореским кривичним делима (Legge sui reati tributari, Decreto legislativo, 10/03/2000 numero 74, aggiornato al Decreto Legislativo 24 settembre 2015, numero 158). У Немачкој су прописана Фискалним закоником (German Criminal Code in the version promulgated on 13 November 1998, Federal Law Gazette (Bundesgesetzblatt) I p. 3322, last amended by article 3 of the law of 2 October 2009, Federal Law Gazette I p. 3214), док су нпр. у Словенији и Хрватској прописана основним кривичним законодавством.

51 Кривично дело пореска утаја прописано је чланом 225. Кривичног законика, неосновано исказивање износа за повраћај пореза и порески кредит чланом 173а Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

52 Кривично дело злоупотреба у вези са јавном набавком прописано је чланом 228, а кривично дело кријумчарење чланом 236. Кривичног законика.

пореским кривичним делима штити буџет, док кривично дело злоупотреба у вези са јавном набавком има двојак објект заштите. То су како привреда у вези са заштитом права слободне конкуренције, тако и јавна средства.⁵³ Осим тога, кривично дело ненаменско добијање и коришћење кредита и друге погодности је сврстано у групу кривичних дела против имовине иако се истим делом штите и буџетска средства.⁵⁴ С обзиром на повезаност фискалног и привредног система, можда би адекватније било да се наведена дела пропишу у оквиру исте групе кривичних дела чији би назив био „кривична дела против економије“ или „економска кривична дела“.⁵⁵ Иако се може рећи да се наведеним делима штите фискални и привредни систем, њиховим прописивањем се пре свега пружа заштита људским правима.

Људска права се штите различитим механизмима. Ипак, посебно место и значај припада кривичноправним санкцијама.⁵⁶ Прописивањем кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније штите се људска права гарантована међународним правним актима. Према члану 22. Универзалне декларације о људским правима свако као члан друштва има право да остварује привредна, друштвена и културна права неопходна за достојанство и слободан развој своје личности, уз помоћ државе и путем међународне сарадње, а у складу са организацијом и средствима сваке државе.⁵⁷ Та права се остварују и повезивањем земаља на нивоу Европске уније, а она се унапређују и коришћењем средстава из њених фондова. Према одредбама Декларације свако има обавезе према заједници која

- 53 Слобода конкуренције се штити првим обликом кривичног дела злоупотреба у вези са јавном набавком, а који постоји уколико одговорно лице у предузећу или другом субјекту привредног пословања које има својство правног лица или предузетника у вези са јавном набавком поднесе понуду засновану на лажним подацима или се на недозвољен начин договара са осталим понуђачима или предузме друге противправне радње у намери да тиме утиче на доношење одлука наручиоца јавне набавке. Јавна средства се штите другим обликом кривичног дела. Оно постоји уколико одговорно или службено лице у наручиоцу јавне набавке злоупотребом свог положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог овлашћења или невршењем своје дужности крши закон или друге прописе о јавним набавкама и тиме проузрокује штету јавним средствима.
- 54 Кривично дело неосновано добијање и коришћење кредита и друге погодности прописано је у групи кривичних дела против имовине, члану 209. Кривичног законика. Уколико се субвенције додељују из буџета, наведено дело ће имати карактер буџетског кривичног дела.
- 55 О томе Ј. Костић, М. Зиројевић „Објект заштите кривичних дела против привреде“ у: *Привредна кривична дела*, (урс. Ивана Стевановић, Владимир Чоловић), Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања и Институт за упоредно право, 2017. 266.
- 56 М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, *Основи међународних људских права*, Београд: Мегатренд, 2007. 99.
- 57 Декларација је усвојена и проглашена Резолуцијом Скупштине Уједињених нација 217 А (III) од 10. децембра 1948. године.

једино омогућава слободно и пуно развијање његове личности. У вршењу слобода и права могуће је наметати само она ограничења која су предвиђена законом у циљу обезбеђења нужног признања и поштовања права и слобода и општег благостања, а у циљу задовољења правичних захтева морала, јавног поретка и општег благостања у демократском друштву.⁵⁸ Тако се грађани одричу дела прихода у смислу плаћања пореза, царина итд, на националном нивоу, као и дела бруто друштвеног производа у корист буџета Европске уније како би имали могућност остварења и унапређења права и слобода на нивоу заједнице. Према одредбама Декларације свако има право на рад, на слободан избор запослења, на правичне и задовољавајуће услове рада, на заштиту од незапослености, право на праведну и задовољавајућу накнаду која њему и његовој породици обезбеђује егзистенцију која одговара људском достојанству.⁵⁹ Иако остварење тих права зависи пре свега од средстава сваке државе, њиховом унапређењу у савременим европским земљама доприносе и средства буџета Европске уније која се додељују кроз различите програме. Због тога се кривичноправном заштитом финансијских интереса Европске уније штити и право људи на адекватан животни стандард, а који подразумева здравље и благостање личности и њене породице, укључујући храну, одећу, стан и лекарску негу, а које је гарантовано Универзалном декларацијом Организације уједињених нација о људским правима.⁶⁰

3. РАЗВОЈ КРИВИЧНОПРАВНЕ ЗАШТИТЕ ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Заштита финансијских интереса државе јавила се веома рано. Тако је нпр. у Египту још у време осамнаесте династије фараона, у петнаестом веку пре наше ере, био успостављен сложен порески систем. Фараони су захтевали на годишњем нивоу и добијали у натури једну петину свих прихода стечених у краљевству. Они су их складиштили у краљевским складиштима како би њима плаћали државне службенике. Према Херодоту, уколико те обавезе становници Египта нису испуњавали могли су да буду осуђени на смртну казну.⁶¹

58 Члан 29. став 1. и 2. Универзалне декларације о људским правима.

59 О. Рачић, Б. Милинковић, М. Пауновић, *Људска права – њихова деценија од усвајања Ојшине декларације о правима човека*, Београд: Међународна политика, Службени лист СРЈ, Правни факултет, Факултет политичких наука, 1998. 19 и 20.

60 О утицају Европске повеље о људским правима на национално материјално и процесно кривично право у Piet Hein van Kempen Joeri Bemelmans, "EU Protection of the substantive criminal law principles of *quiet* and *ne bis in idem* under the Charter of Fundamental Rights underdevelopment and overdevelopment in an incomplete criminal justice framework", *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 9, Issue 2, 2018. 247–264.

61 В. Тићар, *Uvod v korporacijsko davčno pravo* Љубљана: Институт за јавну управу при Правном факултету у Љубљани, 2001. 18.

Наравно, заштита финансијских интереса Европске уније се развијала постепено. У почетку она није подразумевала кривичноправне мере. Међутим, истовремено са њеним проширењем, јавила се потреба за ефикаснијом заштитом тих интереса, а што је захтевало и прописивање кривичних санкција у националном законодавству за понашања којима се они угрожавају.

Кривична дела се разликују од других противправних понашања, јер у себи носе висок степен друштвене опасности. Због повећања активности државе у разним сферама друштвеног живота која постаје више од јавне власти у друштвеним односима, националним прописима је предвиђен све већи број кривичних дела.⁶² То је уочљиво посебно када су у питању кривична дела против економије. Међутим, ефикасна заштита одређених друштвених вредности не подразумева само прописивање кривичних санкција за одређена понашања, већ и постојање могућности да та кривична дела буду откривена, а њихови извршиоци кажњени.⁶³

Заштита финансијских интереса Европске уније је од великог значаја за њен опстанак. У почетку, када су чланице тадашње Европске заједнице биле искључиво богатије земље, то питање није било толико актуелно.⁶⁴ Међутим, повећање броја земаља које су приступале наведеној заједници условило је проналажење механизма за заштиту тих интереса.

Потреба за заштитом финансијских интереса Европске уније јавила се већ шездестих година двадесетог века. Међутим, Комисија је тек 1976. године усвојила амандмане на Уговор о успостављању Европске заједнице у циљу усвајања заједничких правила за успостављање кривичне заштите финансијских интереса Европске уније, као и начина откривања и доказивања повреде прописа Уније којом је уређена област њеног финансирања. Затим је Европска комисија 1983. године образовала посебну комисију која је донела нацрт прописа у вези са кривичном заштитом финансијских интереса Европске заједнице. Међутим, након великог броја састанака, он ипак није усвојен. Нешто касније, земље чланице су схватиле значај заштите својих финансијских интереса и 1988. године формирана је специјална јединица за координацију у циљу заштите финансијских интереса Европске заједнице у виду Јединице за

62 F. Antolisei, *Manuale di diritto penale, parte speciale*, Милано: Giuffrè editore, 2003. 8 и 9.

63 Више о томе: Ј. Шупут, „Државна ревизорска институција и превенција криминалитета белог оковратника у јавном сектору“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Ниш: Правни факултет у Нишу, 67/2014, 336.

64 Циљ заједнице земаља на европском нивоу, а самим тим и разлог настанка Европске заједнице био је превазилажење историјског ривалства између држава (посебно Немачке и Француске), а истовремено и подстицање економског напретка и развоја држава чланица. Првобитно су у саставу Европске заједнице биле Француска, Немачка, Италија, Белгија, Луксембург и Холандија. Свака од земаља чланица задржала је одвојен правни субјективитет на основу конститутивног уговора о оснивању.

координацију и превенцију превара (UCLAF – *Anti Fraud Coordination Unit*).⁶⁵ Задатак наведене јединице био је превенција и борба против активности на штету финансијских интереса Европске уније. Током 1994. године Европски парламент је усвојио посебна правила у вези са хармонизацијом националне легислативе у области заштите финансијских интереса Европске уније, као и путем прописивања санкција за понашања којима се они угрожавају. У том периоду Комисија је и израдила текст Конвенције о заштити финансијских интереса Европске заједнице, а која је усвојена 1995. године.⁶⁶ Нешто касније усвојени су и допунски протоколи. Конвенција је прописивала обавезу за земље чланице да својим националним законодавствима пропишу санкције за понашања која према њеним одредбама представљају кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније. Првим Протоколом била су прописана кривична дела корупције извршена од стране или према службеницима Европске заједнице, док је другим Протоколом било предвиђено санкционисање прања новца, одговорност правних лица и процедуралне одредбе.⁶⁷ У складу са наведеним, одговорност за потрошњу средстава Европске уније није само на институцијама, већ и на земљама чланицама. Иако се средствима из буџета Уније финансирају и њене институције, чињеница да се скоро 80% њеног буџета троши на територији држава чланица говори о сложености проблема и потреби унапређења одговорности у погледу потрошње тих средстава. Због тога је Европска унија у претходном периоду у том циљу предузела значајне мере.⁶⁸

65 Наведено према: Ј. Шупут, "Enlargement of the European Union and protection of its financial interests", у: *The Old and the New World Order between European integration and the historical burdens, Prospects and challenges for Europe of 21st century*, (ур. Душко Димитријевић), Београд: Институт за међународну политику и привреду, 2014. 547. Одлуком Комисије из 1999. године уместо Јединице за координацију борбе против превара (UCLAF – Anti-Fraud Coordination Unit), успостављена је Европска канцеларија за борбу против финансијских превара (OLAF). Commission decision establishing the European Anti fraud Office (OLAF), 1999/532/EC, ECSC, Euroatom (Official Journal of the European Communities L 136/20, 31/5/999). Текст наведене Одлуке на енглеском језику доступан је на веб-страници:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136:0020:0022:EN:PDF>, 4.12.2018.

66 Convention on the protection of the European Communities financial interests („Official Journal of the European Communities“ C 316 of 27/11/1995).

67 The Convention on the protection of the European Communities' financial interests (Official Journal C 316 of 27.11.1995). The Protocol to the Convention on the Protection of the European Communities' financial interests (Official Journal C313, 23/10/1996). The Protocol on the Interpretation by the Court of Justice of the European Communities of the Convention on the protection of the European Communities' financial interests (Official Journal C 151, 20/05/1997).

68 А. Рабреновић, „Одговорност за трошење средстава Европске уније“, у: *50 година Европске уније*, (ур. Јован Ђирић), Београд: Институт за упоредно право, Влада Србије, Канцеларија за придруживање ЕУ, Београд, 2007. 186.

3.1. Конвенција о заштити финансијских интереса Европске уније

Пре доношења Директиве (ЕУ) 2017/1371 Европског парламента и Савета о сузбијању превара извршених на штету финансијских интереса Европске уније кривичноправним средствима, на правној снази су биле одредбе Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније и њена два допунска Протокола из 1996. и 1997. године. Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније била је предвиђена обавеза за државе чланице да својим националним прописима предвиде не само кривичне санкције за лица која изврше кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније, већ и за лица која покушају њихово извршење. У случају када би се радило о нарочито тешким кривичним делима, земље чланице су имале обавезу да пропишу и затворске казне и предвиде могућност екстрадиције лица која су извршила кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније. Према њеним одредбама кривичним делима на штету тих интереса могла су се сматрати кривична дела у вези са трошењем буџетских средстава, а која су се могла предузимати како чињењем, тако и нечињењем. Та дела су обухватала и радње које је предузимало одређено лице коришћењем или презентовањем лажних или непотпуних изјава или докумената у намери присвајања средстава из буџета Европске уније или фондова којима се управља у име Европске уније. Законски опис бића тих кривичних дела према одредбама Конвенције био би остварен и уколико неко лице не достави информације које је било у обавези да достави надлежним органима Европске заједнице, а самим тим наступи ненаменско коришћење средстава њеног буџета или средстава из фондова којима се управља у име Европске уније.⁶⁹ Осим наведених дела, под кривичним делима на штету финансијских интереса Уније у смислу одредаба Конвенције подразумевале су се и радње чињења којима неко лице презентује лажне, нетачне и непотпуне изјаве или документа у намери да спречи прилив средстава у буџет Европске уније или фондове којима се управља у њено име. Та дела би постојала и уколико неко лице надлежним органима не достави информације које је у обавези да достави, а које се односе на утврђивање прихода који припадају буџету Европске уније.⁷⁰ Свака земља чланица је према одредбама Конвенције била у обавези да прописивањем кривичних дела пропише и кривичну одговорност директора правних лица или лица која доносе кључне одлуке или контролишу извршење одређеног посла у правном лицу, а у вези са којим је извршено

69 Члан 2. тачка 1. подтачка а) Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније. Наведено према Ј. Шупут. „Хармонизација националног законодавства Републике Србије са Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније“, *Европско законодавство*, 47–48/2014. 190.

70 Члан 2. тачка 1, подтачка б) Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније.

дело на штету финансијских интереса Европске уније.⁷¹ У складу са одредбама Конвенције, земље чланице су биле у обавези и да обезбеде вођење поступака против извршилаца кривичних дела у складу са њеним одредбама. Осим тога, оне су биле у обавези да сарађују приликом истраге, у току кривичног поступка и током извршења изречених казни уколико је кривично дело било извршено на штету најмање две земље чланице Европске уније. Та сарадња се могла одвијати путем узајамне правне помоћи (достављања неопходне документације), екстрадиције, уступања поступака или извршења кривичних санкција које су изречене од стране надлежних органа у другој земљи.⁷²

3.2. Успостављање Канцеларије европској јавној тужиоца

Европска унија функционише по принципу делегиране, тј. додељене надлежности. Имајући у виду да су државе мотивисане за чланство у Европској унији вођене идејом о предностима економске заједнице, чини се да су последњих година све више спремне да своје надлежности уступе једној наднационалној заједници.⁷³ Кривично право је одувек било део државног суверенитета којег се државе најтеже и најређе одричу. Међутим, чини се да ни оно више није део државног суверенитета у мери у којој је то било раније.⁷⁴

Успостављање Канцеларије европског јавног тужиоца било је актуелно још од средине деведесетих година двадесетог века. Први значајан корак представљао је *Corpus iuris* пројекат, а који се односио на успостављање европског кривичног права. Тај пројекат није дело европских институција, већ групе истраживача и независних експерата и практичара земаља чланица. Препоруке на том пројекту биле су од значаја за успостављање Европског правног простора и ефикасне сарадње у области заштите финансијских интереса Европске уније. Постоје две верзије *Corpus iuris*-а. Једна верзија је из 1997, а друга из 2000. године и садржи ставове изнете на конференцији у Фиренци 1999. године.⁷⁵ Иако су земље чланице биле

71 Члан 3. Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније.

72 Члан 4. и 6. Конвенције. Чланом 7. била је прописана обавеза поштовања начела *ne bis in idem*.

73 Г. Гасми, *Quo vadis Eu?, Релевантни правни и институционални фактори*, Београд: Институт за упоредно право, 2016. 23.

74 Ј. Ђирић, „Србија и Европски стандарди у кривичном праву“, у: *Европске институције и међународна кривичноправна сарадња* (урс. Јован Ђирић и Станко Бејатовић), Београд: Институт за упоредно право, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, 2011–2012. 23 и 24.

75 Последња верзија *Corpus iuris* са састанка групе стручњака, професора и представника Европског удружења правника за заштиту финансијских интереса Европске уније, а који је одржан у мају 1999. године на Европском универзитетском институту у Фиренци налази се на веб-страници:

прилично резервисане према идејама садржаним у њему, Европски парламент и Европска комисија дале су му пуну подршку. Тада су први пут дефинисана правила од значаја за успостављање Канцеларије европског јавног тужиоца. Према мишљењу неких аутора пројекат је био прилично нереалан, с обзиром на разлике које постоје у правним системима држава чланица Европске уније.⁷⁶ Следећи корак био је израда и усвајање Зеленог папира о кривичноправној заштити финансијских интереса Заједнице и успостављање Канцеларије европског јавног тужиоца.⁷⁷ Међутим, ни доношење тог документа није имало значајније резултате, али је било од значаја за даље активности које су предузете у циљу успостављања наведене Канцеларије.⁷⁸

Упркос различитим ставовима у вези са њеним оснивањем, Комисија је 2013. године сачинила предлог уредбе о успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца. С обзиром на то да су резултати у сузбијању кривичних дела на штету финансијских интереса Заједнице били различити у државама чланицама, тај корак је био неминован. Постојање такве Канцеларије би требало да допринесе ефикаснијој борби против наведених дела у свим земљама чланицама Европске уније.⁷⁹ Упркос бројним напорима уложеним у претходном периоду, правни основ за успостављање Канцеларије створен је доношењем Уредбе Савета 2017/1939 о спровођењу блиске сарадње у вези са оснивањем Канцеларије европског јавног тужиоца.⁸⁰

4. ПРОПИСИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О КРИВИЧНОПРАВНОЈ ЗАШТИТИ ЊЕНИХ ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА

Заштита финансијских интереса Европске уније треба да допринесе сузбијању кривичних дела и других понашања којима се они угрожавају како на нивоу земаља чланица, тако и институција, тела, канцеларија и

www.ec.europa.eu/anti_fraud/documents/fwk-green-paper-corupus/corpus_juris_en.pdf
4.12.2018.

76 L. Hamran, E. Szabova, "European prosecutor's office-Cui bono?", *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 4, Issue 1-2, 2013. 41-42.

77 Green Paper on Criminal Law Protection of the Financial interests of the European Community and the establishment of a European Prosecutor, Brussels, 11 December 2001, COM/2001/0715 final.

78 J. Шупут, „Успостављање Канцеларије европског јавног тужиоца“, *Евројско законодавство*, 52-53/2015, 43.

79 *Ibid.* 44.

80 Council Regulation 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's office ("Official Journal of the European Union" 293/2017). Текст на енглеском језику је доступан на: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj> 4.12.2018.

агенција Европске уније.⁸¹ У том циљу земље чланице треба да предузимају исте мере, као и оне којима се штите њихови финансијски интереси.⁸²

Како би се осигурало поштовање релевантних прописа, земље чланице треба да омогуће својим активностима заштиту тих интереса и путем међусобне сарадње. Ради реализације наведеног циља, оне би требало да сарађују са Комисијом, као и да омогуће сарадњу надлежних органа на националном нивоу.⁸³ Европски парламент и Савет према одредбама Уговора о функционисању Европске уније делују у складу са уобичајеном процедуром и након консултовања Европског ревизорског суда усвајају адекватне мере у области превенције и борбе против превара на штету финансијских интереса Уније, а у циљу обезбеђивања њихове делотворне заштите на нивоу земаља чланица, институција, тела, канцеларија и агенција Уније.⁸⁴ На основу исте одредбе, Комисија у сарадњи са земљама чланицама има обавезу да сваке године Европском парламенту и Савету доставља извештај о мерама предузетим на нивоу Европске уније у циљу заштите њених финансијских интереса.⁸⁵ Када је у питању кривичноправна заштита наведених интереса, од највећег значаја су одредбе Директиве о сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније из 2017. године.

4.1. Директива о сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније кривичноправним мерама

Директивом број 1317 из 2017. године Европског парламента и Савета о сузбијању превара на штету финансијских интереса Уније кривичноправним мерама створен је нови правни основ за њихову заштиту. Наведеном Директивом су успостављена минимална правила у погледу дефиниције кривичних дела и санкција у циљу сузбијања превара и других незаконитих активности које се негативно одржавају на финансијске интересе Европске уније. Обим примене њених одредби је ограничен. Тако се у погледу прихода који произилазе из властитих средстава на основу пореза на додату вредност Директива примењује само уколико се ради о тешким кривичним делима против заједничког система пореза на додату вредност. Та дела се сматрају тешким уколико су радње или пропуштања извршена са намером, повезана са државним подручјем две или више држава чланица Уније и ако је њиховим извршењем проузрокована штета за буџет Европске уније у износу од најмање 10.000 евра.⁸⁶

81 Члан 325. став 1. Уговора о функционисању Европске уније.

82 Члан 325. став 2. Уговора.

83 Члан 325. став 3. Уговора.

84 Члан 325. став 4. Уговора.

85 Члан 325. став 5. Уговора.

86 Члан 2. став 2 Директиве. Према члану 3. став 2. тачка (д) Директиве под преваром која штетно утиче на финансијске интересе Европске уније сматра се и кривично дело извршено са намером у односу на приход који произилази из властитих средстава на

Осим тога, државе чланице имају обавезу да пропишу и друге неопходне мере како би се обезбедило санкционисање извршилаца кривичних дела која су повезана са делима којима се причињава штета финансијским интересима Уније. Те мере се односе на прање новца, а које обухвата имовину стечену кривичним делима прописаним чланом 3. Директиве. Према њеним одредбама, државе чланице имају обавезу да пропишу давање и примање мита као кривична дела у свом националном законодавству.⁸⁷ Осим тога, оне имају обавезу и да проневеру пропишу као посебно кривично дело чије је конститутивно обележје намера.⁸⁸ Поред санкционисања извршилаца наведених дела, државе чланице су у обавези да предвиде адекватне мере како би се казнила и лица која подстичу, помажу или

основу пореза на додату вредност, свака радња или пропуштање који су извршени у прекограничним системима превара и који се односе на употребу или приказивање лажних, нетачних или непотпуних докумената у вези са порезом на додату вредности који имају за последицу смањење средстава из буџета Уније, неоткривање информација у вези са порезом на додату вредност чиме се крши одређена обавеза са истом последицом или приказивање исправних изјава у вези са порезом на додату вредност за потребе прикривања неплаћања или незаконитог остваривања права на повраћај пореза на додату вредност.

- 87 Према члану 4. став 2. тачка (а) Директиве, под примањем мита подразумева се поступање јавног службеника који директно или путем посредника тражи или прима за себе или друго лице одређену корист или уколико прихвата обећање такве користи како би обављао своју дужност, суздржао се од њеног обављања или уколико би своју дужност обављао на начин којим се наноси штета финансијским интересима Европске уније. Истим чланом и ставом, тачка (б) дефинисано је „давање мита“, а под којим се подразумева поступање особе која обећава, нуди или даје, директно или путем посредника, било какву корист јавном службенику у своје име или у име неког другог лица, како би јавни службеник вршио или се суздржао од вршења службене дужности или како би своју службену дужност вршио на начин којим се наноси штета финансијским интересима Европске уније.
- 88 Према члану 4. став 3. Директиве, под проневером се подразумева поступање којим јавни службеник којем је директно или индиректно поверено управљање средствима или имовином, исплати средства, присвоји имовину или се њом користи супротно сврси од оне за коју су она намењена, а као последица таквог понашања наступи штета за финансијске интересе Европске уније. Истим чланом, став 4. дефинисан је и појам јавног службеника. Тај појам подразумева како службеника Уније, тако и националног службеника, укључујући и сваког националног службеника друге државе чланице или националног службеника треће земље. Службеником Уније се сматра функционер или други службеник запослен на основу уговорног односа са Унијом у смислу Правилника о запосленима и условима запослења осталих службеника Европске уније утврђених у Уредби већа број 259/68 или кога су држава чланица или неко јавно или приватно тело упутили на рад у Европску унију и које обавља функције истоветне функцијама функционера или других службеника Уније. Појам „национални службеник“ обухвата сва лица која обављају извршну, управну или правосудну функцију на националном, регионалном или локалном нивоу. Свако лице које обавља законодавну дужност на националном, регионалном или локалном нивоу сматра се у смислу одредби Директиве „националним службеником“. Исти појам обухвата и свако друго лице којем је поверена јавна функција и које обавља јавну функцију која подразумева управљање финансијским интересима Уније у државама чланицама или трећим лицима или доношење одлука у вези са тим интересима.

покушају извршење неког од кривичних дела чија се последица састоји у доношењу штете финансијским интересима Европске уније.⁸⁹

Према одредбама Директиве оне имају обавезу и да предузму адекватне мере како би се обезбедила одговорност правних лица уколико неко лице у њихову корист самостално или као члан неког органа тог правног лица, а на основу овлашћења за заступање правног лица, овлашћења за доношење одлука у име правног лица, овлашћења за спровођење надзора на нивоу правног лица у име тог правног лица изврши, помаже, подстакне или покуша извршење кривичног дела на штету финансијских интереса Европске уније.

Државе чланице би у том контексту требало да предузму неопходне мере како би се обезбедила и одговорност правног лица у случају да је услед недостатка надзора или контроле од стране лица овлашћеног за заступање правног лица, лица овлашћеног за доношење одлука у име правног лица или лица овлашћеног за спровођење надзора на нивоу тог правног лица омогућено извршење кривичног дела на штету финансијских интереса Европске уније, као и помагање, подстрекавање или покушај извршења таквог дела. Изрицање кривичних санкција правном лицу не искључује могућност кажњавања физичких лица која су извршила, подстрекавала извршење, помогла у извршењу или покушала извршење неког од кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније.⁹⁰

Према одредбама Директиве, државе чланице треба да обезбеде делотворне, пропорционалне и одвраћајуће кривичноправне санкције у погледу физичких лица извршилаца кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније. У складу са тим, оне би требало да пропишу санкцију од најмање четири године затвора уколико је извршењем дела проузрокована знатна штета или је стечена знатна имовинска корист.⁹¹ Државе чланице такође могу да пропишу санкцију од најмање четири године затвора за извршиоце кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније уколико постоје још неке тешке околности дефинисане њиховим националним прописима. У случају да је извршењем неких од кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније проузрокована штета или стечена имовинска корист у износу мањем од 10.000 евра, државе чланице уместо кривичноправних могу да пропишу и друге санкције (прекршајне). Према одредбама Директиве, уколико су националним законодавством предвиђене дисциплинске санкције за јавне службенике у случају извршења кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније, могуће је истовремено изрицање и извршење кривичних санкција.⁹²

89 Члан 5. Директиве.

90 Члан 6. Директиве.

91 Према члану 7. Директиве, штета или корист који су настали извршењем кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније сматрају се знатним када њихов износ прелази 100.000 евра.

92 Члан 7. Директиве.

Директивом су дефинисани и минимални стандарди у погледу санкција за правна лица. У складу са њеним одредбама, државе чланице су у обавези да пропишу и примене делотворне, пропорционалне и одвраћајуће санкције које подразумевају како кривичноправне тако и прекршајне новчане санкције, а могу да пропишу и друге санкције, као што су:

- 1) укидање права на погодности и субвенције из јавних средстава;
- 2) привремено или трајно искључење из учешћа на јавним надметањима;
- 3) привремена или трајна забрана обављања делатности;
- 4) одређивање судског надзора и изрицање судског налога за ликвидацију правног лица; и
- 5) привремено или трајно затварање објеката који су се користили за извршење кривичних дела.⁹³

Државе чланице имају обавезу да предузму неопходне мере како би одузеле имовину, предмете или имовинску корист проистеклу из кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније.⁹⁴

Према одредбама Директиве, државе чланице су надлежне за поступање у кривичноправним поступцима уколико је кривично дело у целости или делимично извршено на њеној територији или уколико је извршилац кривичног дела њен држављанин. Исто тако, држава чланица предузима неопходне мере у смислу успостављања сопствене надлежности уколико се на њеног држављанина примењују одредбе Правилника о запосленима и условима за запослење у институцијама Европске уније. Државе чланице могу одустати од примене таквих правила или их могу примењивати само у посебним случајевима или уколико су испуњени посебни услови. Међутим, држава о томе мора да обавести Комисију. Обавеза обавештавања Комисије постоји нпр. уколико држава чланица одлучи да прошири своју надлежност у односу на извршиоца кривичног дела који има боравиште на њеној територији, уколико је кривично дело извршено у корист правног лица које има седиште на територији те државе чланице, уколико је извршилац кривичног дела службеник те државе чланице и уколико поступа у оквиру своје службене дужности. У наведеним ситуацијама државе чланице предузимају неопходне мере како би успоставиле надлежност и обезбедиле да успостављање њихове надлежности не зависи од подношења кривичне пријаве у месту у којем је дело извршено.⁹⁵

Рокови застарелости кривичног гоњења представљају проблем и на националном нивоу када су у питању финансијска кривична дела. Доста времена је потребно за њихово откривање и прилично дуг период протек-

93 Члан 9. Директиве.

94 Члан 10. Директиве.

95 Правила о надлежности држава чланица, тј. њихових правосудних органа садржана су у члану 11. Директиве.

не од прикупљања доказа релевантних за поступак до подношења кривичне пријаве. Због тога су Директивом предвиђени стандарди који се тичу рокова застарелости за кривична дела којима се наноси штета финансијским интересима Европске уније. У складу са њеним одредбама, државе чланице имају обавезу да предузму неопходне мере како би предвиделе рок застарелости којим се омогућава истрага, кривично гоњење, спровођење судског поступка и доношење одлуке у погледу санкционисања извршилаца кривичних дела на штету финансијских интереса Уније. Државе чланице су у обавези да у случају извршења кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније, као и помагања, подстрекавања или покушаја њиховог извршења, а под условом да је за њих прописана санкција од најмање четири године затвора, пропишу рок застарелости кривичног гоњења од најмање пет година након њиховог извршења. Међутим, Директивом је предвиђена и могућност одређивања краћег рока застарелости од пет година, али он не може бити краћи од три године и то под условом да је могућ прекид или застој застарелости кривичног гоњења у случају предузимања одређених активности. Исто тако, државе чланице су у обавези и да пропишу адекватан рок застарелости извршења правноснажне пресуде у случају да је за одређено кривично дело прописана казна затвора дужа од једне године или казна затвора од најмање четири године. Тај рок застарелости треба да износи најмање пет година од датума правноснажности изречене пресуде. Наведени период може да обухвата и продужење рока застарелости који произилазе из прекида или застоја.⁹⁶

Без обзира на могућност кривичноправног санкционисања извршилаца кривичних дела, одредбама Директиве не доводи се у питање могућност повраћаја средстава у буџет Европске уније као последица извршења кривичних дела на штету њених финансијских интереса.⁹⁷

Поред кривичноправних мера за сузбијање превара на штету финансијских интереса Европске уније, од великог значаја су и превентивне мере које предузимају надлежни органи на нивоу Европске уније и земаља чланица. О успостављању тих мера на нивоу институција Уније стара се Комисија, а на националном нивоу надлежни органи држава чланица.

4.2. Превентивне мере и систем раној откривања неправилности и искључења могућности коришћења средстава буџета Европске уније (EDES)

Претходних година на нивоу Европске уније посвећено је доста пажње јачању механизма заштите њених финансијских интереса кривичноправним мерама. Међутим, као и на националном нивоу, и на нивоу Европске

⁹⁶ Рокови застарелости кривичног гоњења и извршења правноснажне пресуде предвиђени су чланом 12. Директиве.

⁹⁷ Члан 13. Директиве.

уније постоји потреба за превентивним деловањем, тј. спречавањем извршења таквих кривичних дела.

Одредбе којима се успоставља систем за рано откривање и превенцију ризика на штету финансијских интереса Европске уније садржане су у Финансијској уредби.⁹⁸ Разлози због којих се он успоставља су:

- 1) рано откривање ризика који прете финансијским интересима Европске уније;
- 2) искључивање корисника који поступају несавесно у коришћењу средстава буџета Европске уније из програма доделе и коришћења тих средстава; и
- 3) изрицање финансијских санкција корисницима тих средстава који посупају супротно прописима Европске уније.

Комисија или други јавни наручилац имају обавезу да искључе привредне субјекте из програма примања средстава Европске уније, било да се ради о поступку јавне набавке или поступку доделе бесповратних средстава уколико су та лица:

- 1) у поступку стечаја, несолвентности или не обављају пословне активности;
- 2) уколико та правна лица не плаћају порез или допринос за социјално осигурање запосленим лицима;
- 3) уколико се ради о тешкој повреди дужности, као што је кршење права интелектуалне својине или договарања са другим привредним субјектима ради нарушавања слободне конкуренције;
- 4) уколико је у име тог правног лица извршено неко од кривичних дела које се може сматрати финансијском преваром у смислу прописа Европске уније којима се штите њени финансијски интереси, кривично дело корупције, учешће у криминалној организацији, учешће у прању новца, извршење кривичних дела тероризма, дечијег рада или трговине људима; као и у
- 5) случају озбиљног кршења уговора закљученог са институцијама Европске уније или других неправилности.⁹⁹

Како би се обезбедило законито доношење одлуке о искључењу из коришћења средстава буџета Европске уније и примениле адекватне финан-

98 Финансијска Уредба, Regulation (EU, Euroatom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euroatom) No 966/2012.

99 Чланом 105а прописана је надлежност тела за доношење такве одлуке, док су критеријуми који се наводе прописани чланом 106. став 1. Уредбе.

сијске санкције, неопходно је да се одлука донесе на основу препоруке независног тела. То тело даје прелиминарну оцену уколико не постоји коначна пресуда или управна одлука у случајевима повезаним са тешким кршењем уговора закључених са институцијама Европске уније.

Одлуке којима се искључују одређени привредни субјекти или изричу административне санкције заснивају се на:

- 1) чињеницама наведеним у ревизорским извештајима Европског ревизорског суда, Европске канцеларије за борбу против финансијских превара, интерних провера и контрола;
- 2) коначним пресудама и пресудама и управним одлукама које нису коначне;
- 3) одлукама Европске централне банке, Европске инвестиционе банке, Европског инвестиционог фонда или међународних организација; и
- 4) одлукама Комисије о правилима тржишне конкуренције Европске уније.¹⁰⁰

Осим тога, потребно је да се одлука о искључењу или финансијској санкцији темељи на:

- 1) начелу пропорционалности;
- 2) тежини околности;
- 3) утицају на финансије Европске уније и функционисање њеног буџета;
- 4) протеклу времена од несавесног поступка, његовог трајања и понављања, намери и степену непажње у поступању; и
- 5) олакшавајућим околностима, као што је нпр. ниво сарадње привредног субјекта у поступку утврђивања одговорности.¹⁰¹

Висина финансијских санкција је ограничена. Тако се финансијске санкције могу изрећи у износу између 2 и 10% укупне вредности уговора, а искључење из коришћења средстава може трајати од три до пет година.¹⁰² Подаци који се односе на систем раног откривања и искључења уносе се у централизовану базу података Комисије. Наведено тело или наручилац одлучују да ли треба да се изрекне или не финансијска санкција због такве преваре или прекршаја.¹⁰³

Финансијском уредбом Европске уније прописана је и обавеза успостављања адекватног механизма интерне финансијске контроле, а која подразумева постојање финансијског управљања и контроле и интерну ревизију у њеним институцијама. Према њеним одредбама буџетска средства морају да се троше у складу са одобреним буџетским апропријацијама уз

100 http://ec.europa.eu/budget/explained/management/protecting/protect_en.cfm

101 Члан 109. Уредбе.

102 Члан 106. Тачка 13. подтачка б) и тачка 14. Уредбе.

103 Члан 108. Уредбе.

поштовање принципа економичности, ефикасности и ефективности. Осим тога, институције морају да омогуће *ex ante* и *ex post* контролу програма и активности који се финансирају из буџета и фондова Европске уније.¹⁰⁴ На основу одредаба Уредбе, свака институција Уније има обавезу да успостави независну интерну ревизију, а која ће у оквиру институције спроводити *ex post* финансијску контролу.¹⁰⁵ Екстерну ревизију на нивоу Уније спроводи Европски ревизорски суд. Његова надлежност, овлашћења и начин извештавања дефинисани су такође Финансијском уредбом.¹⁰⁶

Земље чланице у складу са својим финансијским прописима такође имају обавезу да успоставе адекватан систем интерне финансијске контроле. На националном нивоу финансијско управљање и контрола треба да обухвате и интерне политике, процедуре и активности којима се спречава ненаменско коришћење средстава из фондова и буџета Европске уније. Начин и квалитет њиховог функционисања контролише интерна ревизија успостављена код корисника јавних средстава. У свим европским земљама екстерну ревизију обавља врховна ревизорска институција. Прописима Републике Србије за вршење екстерне ревизије средстава из фондова и буџета Европске уније овлашћена су два тела, па је неопходно прецизно разграничење њихове надлежности.¹⁰⁷

104 Члан 31–33. Уредбе.

105 Члан 98–100. Уредбе.

106 Надлежност, овлашћења и начин извештавања Европског ревизорског суда прописана је члановима 158–163. Уредбе.

107 У Републици Србији је систем финансијског управљања и контроле дефинисан чланом 81. Закона о буџетском систему и Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 99/2011 и 106/2013). Функција интерне ревизије дефинисана је чланом 82. наведеног Закона. Према члану 9. став 1. Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким условима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 99/2011 и 106/2013) прописано је да интерна ревизија обавља ревизију свих организационих делова корисника код кога је успостављена, укључујући и кориснике средстава Европске уније. Чланом 10. став 1. тачка 10) Закона о Државној ревизорској институцији Републике Србије („Службени гласник РС“, број 101/2005, 54/2007, 36/2010, 44/2018-др. закон) прописано је да су један од субјеката наведене институције и корисници средстава Европске уније. Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније успостављена је Уредбом Владе Републике Србије („Службени гласник РС“, број 41/2011 и 83/2011). Њена овлашћења су дефинисана Уредбом о одређивању тела за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента претприступне помоћи (ИРА II) („Службени гласник РС“, број 86/2015).

Поглавље III

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ НА НИВОУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ЗАШТИТА ЊЕНИХ ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА

Веома битан фактор у борби против криминалитета са међународним обележјем јесте благовремено предузимање свих потребних активности у циљу откривања и доказивања таквих кривичних дела.¹⁰⁸ У том контексту је од посебног значаја сарадња надлежних институција Уније и земаља чланица.

Уговором о функционисању Европске уније посебно је уређена област правосудне сарадње у кривичноправној материји. Према одредбама Уговора, она би требало да буде заснована на принципу уједначености права и признавања одлука у што већој мери. Стога би Европски парламент и Савет требало да усвајају и унапређују мере које се тичу доношења правила и процедура којима се омогућава признавање пресуда у Европској унији у свим поступцима, као и спречавање сукоба надлежности земаља чланица, подржавање стручног усавршавања правосудног особља и унапређење институционалне сарадње надлежних органа земаља чланица, а у циљу кривичног гоњења извршилаца кривичних дела и доношења правноснажних судских одлука.¹⁰⁹

Институционализација признавања поступака и судских одлука, полицијска и правосудна сарадња у кривичноправној области која има прекограничну димензију свакако би требало да буде омогућена на основу директива и других правних аката донетих од стране Парламента и Савета. Тим одлукама би требало да буду успостављена и минимална правила. Међутим, не би требало сасвим занемарити разлике између правних традиција земаља чланица.¹¹⁰ Осим тога, треба имати у виду да доношење таквих правила не спречава земље чланице да у кривичноправној области успоставе виши ниво заштите одређених интереса.

108 С. Бејатовић, „Међународна кривичноправна сарадња као инструмент ефикасности откривања и доказивања кривичних дела са међународним обележјем“ у: *Европске интеграције и међународна кривичноправна сарадња* (урс. Јован Ђирић и Станко Бејатовић), Београд: Институт за упоредно право, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, 2011–2012. 49.

109 Члан 82. став 1. Уговора о функционисању Европске уније.

110 Члан 82. став 2. Уговора о функционисању Европске уније.

Од значаја за сузбијање кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније јесте и сарадња полицијских органа држава чланица, као и сарадња надлежних националних институција са Канцеларијом за борбу против превара на штету финансијских интереса Европске уније (OLAF). Осим тога, велики помак у сузбијању кривичних дела којима се наноси штета наведеним интересима представља и успостављање ближе сарадње земаља чланица у циљу оснивања Канцеларије европског јавног тужиоца. Од посебног значаја за превенцију превара на штету финансијских интереса Европске уније јесте и делатност Ревизорског суда, као независног тела надлежног за контролу њених прихода и расхода.

1. ЕУРОЦАСТ И САРАДЊА НАДЛЕЖНИХ ОРГАНА НА НИВОУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Према неким ауторима, Еуроцаст је паралелна конструкција Еурополу, али у погледу правосуђа.¹¹¹ Међутим, правосудна сарадња на нивоу Европске уније успостављена је касније у односу на полицијску сарадњу. На састанку Европског савета у Тампереу 1999. године препоручено је оснивање тела која ће се борити против озбиљног организованог криминала. Савет је тада имао посебан састанак који је био посвећен стварању области слободе, безбедности и правде у Европској унији. Циљ те препоруке је био отклањање недостатака правосудне сарадње у кривичноправној материји на нивоу Европске уније. Због тога је Савет 2001. године основао Еуроцаст, са циљем да омогући сарадњу надлежних органа држава чланица.¹¹²

Главни циљ Еуроцаста је подршка и развој координације и сарадње између националних истражних органа и органа кривичног гоњења у вези са озбиљним криминалитетом који се одражава на две или више земаља чланица, уз омогућавање заједничког гоњења и размене информација коју би требало да обезбеде надлежни органи земаља чланица и Еуропол.¹¹³ Задаци наведеног тела јесу:

- 1) покретање истраге, као и предлагање покретања истраге која се води од стране надлежних националних институција, посебно у вези са кривичним делима на штету финансијских интереса Европске уније;

111 Н. Satzger, 2005, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, Baden-Baden: Nomos, 2005. 134–135.

112 М. Матић, „Eurojust – Будућност и однос са трећим државама“, у: *Европске институције и међународна кривичноправна сарадња*, (ур. Јован Ђирић, Станко Бејатовић), Београд: Институт за упоредно право, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, 2011–2012. 111 и 112. О Eurojust-у и А. Чавошки, „Оснивање Eurojust-а у циљу јачања борбе против транснационалног криминала“, у: *Водич кроз право Европске уније*, (ур. Благоје С. Бабић), Београд: Институт за међународну политику и привреду, Правни факултет Универзитета у Београду, 2009. 194–201.

113 Члан 85. став 1. Уговора о функционисању Европске уније.

- 2) координаџија истрага и поступака у вези са претходно наведеним кривичним делима;
- 3) унапређивање правне сарадње укључујући и решавање сукоба надлежности, као и ближу сарадњу са Европском правосудном мрежом.¹¹⁴

Кривично гођење у претходно наведеним случајевима спроводе национални органи у складу са прописима држава чланица.¹¹⁵

Еуроцаст има статус правног лица, а његови службеници имају приступ националним казним евиденцијама и координирају рад националних правосудних система како би се сузбила кривична дела којима се угрожавају интереси више држава чланица.¹¹⁶ Међутим, Еуроцаст је искључиво координационо тело, док формалне активности у вези са кривичним гођењем и поступком спроводе надлежни органи на националном нивоу.¹¹⁷

2. ЕУРОПОЛ И ПОЛИЦИЈСКА САРАДЊА ЗЕМАЉА ЧЛАНИЦА

Европска унија у складу са чланом 87. Уговора о функционисању Европске уније успоставља полицијску сарадњу која подразумева учешће надлежних органа земаља чланица укључујући полицију, царине и остале специјализоване институције у чијој је надлежности превенција, откривање и истрага кривичних дела. У ту сврху Европски парламент и Савет у складу са релевантном правном регулативом могу да успоставе мере које се тичу прикупљања, чувања, обраде, анализе и размене релевантних информација, подршке обукама запослених, размене запослених, размене потребних средстава, сарадње у откривању кривичних дела и коришћења заједничких истражних техника у вези са откривањем тешких облика организованог криминалитета.

Основ за успостављање Европске полиције био је споразум из Мас-трихта из 1995. године. Она је успостављена Конвенцијом која је била отворена за приступање земаља чланица Европске уније, а почела је са радом 1999. године.¹¹⁸ Након Одлуке Савета Европе из 2010. године Еуропол је постао Агенција Европске уније, а данас има улогу истражног органа

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ Члан 85. став 2. Уговора.

¹¹⁶ Шкулић М., „Организација и надлежност државних органа чија је функција сузбијање коруптивних кривичних дела“, *op. cit.*, 16.

¹¹⁷ S. Miettinen, *Criminal law and Policy in the European Union*, London and New York: Routledge, 2013. 73.

¹¹⁸ Конвенција о оснивању Европског полицијског уреда из 1998. године ступила је на снагу након што је ратификована од стране свих држава чланица. Наведено према М. Рељановић, „Полицијска сарадња држава чланица Европске уније“ у: *Европске институције и међународна кривичноправна сарадња* (урс. Јован Ђирић, Станко Бејатовић),

Канцеларије европског јавног тужиоца.¹¹⁹ Њене основне функције су информативна и аналитичка. Информативна се реализује кроз стварање централног пункта у који се сливају све релевантне информације, док се аналитичка односи на проучавање услова и других феноменолошких и етиолошких елемената криминалитета којим се угрожавају интереси Европске уније. Еуропол подржава националне полиције у погледу супротстављања тешком криминалитету са елементима иностраности, а у који несумњиво спадају и кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније. Како поједини аутори наводе, укидањем чврстих граница између држава чланица, могуће је да полиција једне државе делује на простору друге државе чланице без неких специфичних формалности.¹²⁰

У надлежност Еуропола спада и подршка и развој активности полицијских органа земаља чланица и осталих институција формалне социјалне контроле, као и подстицање њихове сарадње у превенцији и борби против озбиљних кривичних дела која се одражавају на две или више земаља чланица – тероризам и облици криминалитета којима се угрожавају заједнички интереси Европске уније. Осим тога, наведено тело је надлежно за координацију, организацију и примену истражних и оперативних радњи које се спроводе заједнички са земљама чланицама, надлежним институцијама, или у оквиру заједничких истражних тимова. Активност наведеног тела контролише Европски парламент заједно са националним парламентом земље чланице на чијој територији је предузета одређена активност. За примену мера принуде изричито су одговорни надлежни национални органи земље чланице.¹²¹

2.1. *Административна сарадња земаља чланица у области пореза на додату вредност*

Уредба Савета Европе број 1798/2003 од 7. октобра 2003. године о административној сарадњи земаља чланица у области пореза на додату вредност измењена је суштински неколико пута.¹²² Разлог за то је била потреба унапређења борбе против превара у тој области. Пореска евазија у оквиру Европске уније доводи до великих губитака за њен буџет, нарушава кретање капитала и услове слободне конкуренције. Њене последице такође

Београд: Институт за упоредно право, Српско удружење за кривичноправну терорију и праксу. 2011–2012. 102.

119 Council Decision (2009/37/JHA) on establishing the European Police Office (Europol), OJ L121/37–66. *Ibid*.

120 Ж. Алексић, М. Шкулић. *Криминалистика*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник, 2009. 27.

121 Члан 88. Уговора о функционисању Европске уније.

122 Council Regulation (EC) No 1798/2003 of 7 October 2003 on administrative cooperation on the field of value added tax and repealing Regulation (ECC) No 218/92 ("Official Journal of the European Union" L 264, 15/10/2003).

погађају и међународну трговину. Због тога њено сузбијање захтева ближу сарадњу надлежних органа земаља чланица.

Новом Уредбом Савета Европе број 904/2010 прописано је да се административна помоћ и сарадња у борби против пореских деликата¹²³ састоји пре свега у међусобној размени информација земаља чланица, која се врши како на захтев одређене земље, тако и без тог захтева у случајевима који су таксативно прописани Уредбом. Достављање захтева и размена информација који су неопходни за спровођење поступка контроле плаћања пореза на додату вредност, а самим тим и несметано функционисање система пореза на додату вредност, врше се у електронској форми.¹²⁴

Размена и достављање неопходних информација обавља се путем тзв. одељења за везу, која су, у складу са Уредбом, земље чланице у обавези да успоставе на националном нивоу. Та одељења су директно одговорна Централној канцеларији за везу која је надлежна за комуникацију са надлежним органима Европске уније. Наведена канцеларија води списак одељења за везу који је доступан у електронској форми другим земљама чланицама.¹²⁵

Запослени у одељењу за везу су у обавези да информишу Централну канцеларију за везу приликом сваког пријема одређеног захтева или достављања одговора на захтев или помоћ земљи која га је поднела.¹²⁶ Уколико се одељењу за везу достави захтев за поступање који није у његовој надлежности, одељење је у обавези да обавести Централну канцеларију, а која је у обавези да тај захтев проследи надлежном одељењу или предузме друге неопходне активности.¹²⁷

Уредбом су прописани случајеви када надлежни органи сваке земље чланице Европске уније могу без поднетог захтева да доставе информације надлежном органу друге земље чланице. За поступање на тај начин потребно је да су испуњени следећи кумулативни услови:

- 1) када надлежни орган одређене земље процени да је неопходно доставити информације органу друге земље ради спровођења поступка пореске контроле;
- 2) када конкретна држава има основа да верује да је у том случају поступљено супротно прописима којима је уређен порез на додату вредност; и

123 Council Regulation (EU) No 904/2010 of 7 October 2010 on administration cooperation and combating fraud in the field of value added tax ("Official Journal of the European Union" L268/1 од 13.10.2010. године).

124 Члан 4. Уредбе Савета Европе.

125 *Ibidem*.

126 Члан 5. Уредбе.

127 Члан 6. Уредбе.

- 3) када постоји опасност од пореског губитка у другој држави чланици.¹²⁸

С обзиром на то да се ради о кумулативним условима, неопходно је да они буду испуњени истовремено.

Осим захтева за добијање одређених информација заинтересована земља чланица може да поднесе и захтев за добијање одређених обавештења од стране друге земље, као што су нпр. информације о спороведеним мерама, донетим одлукама надлежних органа или захтев за достављање правне регулативе у области пореза на додату вредност. Уредбом је прописана и могућност да службеници из одељења за везу једне земље посете одељење за везу у другој земљи и да у штампаној форми добију неопходну документацију.¹²⁹

Међусобна помоћ земаља чланица Европске уније не састоји се само у могућности међусобне размене релевантних информација и документације. Уредбом је прописана могућност пружања помоћи од стране друге земље чланице, уколико је извесно да ће таква контрола бити ефикаснија него у случају када би је обављали порески органи једне земље чланице.¹³⁰

У оквиру поглавља десет Уредбе предвиђено је да се у циљу унапређења институционализоване мултилатералне сарадње у области превенције пореског криминалитета успоставља мрежа за брзу размену информација од кључног значаја. У складу са тим чланом успостављена је децентрализована мрежа за брзу размену информација од значаја за превенцију пореског криминалитета *Eurofisc*,¹³¹ која није орган Европске уније и која нема статус правног лица.¹³² Логистичку и техничку подршку том телу пружа Европска комисија.¹³³

Државе чланице су у обавези да успоставе механизме за:

- 1) упозорење на могућност извршења пореских деликата;
- 2) координацију брзе размене информација на међународном нивоу; и
- 3) координацију рада службеника за везу са *Eurofisc*-ом.¹³⁴

128 Члан 13. Уредбе.

129 Члан 25. Уредбе.

130 Члан 29. Уредбе.

131 *Eurofisc* није владина агенција, већ децентрализована мрежа без статуса правног лица, чији је циљ унапређење и институционализација мултилатералне и децентрализоване сарадње. Све земље чланице Европске уније су у обавези да изаберу службенике за везу са *Eurofisc*-ом. Наведена мрежа је од великог значаја за успостављање институционалне мултилатералне сарадње у области борбе против пореских деликата. Више информација о *Eurofisc*-у налази се на веб-страници: http://www.eurofisc.eu/how_it_works/ 4.12.2018.

132 Члан 33. Уредбе.

133 Члан 35. Уредбе.

134 Члан 36. Уредбе.

Према одредбама Уредбе, државе чланице имају обавезу да успоставе најмање једну службу за размену информација (одељења за везу). У складу са њеним одредбама, оне могу да достављају релевантне информације и земљама које нису чланице Европске уније под следећим условима:

- 1) уколико земља којој је поднет захтев за достављање информације пристане на такав вид комуникације; и
- 2) уколико земља која није чланица Европске уније достави доказ да је та информација неопходна за спречавање незаконитих трансакција којима се крше прописи којима се уређује област пореза на додату вредност.¹³⁵

Национални прописи којима се дефинише функционисање система пореза на додату вредност морају да буду у складу са Уредбом, а земље чланице су у обавези да Европску комисију обавесте о техничкој или суштинској измени прописа којима се уређује систем пореза на додату вредност.¹³⁶

Земље чланице су такође у обавези да обавесте Комисију Европске уније без одлагања о закључењу билатералних уговора којима се уређује област пореза на додату вредност. Након пријема обавештења, Комисија обавезно доставља потврду о пријему информације земљи или земљама чланицама које су доставиле такво обавештење.¹³⁷

3. ЕВРОПСКА КАНЦЕЛАРИЈА ЗА БОРБУ ПРОТИВ ФИНАНСИЈСКИХ ПРЕСТУПА (OLAF)

Пре успостављања Европске канцеларије за борбу против финансијских преступа (OLAF), на нивоу Европске уније је 1988. године формирана јединица за борбу против финансијских преступа (UCLAF). Она је била део Генералног секретаријата Европске комисије, а њен основни задатак је био превенција и борба против активности којима се наноси штета финансијским интересима Европске уније. Наведена јединица је спроводила истраге по сопственој иницијативи на основу информација из различитих извора. Сва тела Комисије су имала могућност да је информишу у оквиру својих овлашћења о постојању преваре на штету финансијских интереса Европске уније.¹³⁸

Канцеларија за борбу против финансијских преступа успостављена је на основу Одлуке Европске комисије из 1999. године као независно

135 Члан 50. Уредбе.

136 Члан 60. Уредбе.

137 *Ibidem*.

138 Наведено према: A. Lungu et al., *Guide to the Protection on the Financial interests of the European union*, Transparency International Romania, OLAF, DLAF, 2010, 7 [www.transparency.org/ro/proiecte/proiecte_incheiate/2010/proiects/Guide to the protection of EU financial interests.pdf](http://www.transparency.org/ro/proiecte/proiecte_incheiate/2010/proiects/Guide%20to%20the%20protection%20of%20EU%20financial%20interests.pdf) 4.12.2018.

телу.¹³⁹ У складу са њеним одредбама службеници наведеног тела обављају инспекцију и контролу како на нивоу институција Европске уније, тако и на нивоу земаља чланица и трећих земаља у циљу провере законитости потрошње и располагања средствима буџета Европске уније на њиховој територији. У складу са одредбама Одлуке из 1999. године приликом вршења инспекције на нивоу институција Уније, OLAF има право на:

- 1) ненајављен и тренутан приступ свим информацијама којима располажу институције, тела, канцеларије и агенције;
- 2) приступ просторијама у којима се врши инспекција;
- 3) обављање инспекције свих рачуна институција, тела, канцеларија и агенција; и
- 4) усмени захтев за добијање релевантних података од стране руководиоца и осталих запослених у институцијама и телима у којима обавља контролу.¹⁴⁰

Овлашћења да кажњавају извршиоце кривичних дела или других преступа на штету финансијских интереса Европске уније имају искључиво надлежни органи држава чланица и нечланица Европске уније у којима OLAF обавља контролу. Наведено тело нема полицијска овлашћења, већ обавезу да прикупљене податке и доказе достави надлежним националним службама и да о томе обавести Европску комисију давањем препорука за њено даље поступање у одређеном случају.¹⁴¹

Канцеларија има значајна овлашћења која у зависности од учесталости, квалитета и доследности у пракси могу да допринесу превенцији како кривичних дела, тако и других неправилности на штету финансијских

139 Commission Decision of 28. April 1999 establishing the European Anti Fraud Office (OLAF), (notified under document number SEC (1999) 802) 1999/352/EC, ESC, Euroatom), ("Official Journal of the European Communities" L 136 136/20 од 31.5.1999). Наведена Одлука је касније измењена у три наврата. Први пут је измењена 2013. године Одлуком број 478 (Commission Decision 2013/478/EU, 27 September of 2013). Измене су се односиле на промену назива Европска заједница у назив Европска унија, као и измену одредаба које се односе на интерну организацију Канцеларије за борбу против финансијских превара. Две године касније њен текст је незнатно измењен у техничком смислу (Commission Decision (EU) 2015/512 of March 2015). Исте године новом Одлуком измењене су њене одредбе у погледу управљања буџетским средствима која су Канцеларији додељена ради вршења њених надлежности (Commission Decision 2015/2418 of December 2015).

140 Члан 4. Одлуке Комисије 1999/352/EC. Исто право је прописано и чланом 4. Уредбе број 883/2013 (Regulation (EU, Euroatom) 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euroatom) No 1074/1999.

141 М. Рељановић, З. Ивановић, „Европска канцеларија за борбу против финансијских преступа (OLAF)“, у: *Борба против корупције, искуства и поређења*, (ур. Јован Ђирић), Београд: Институт за упоредно право, 2013. 112. О томе и А. Чавошки, „Европска канцеларија за борбу против финансијских превара“, Београд, *Евројско законодавство*, 6/2003.

интереса Европске уније.¹⁴² Такво овлашћење је нпр. право на приступ просторијама, право да врши инспекцију свих рачуна институција, тела, канцеларија и агенција и право да усмено затражи податке од чланова институција и других тела, руководиоца и осталих запослених у тим установама.¹⁴³ У циљу спречавања понашања којима се наноси штета финансијским интересима Европске уније неопходно је успоставити административну сарадњу Канцеларије за борбу против финансијских преступа и других институција, не само на нивоу Европске уније, већ и на нивоу земаља у којима наведено тело у складу са својим овлашћењима врши контролу.¹⁴⁴ С обзиром на то да се контрола потрошње јавних средстава буџета Европске уније може вршити и од стране надлежних органа земаља чланица (интерне и екстерне ревизије) пре вршења контроле или инспекције, Европска канцеларија за борбу против финансијских преступа је у обавези да провери да ли је она спроведена од стране тих тела на основу њихових националних прописа. Контроле и инспекције припремају се и воде од стране Комисије уз сарадњу са надлежним органима на територији земаља у којима се оне спроводе. Државе чланице су у обавези да пруже сву неопходну помоћ инспекторима Канцеларије за борбу против финансијских превара у току спровођења контроле или инспекције.¹⁴⁵ Због тога је на нивоу земаља чланица и кандидата за чланство неопходно успоставити AFCOS канцеларију. У поступку контроле и инспекције Европске канцеларије за борбу против финансијских преступа могу да учествују и службена лица земаља у којима се врши контрола. Те мере се спроводе на захтев OLAF-а, а у складу са релевантним прописима земаља чланица. Једна од таквих мера је обезбеђивање неопходних доказа.¹⁴⁶ Инспекција и контрола се обављају на основу писаног овлашћења, а службеници OLAF-а су у обавези да буду независни и објективни у свом раду, као и да информације до којих су дошли у поступку инспекције чувају као пословну тајну.¹⁴⁷

Одредбама Уредбе о инспекцијама је прописано да се контрола од стране службеника OLAF-а спроводи увидом у пословне књиге и документацију, фактуре, уговоре, рачуне, извештаје банака и компјутерске базе података. Она подразумева и физичке провере, провере количине и природе наручених добара и квалитета извршене услуге, узимање и проверу узорака, контролу извршених радова и инвестиција за које су издвојена финансијска средства Европске уније, као и увид у техничку реализацију

142 Члан 1. Одлуке број 352/1999.

143 *Ibidem*. Члан 3. тачка 5. Уредбе број 883/2013.

144 Члан 2. Одлуке број 352/1999 и члан 3. тачка 4. Уредбе број 883/2013.

145 Члан 3. тачка 3. и члан 7. тачка 3. Уредбе.

146 Члан 7. тачка 7. Уредбе.

147 Члан 7. и 9. Уредбе.

субвенционисаних пројеката.¹⁴⁸ Информације прикупљене у поступку контроле представљају пословну тајну у складу са националним прописима земље на чијој територији је спроведена контрола и могу да се користе једино у циљу заштите финансијских интереса Уније. Инспектори Европске канцеларије за борбу против финансијских преступа имају обавезу да приликом рада поштују националне прописе земље у којој спроводе контролне активности. Материјали и документација који се прикупе у току поступка инспекције су саставни део писаног извештаја и могу да се користе као докази у управном или судском (кривичном) поступку на територији државе чланице или земље кандидата у којој је уочена неправилност на штету финансијских интереса Европске уније.¹⁴⁹

4. КАНЦЕЛАРИЈА ЕВРОПСКОГ ЈАВНОГ ТУЖИОЦА

Уговором о функционисању Европске уније дата је могућност да Савет након добијања сагласности Парламента успостави Канцеларију европског јавног тужиоца.¹⁵⁰ На основу те одредбе, донета је Уредба Савета 2017/1939 о спровођењу блиске сарадње у вези са оснивањем Канцеларије европског јавног тужиоца. Међутим, то не значи да је у формалном смислу успостављена Канцеларија, већ да постоји висок ниво сагласности земаља чланица у погледу блиске сарадње у циљу њеног успостављања. О намери учешћа у њеном успостављању током 2017. године Европски парламент, Савет и Комисију су званично обавестили следеће земље: Белгија, Бугарска, Кипар, Чешка, Финска, Француска, Грчка, Хрватска, Литванија, Луксембург, Немачка, Португал, Румунија, Словачка, Словенија и Шпанија. Осим наведених земаља, Летонија, Естонија, Аустрија и Италија су изразиле жељу за учешћем у успостављању Канцеларије. У складу са чланом 328. став 1. Уговора о функционисању Европске уније, у ту сарадњу се могу укључити и остале земље.

Уредба која је донета у току 2017. године не примењује се на све државе чланице, већ само у односу на оне које учествују у процесу блиске сарадње у циљу успостављања Канцеларије европског јавног тужиоца. Те земље су сагласне да би у складу са чланом 86. Уговора о функционисању Европске уније наведену Канцеларију требало основати од стране Еуроџаста. То подразумева да би се између земаља чланица требала успоставити блиска сарадња. Уговором о функционисању Европске уније је предвиђено да област надлежности Канцеларије европског јавног тужиоца буде искључиво

148 Члан 3. тачка 5. Уредбе. О томе и: Ј. Костић, С. Јелисавец Трошић, "Digital Forensic Procedures of European Anti Fraud Office and Protection of Personal Data", у: *Procedural aspects of EU law*, (урс. Dunja Duić, Tunjica Petrašević), Осиек: Правни факултет Универзитета Јосип Јурај Штросмајер у Осиеку, том 1, 2017, 35.

149 Члан 10. и 11. Уредбе.

150 Члан 86. Уговора о функционисању Европске уније.

ограничена на кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније. Дакле, у складу са тим, надлежност наведене Канцеларије била би ограничена на таква дела. Осим тога, у надлежности наведеног тела би била истрага, кривично гоњење и подизање оптужница против извршилаца кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније, као и кривичних дела која су са њима повезана.¹⁵¹ У случају проширења надлежности на тешка кривична дела са прекограничном димензијом била би потребна једногласна одлука Европског савета.

Уредбом је предвиђен систем подељене надлежности између Канцеларије Европског јавног тужиоца и националних органа у сузбијању кривичних дела којима се наноси штета финансијским интересима Европске уније. Како би се обезбедила адекватна сарадња, Канцеларија европског јавног тужиоца и надлежне националне институције би требало да једне другима достављају информације од значаја за сузбијање кривичних дела из надлежности Канцеларије. Због тога су наведеним актом утврђена правила од значаја за њено функционисање.¹⁵²

Према одредбама Уредбе Канцеларија европског јавног тужиоца има статус правног лица.¹⁵³ Елементи кривичних дела за која је она надлежна су дефинисани Директивом 2017/1371 о сузбијању превара на штету финансијских интереса Уније кривичноправним мерама, а прописана националним законодавством држава чланица. У складу са Уредбом Канцеларија европског јавног тужиоца обавља и функцију тужиоца пред надлежним судовима држава чланица.¹⁵⁴

Уредбом је уређен њен однос према националном законодавству држава чланица које учествују у успостављању Канцеларије. Национално право земље чланице примениће се у случају да неко питање није уређено Уредбом. Осим тога, национално право државе чланице чији делегирани европски тужилац води поступак примениће се у случају да се разликује у односу на решење садржано у Уредби.¹⁵⁵ Уколико су решења садржана у оба прописа иста, примењиваће се одредба Уредбе. Наведеним прописом предвиђен је и принцип лојалности, а према којем надлежна национална тела активно помажу и подржавају истраге и кривично гоњење које спроводи Канцеларија европског јавног тужица. Због тога сви поступци, политике и мере које се спровode треба да буду засновани на наведеном начелу.¹⁵⁶

151 То су кривична дела прописана чланом 3. и 4. Директиве о сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније кривичноправним средствима.

152 Члан 1. Уредбе Савета 2017/1939 о успостављању блиске сарадње у вези са оснивањем Канцеларије европског јавног тужиоца.

153 Члан 3. Уредбе.

154 Члан 4. Уредбе.

155 Члан 5. тачка 3. Уредбе.

156 Члан 5. тачка 6. Уредбе.

Европски јавни тужилац није појединац већ посебно тело које чине: Главни европски тужилац, његови заменици, европски тужиоци, делегирани европски тужиоци, директор управе, као и остали запослени који врше своје активности у име Европске уније. Канцеларија европског јавног тужиоца мора да буде независна у своме раду и у складу са тим да предузима мере независно од било које државе чланице или институције, тела, канцеларије или агенције Уније. Исто тако, оне морају да поштују независност Канцеларије и не смеју да утичу на вршење њених задатака.¹⁵⁷

Структура Канцеларије европског јавног тужиоца је децентрализована. Она има централу која се налази у седишту Канцеларије. Централу чине: колегијум, стална већа Главног европског тужиоца, заменици Главног европског тужиоца, европских тужилаца и директора управе. Децентрализована структура се састоји од делегираних европских тужилаца, а који су смештени у државама чланицама. Централној канцеларији и делегираним европским тужиоцима у обављању њихових дужности помажу запослени у Канцеларији европског јавног тужиоца.¹⁵⁸ Наведеном Канцеларијом руководи Главни европски тужилац који организује њен рад, води њене активности и доноси одлуке у складу са Уредбом и интерним пословником.¹⁵⁹

Европски тужиоци су надлежни да у име сталног већа, у складу са његовим упутствима, надзиру истраге и кривично гоњење за које су одговорни делегирани европски тужиоци који предузимају те активности у својој држави чланици.¹⁶⁰

Интерним пословником Канцеларије се прописује поступак замене европских тужилаца када су они привремено одсутни од својих дужности или уколико из неког другог разлога нису у могућности да обављају функцију. Европски тужилац који је на замени може да обавља све функције европског тужиоца, осим могућности спровођења истраге.¹⁶¹

Европски тужилац може изузетно да захтева, због разлога радног оптерећења проузрокованог великим бројем истрага и кривичних гоњења у држави порекла тужиоца или због личног сукоба интереса, да се надзор над истрагама и кривичним гоњењем у појединачним предметима, које у његовој држави чланици порекла воде делегирани европски тужиоци, додели другим европским тужиоцима, а на основу сагласности тужиоца који

157 Члан 6. став 1. Уредбе.

158 Члан 8.

159 Члан 11. Уредбе.

160 Члан 12. став 1. Уредбе.

161 Члан 12. став 1. Уредбе. Наведени члан у том случају упућује на примену члана 28. став 4. Уредбе којим је предвиђена могућност да надзорни европски тужилац након одобрења надлежног сталног већа донесе образложену одлуку о томе да сам спроведе истрагу.

је до тада водио предмет. У случају постојања сукоба интереса, такав захтев одобрава Главни европски тужилац.¹⁶²

Европски тужиоци делују као спона и канали размене информација између сталних већа и делегираних европских тужилаца у њиховим државама чланицама порекла. Они спроводе задатке Канцеларије у својим државама чланицама уз саветовање са делегираним европским тужиоцима. На тај начин се обезбеђује да се све релевантне информације из Централне канцеларије проследе делегираним европским тужиоцима и обрнуто.¹⁶³

4.1. Делегирани јавни тужиоци

Делегирани европски тужиоци су лица која делују у име Европске канцеларије јавног тужиоца у својим државама чланицама, уз посебна овлашћења и под условима прописаним Уредбом Савета 2017/1939 о спровођењу блиске сарадње у вези са оснивањем Канцеларије европског јавног тужиоца. Они имају иста овлашћења као и национални тужиоци у погледу истрага, кривичног гоњења и подизања оптужница.¹⁶⁴ Делегирани европски тужиоци су одговорни за истраге и кривично гоњење које су покренули, који су им додељени или које су преузели користећи се правом на преузимање предмета. У свом раду они следе смернице и упутства сталног већа надлежног за предмет, као и упутства европског тужиоца који врши надзор над њиховим радом. Делегирани европски тужиоци су одговорни за подизање оптужница и овлашћени су да износе аргументе на расправи, учествују у прикупљању доказа и подносе остала правна средства у складу са националним правом. Уредбом је прописан минималан број европских тужилаца по земљи чланици. У складу са тим, у свакој држави треба да постоје најмање два делегирана европска тужиоца. Према Уредби, број делегираних тужилаца, као и њихова функционална и територијална надлежност у свакој држави чланици, зависе од одлуке Главног европског тужиоца. Таква одлука доноси се тек након консултација и постизања договора са надлежним институцијама земаља чланица.¹⁶⁵

С обзиром на то да су делегирани тужиоци вршиоци тужилачке функције на националном нивоу земаља чланица, може се поставити и питање истовременог обављања функције националног тужиоца. Уредба прописује такву могућност, али у мери у којој се то не одражава негативно на вршење функције делегираног европског тужиоца, као и овлашћења која из ње проистичу. Уколико тужилац не може да обавља своју функцију делегираног европског тужиоца, он има обавезу да о томе обавести надзорног

162 Члан 12. став 2. Уредбе.

163 Члан 12. став. 5. Уредбе.

164 Члан 13. став 1. Уредбе.

165 Члан 13. став 1. и 2. Уредбе.

европског тужиоца који се саветује са надлежним националним органима кривичног гоњења како би се утврдило да ли треба да настави да врши обавезе које проистичу из функције делегираног европског тужиоца или функције националног тужиоца. У тим ситуацијама европски тужилац може да предложи сталном већу да прерасподели предмет другом делегираном европском тужиоцу у држави чланици или да сâм спроведе истрагу у складу са Уредбом.¹⁶⁶

Уредбом је уређен и начин именовања и разрешења дужности Главног европског тужиоца, његових заменика, европских тужилаца и делегираних европских тужилаца. За та места могу се кандидовати активни чланови јавног тужилаштва или правосудних органа држава чланица. Међутим, како су услови за избор Главног европског тужиоца и европских тужилаца специфични, чини се да ће у већини случајева у предности за избор на те функције ипак бити лица која су у претходном периоду обављала тужилачку функцију.¹⁶⁷

4.2. Надлежност Канцеларије европској јавној тужиоца

Надлежност Канцеларије европског јавног тужиоца дефинисана је Уредбом Савета 2017/1939 о спровођењу блиске сарадње у вези са оснивањем Канцеларије европског јавног тужиоца. У складу са њеним одредбама, она је надлежна за спровођење истрага и кривично гоњење извршилаца кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније. У том контексту, Канцеларија је надлежна искључиво:

- 1) уколико су радње кривичног дела извршене са намером;
- 2) уколико је дело повезано са подручјем две или врше држава чланица;
- 3) уколико је извршењем кривичног дела проузрокована штета за финансијске интересе Европске уније у износу од најмање десет милиона евра; и

¹⁶⁶ Члан 13. став 3. Уредбе.

¹⁶⁷ Услови за именовање и разрешење дужности чланова Канцеларије европског јавног тужилаштва прописани су од члана 14. до члана 18. Уредбе. Чланом 14. став 1. тачка (ц) прописано је да Главни европски тужилац мора да поседује квалификације неопходне за именовање на највише тужилачке или правосудне дужности у својој држави чланици, као и да поседује одговарајуће практично искуство стечено на нивоу националног правосудног система у области финансијских истрага, међународне правосудне сарадње у кривичним стварима или да је раније обављао делатност европског јавног тужиоца. Сличан услов је према члану 16. став 1. тачка (ц) потребан и за именовање кандидата за дужности европских тужилаца. Према тој одредби један од услова за њихов избор јесу и квалификације потребне за именовање на високу тужилачку или правосудну дужност у својим државама чланицама, као и поседовање адекватног практичног искуства стеченог у националним правосудним системима, финансијским истрагама и међународној правосудној сарадњи у кривичноправној области.

- 4) уколико је кривично дело извршено у оквиру криминалне групе организоване за вршење кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније.

Осим тога, њена надлежност обухвата и поступање у предметима у вези са другим кривичним делима која су повезана са делима која садрже претходно наведена обележја.¹⁶⁸

Наравно, Канцеларија није надлежна за кривична дела повезана са националним директним порезима, укључујући кривична дела која су такође са њима повезана.¹⁶⁹

Поред стварне надлежности, Уредбом је прописана и територијална и персонална надлежност Канцеларије. У складу са том одредбом, она је надлежна у случају да су кривична дела у целости или делимично извршена на простору једне или више држава чланица, уколико их је извршио држављанин државе чланице, под условом да су таква кривична дела под надлежношћу државе чланице када су извршена ван њеног подручја, као и уколико је кривично дело изван државног простора извршило лице на које су у тренутку извршења кривичног дела могле да се примене одредбе прописа којима се уређује радноправни статус особља и услови запослења у институцијама Европске уније, а под условом да су таква кривична дела под надлежношћу неке државе чланице када су извршена ван њених граница.¹⁷⁰

Канцеларија европског тужилаштва поступа на основу информација садржаних у пријавама институција, тела канцеларија и агенција Уније и држава чланица. У случају да се деси да надлежна институција кривичног гоњења у држави чланици покрене истрагу о кривичном делу у погледу којег би требало Канцеларија европског јавног тужилаштва да преузме истрагу и даљи поступак кривичног гоњења, у складу са Уредбом има обавезу да без одлагања обавести Канцеларију европског тужиоца како би се у оквиру ње одлучило да ли у том случају преузима предмет.¹⁷¹

Уредбом су прописана овлашћења и начин њихове реализације од стране Канцеларије европског јавног тужиоца. Међутим, од посебног значаја јесу одредбе о прекограничним истрагама. Оне се заснивају на принципу блиске сарадње делегираних европских тужилаца. Тако у случају да је неопходно предузети одређену меру у оквиру истражног поступка у другој држави чланици која није држава из које потиче делегирани европски тужилац који води предмет, он може предузимање одређених мера да додели делегираном европском тужиоцу који се налази у држави чланици у којој је потребно предузети те мере. Мере које се могу применити у таквим

168 Члан 22. став 1–3. Уредбе.

169 Члан 22. став 4. Уредбе.

170 Члан 23. Уредбе.

171 Члан 24. став 1. и 2. Уредбе.

случајевима морају бити прописане националним законодавством државе чланице делегираног европског тужиоца који води предмет. О сваком додељивању мера у оквиру истражног поступка мора да буде обавештен надзорни европски тужилац. У складу са одредбама Уредбе у сваком конкретном случају примењује се право земље делегираног тужиоца који води предмет.¹⁷²

4.3. Надлежности судова земаља чланица

Кривични поступци против извршилаца кривичних дела воде се пред надлежним националним судовима земаља чланица. У случају да је један предмет у надлежности више земаља чланица, стално веће као посебно тело Канцеларије европског јавног тужиоца одлучује да подигне оптужницу у том предмету у држави чланици делегираног европског тужиоца који води предмет.¹⁷³

Докази које тужиоци Канцеларије европског државног тужиоца или тужени предложе суду не смеју да буду одбачени као недопуштени, само због тога што су прикупљени у другој држави чланици у складу са њеним прописима. Наравно, тиме се не утиче на суд пред којим се води поступак да слободно оцењује прикупљене доказе.¹⁷⁴

Осим наведених питања, Уредбом је уређен и обим права осумњиченог и окривљеног, начин обраде информација у оквиру Канцеларије европског јавног тужиоца, заштита података о личности, финансирање и радноправни положај запослених у њој. Међутим, с обзиром на то да су кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније дела имовинског карактера, од посебне важности јесте питање располагања одузетом имовином. У складу са Уредбом када надлежни национални суд донесе коначну одлуку о одузимању имовине повезане са кривичним делом из надлежности Канцеларије европског јавног тужиоца или имовинске користи остварене његовим извршењем, са том имовином или имовинском користи располаже се у складу са одредбама националних прописа. Тиме се не утиче на право Уније да захтева остварење својих имовинскоправних захтева.¹⁷⁵

4.4. Сарадња Канцеларије европског јавног тужиоца са Еуројастиком

Од великог значаја за сузбијање превара на штету финансијских интереса Европске уније, као и функционисање Канцеларије европског јавног

¹⁷² Члан 31. Уредбе.

¹⁷³ Члан 36. став 3. Уредбе.

¹⁷⁴ Члан 37. став 1. и 2. Уредбе.

¹⁷⁵ Члан 38. Уредбе.

тужиоца, јесте и сарадња са надлежним институцијама и трећим земљама. Канцеларија у складу са одредбама Уредбе редовно сарађује са Еуроцастом. У ту сврху се одржавају састанци Главног европског тужиоца и председника Еуроцаста на којима се расправља о питањима од заједничког интереса. Могућност сарадње са наведеним телом могућа је нарочито у прекограничним предметима путем размене информација о својим истрагама, укључујући личне податке у складу са релевантним одредбама Уредбе. То се углавном спроводи позивањем Еуроцаста или његовог надлежног националног члана, односно његових надлежних националних чланова да пружи правну подршку државама чланицама Европске уније које су чланице Еуроцаста, али не учествују у оснивању Канцеларије европског јавног тужиоца, као и трећим земљама у извршавању одлука и захтева у тим државама и трећим земљама. Осим тога, сарадња се огледа и у предузимању адекватних мера како би се Еуроцасту омогућио приступ информацијама у систему вођења предмета. У складу са Уредбом Канцеларија се у свом раду ослања на подршку и ресурсе административних служби Еуроцаста. Поред наведеног начина сарадње, она се може детаљније дефинисати посебним уговором.¹⁷⁶

4.5. Сарадња Канцеларије европског јавног тужиоца са OLAF-ом

Одредбама Уредбе Савета 2017/1939 о спровођењу блиске сарадње у вези са оснивањем Канцеларије европског јавног тужиоца дефинисана је и сарадња наведеног тела са OLAF-ом. Уколико Канцеларија европског јавног тужиоца води истрагу у складу са одредбама Уредбе, OLAF не покреће упоредне административне истраге о тим чињеницама. У случају да током истраге процени да је неопходно, Канцеларија европског јавног тужиоца може да затражи од OLAF-а да у оквиру својих надлежности подржи или допуни активности које предузима Канцеларија путем пружања информација, анализа (укључујући и форензичке анализе) и осталих релевантних знања. Осим тога, може да тражи и оперативну подршку у циљу олакшавања координације посебних мера националних институција и тела Европске уније, као и спровођење истрага и инспекција.¹⁷⁷

Како би се омогућило да OLAF спроведе одређене истраге, Канцеларија европског јавног тужиоца треба благовремено да обавести наведено тело о истрагама које су у току. Због тога је неопходно да оба тела једно другом омогуће благовремен и адекватан приступ релевантним информацијама.¹⁷⁸

176 Члан 100. Уредбе.

177 Члан 101. став 1, 2. и 3. Уредбе.

178 Члан 101. став 4. и 5. Уредбе.

4.6. Сарадња Канцеларије европској јавној тужиоца са Еурополом и Европском комисијом

Канцеларија европског јавног тужиоца може да закључи споразум о сарадњи са Еурополом. Уколико је потребно, наведено тело може од Еуропола да захтева све релевантне информације које се односе на кривично дело, укључујући и аналитичку подршку за спровођење конкретне истраге.¹⁷⁹

У циљу заштите финансијских интереса Европске уније, Канцеларија европског јавног тужиоца путем споразума о сарадњи успоставља однос са Комисијом. У складу са тим она не само наведеном телу, већ и другим институцијама, телима и агенцијама Уније доставља информације од значаја за предузимање адекватних мера у циљу заштите финансијских интереса Европске уније. У складу са тим, Канцеларија европског јавног тужиоца осим предлога за предузимање превентивних мера може да им предложи да учествују у поступку који се води против учинилаца кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније, као и да поднесу захтев за враћање одређеног износа новца који се дугује буџету Европске уније.¹⁸⁰

4.7. Сарадња Канцеларије европској јавној тужиоца са земљама које не учествују у институцији блиске сарадње у вези са њеним успостављањем и земаља које нису чланице Европске уније

Ради ефикаснијег спровођења истрага и кривичног гоњења, Канцеларија европског јавног тужиоца може са надлежним институцијама земаља које нису чланице Европске уније и другим међународним организацијама да размењује стратешке информације и да захтева упућивање службеника за везу на рад у Канцеларију. Међутим, то би требало да буде предвиђено посебним споразумима чије би закључивање претходило таквој сарадњи.¹⁸¹

Иако одређене земље не учествују у поступку блиске сарадње у вези са оснивањем Канцеларије европског јавног тужиоца, са њима је могуће успоставити сарадњу на основу посебних споразума. Та сарадња се односи на размену стратешких информација и упућивање службеника за везу на рад у Канцеларију европског јавног тужиоца. Како би се постигао адекватан ниво сарадње, Канцеларија може на основу договора са надлежним телима да одреди контактне тачке у државама чланицама Уније које не учествују у процесу оснивања Канцеларије.¹⁸²

179 Члан 102. Уредбе.

180 Члан 103. Уредбе.

181 Члан 104. Уредбе.

182 Члан 105. Уредбе.

Као што се може закључити, у циљу ефикасног спровођења истраге и кривичног гоњења одредбама Уредбе је дефинисана могућност успостављања адекватног нивоа сарадње Канцеларије и институција, тела и агенција Европске уније. Од посебног значаја јесте и успостављање сарадње са надлежним институцијама на националном нивоу како земаља чланица, тако и трећих земаља. Осим тога, може се приметити да је Уредбом предвиђена могућност упућивања службеника за везу од стране тих институција, тела и агенција на рад у Канцеларију европског јавног тужиоца.¹⁸³ Управо такав приступ би могао да допринесе ефикасном спровођењу истрага, али и доношењу одлука на националном нивоу о враћању средстава која припадају Европској унији у њен буџет, као и о одузимању имовине у случајевима у којима је то неопходно.

Институт службеника за везу је недавно успостављен и законодавством Републике Србије, али искључиво у вези са кривичним делима која спадају у надлежност Тужилаштва за организовани криминал и посебних одељења виших јавних тужилаштва за борбу против корупције, организованог криминала и других тешких кривичних дела. Истовремено је предвиђена и могућност успостављања финансијске форензике у тим тужилаштвима.¹⁸⁴ Уредбом Савета 2017/1939 прописана је могућност коришћења форензичких анализа OLAF-а за потребе истрага које спроводи Канцеларија европског јавног тужиоца.¹⁸⁵ За спровођење истрага и кривично гоњење извршилаца финансијских кривичних дела потребан је одређени ниво стручности и знања из области финансија. Због тога је за сузбијање таквих дела од највећег значаја стручно усавршавање лица која учествују у њиховом откривању, истрази и гоњењу.¹⁸⁶

4.8. Европски ревизорски суд

У складу са одредбама Уговора о функционисању Европске уније, Ревизорски суд као њено независно тело проверава приходе и расходе њеног буџета. Он није никакав правосудни орган, већ има функцију врховне ревизорске институције Уније. Наведеним Уговором уређена је надлежност и састав Европског ревизорског суда.¹⁸⁷ Његовим одредбама је предвиђено

183 Члан 104. тачка 1. и 105. тачка 1. Уредбе.

184 Чланом 20–23. Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције („Службени гласник Републике Србије“, број 94/2016 и 87/2018-др закон) предвиђена је обавеза и начин делегирања службеника за везу, а чланом 19. могућност успостављања службе финансијске форензике у надлежним тужилаштвима.

185 Члан 101. тачка 3. подтачка (а) Уредбе.

186 Iryna Marchuk, *Strengthening the EU Legal and Institutional Framework to Combat Transnational Financial Crimes*, Copenhagen: Faculty of Law, University of Copenhagen, 2011. 50.

187 Члан 284. Уговора о функционисању Европске уније.

да ревизију у Унији обавља Ревизорски суд, а кога чини по један држављанин сваке државе чланице. Они имају обавезу да ревизију обављају независно и у општем интересу Уније. Чланови Ревизорског суда се бирају из реда лица која су у својим државама обављала или која обављају екстерну ревизију и која су посебно стручна за обављање те делатности. Та лица се именују на период од шест година, а предлаже их Савет након консултација са Европским парламентом. Чланови Ревизорског суда не смеју да прихвате упутства било које владе или другог тела и као ревизори националних врховних ревизорских институција морају да се суздржавају сваке радње која је неспојива са њиховом функцијом. Они за време свог мандата не смеју обављати ниједну другу професионалну делатност са накнадом или без накнаде.¹⁸⁸

Надлежност Ревизорског суда у складу са одредбама Уговора о функционисању Европске уније се састоји у:

- 1) ревизији рачуна свих прихода и расхода Уније; и
- 2) ревизији прихода и расхода свих тела, служби или агенција које је основала Унија, а уколико оснивачки акт не искључује такву ревизију.¹⁸⁹

Након извршене ревизије Ревизорски суд доставља Европском парламенту и Савету изјаву којом се потврђује тачност рачуна и законитост и правилност извршених трансакција, а која се објављује у службеном гласилу Европске уније. Она мора да буде допуњена посебним оценама за свако веће подручје активности Уније. Ревизија наведеног суда се састоји у провери законитости свих прихода и расхода и исправности финансијског управљања. При томе је нарочито неопходно да се извештава о свим случајевима неправилности. Посебну област представља ревизија прихода, а која се врши на основу износа за које је утврђено да су доспели за плаћање и износа који су стварно плаћени Унији. Ревизија расхода се врши на основу преузетих обавеза и извршених плаћања. Те ревизије се могу спровести пре усвајања завршног рачуна за конкретну финансијску годину. У складу са Уговором о функционисању Европске уније, ревизије се спроводе на основу документације и када је то потребно на лицу места у другим институцијама Уније, у просторијама сваког органа, службе или агенције који управљају приходима или расходима Уније и у државама чланицама, укључујући просторије сваког физичког или правног лица које прима средства из буџета Уније. У државама чланицама ревизија се обавља у сарадњи са националним ревизорским телима или, уколико она немају неопходне надлежности, са надлежним националним службама. Приликом те сарадње свака ревизорска институција задржава своју независност која јој припада у складу са релевантним прописима. Та тела

188 Члан 286. Уговора.

189 Члан 287. Уговора.

могу и самостално изразити намеру да учествују у ревизији. Међутим, она су у обавези да о томе обавесте Европски ревизорски суд. Институције Европске уније, органи, службе или агенције које управљају приходима или издацима у име Уније, физичка или правна лица која примају средства из буџета и национална ревизорска тела (уколико не располажу неопходним овлашћењима), као и надлежне националне службе имају обавезу да Ревизорском суду на његов захтев доставе сву документацију или све податке који су му потребни за обављање задатака. Иако је Европска инвестициона банка самостално и независно тело, наведени Суд има право да приступи информацијама које су у њеном поседу, а које се тичу управљања приходима и издацима Европске уније. Право на приступ информацијама које поседује Европска инвестициона банка уређује се споразумом између Ревизорског суда, Европске инвестиционе банке и Комисије. Уколико се тај споразум не закључи, Суд има приступ искључиво информацијама неопходним за ревизију расхода и прихода Уније којима управља Европска инвестициона банка.

Као и национална врховна ревизорска институција, и Ревизорски суд саставља годишњи извештај на крају сваке финансијске године. Он се доставља осталим институцијама Европске уније, а објављује се у њеном службеном гласилу заједно са одговорима надлежних институција на налаз и мишљење Ревизорског суда. Његова надлежност је, пре свега, пружање помоћи Европском парламенту и Савету у надзору над извршењем буџета. Европски ревизорски суд начин обављања делатности уређује пословником, а који у складу са одредбама Уговора о функционисању Европске уније одобрава Савет.¹⁹⁰

Према одредбама Уговора о функционисању Европске уније, Европски парламент и Савет уредбама у редовном законодавном поступку и након саветовања са Ревизорским судом усвајају:

- 1) финансијска правила којима се уређује поступак за утврђивање и извршење буџета, као и подношење и ревизију рачуна; и
- 2) правила која уређују одговорност финансијских актера, нарочито службеника који издају одобрења и рачуноводствених службеника.¹⁹¹

Осим тога, Савет на предлог Комисије и након консултација са Европским парламентом и Ревизорским судом утврђује методе и поступке којима се буџетски приход предвиђен у складу са прописима који се односе на сопствена средства Уније ставља на располагање Комисији и утврђује мере које се по потреби примењују ради коришћења готовинских средстава.¹⁹²

190 Члан 287. Уговора. Пословник о начину обављања делатности Ревизорског суда Европске уније донет је 2010. године, Rules of procedure of the Court of Auditors of the European Union ("Official Journal of the European Union" L 103/2010).

191 Члан 322. Уговора.

192 *Ibidem*.

Ревизорски суд има значајну улогу у спречавању превара на штету финансијских интереса. Европски парламент и Савет у складу са редовним законодавним поступком након саветовања са наведеним Судом, утврђују мере неопходне за сузбијање превара на штету финансијских интереса Европске уније у циљу пружања ефикасне и једнаке заштите на нивоу свих земаља чланица, као и институција, органа, служби и агенција Уније.¹⁹³

193 Члан 325. Уговора.

Поглавље IV

ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОДРЕДБАМА МАТЕРИЈАЛНОГ КРИВИЧНОГ ПРАВА У УПОРЕДНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ

Земље чланице Европске уније су ускладиле своје националне прописе са минималним стандардима који су били предвиђени Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске заједнице и њеним протоколима. Међутим, 2017. године је донета Директива о сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније кривичноправним мерама, па би земље чланице требало у што већој мери да усагласе своје националне прописе са минималним стандардима у вези са прописивањем кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније садржаним у њеним одредбама. Иако под кривичноправном заштитом треба сматрати не само одредбе материјалног кривичног права, већ и одредбе којима се уређује кривични поступак, као и оперативна сарадња надлежних органа и институција, предмет анализе су искључиво одредбе материјалног кривичног права. Предмет анализе су одредбе релевантних прописа три земље које су дале изричит пристанак за сарадњу у процесу успостављања Канцеларије европског јавног тужиоца: Хрватске, Словеније и Немачке. С обзиром на то да прве две земље деле исту правну традицију са Републиком Србијом као бивше чланице Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, њихови прописи би могли да послуже као полазна основа приликом усклађивања националног законодавства Републике Србије. Предмет анализе су и прописи земаља које су изразиле жељу, али нису дале изричиту сагласност за ближу сарадњу у поступку успостављања Канцеларије европског јавног тужиоца: Естоније и Италије, као и прописи Мађарске која није дала ни изричиту сагласност, а ни изразила жељу као наведене земље чланице у погледу успостављања Канцеларије европског јавног тужиоца. Имајући у виду да су минимални стандарди који су тичу заштите финансијских интереса Европске уније сада прописани Директивом, предмет анализе ће управо бити усаглашеност националних прописа са њеним одредбама.

1. КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ХРВАТСКОМ ЗАКОНОДАВСТВУ

Република Хрватска је 2013. године постала чланица Европске уније. Међутим, од ње се као и од других чланица Уније захтевало да своје кривично законодавство усклади са њеним правним тековинама. Због тога је било потребно да се националним прописима успостави и адекватна заштита финансијских интереса Европске уније. Једна од мера којима се штите ти интереси јесте и прописивање кривичних санкција за лица која предузимају активности чија се последица састоји у угрожавању финансијских интереса Европске уније.

У Хрватском Казненом законодавству нису прописана посебна кривична дела којима се штите финансијски интереси Европске уније. Они се штите кроз кривична дела којима се пружа заштита финансијским интересима државе. Наведена дела прописана су у различитим групама кривичних дела.

1.1. Кривична дела којима се штите финансијски интереси Европске уније у вези са њеним приходима

Кривично дело којим се спречава прилив средстава у буџет Европске уније прописано је као утаја пореза или царине чланом 256. у групи кривичних дела против економије Казненог закона Хрватске.¹⁹⁴ Дело постоји уколико неко лице у циљу потпуног или делимичног избегавања плаћања пореза или царине даје нетачне или непотпуне податке о дохоцима, предметима или другим чињеницама од утицаја на утврђивање пореске или царинске обавезе или уколико са истим циљем у случају обавезне пријаве не пријави приход, предмет или друге чињенице које су од утицаја на утврђивање пореске или царинске обавезе, па због тога дође до смањења или неутврђивања пореске или царинске обавезе у износу преко 20.000 куна. За извршиоца дела је прописана казна затвора од шест месеци до пет година. Осим основног, Законом је прописан и тежи облик чији су елементи бића остварени уколико је предузимањем неке од радњи извршења дошло до смањења или неутврђивања пореске или царинске обавезе великих размера.¹⁹⁵ За извршиоца тог дела прописана је казна затвора од једне до десет година. Наведеним делом се штите како национални, тако и

194 Kazneni zakon Hrvatske („Narodne novine Republike Hrvatske“, број 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015 и 101/2017.

195 Под вредношћу великих размера у складу са чланом 87. став 1. тачка (27) Казненог закона Хрватске сматра се вредност пореске или царинске обавезе која не прелази износ од 600.000 куна.

финансијски интереси Европске уније. Чланом којим је прописано кривично дело пореска и царинска утаја, прописано је да се његове одредбе односе и на извршиоца који предузимањем радње кривичног дела причини штету финансијским интересима Европске уније. С обзиром на то да је намера прописана као конститутивно обележје бића кривичног дела, то дело се може извршити искључиво са директним умишљајем. Прописивањем намере као конститутивног обележја кривичног дела, Хрватско законодавство је у погледу субјективног елемента његовог бића усклађено са Директивом Европске уније из 2017. године. Осим тога, усклађена је и висина казне која је прописана за та кривична дела.

1.2. Кривична дела којима се штити буџет Европске уније од ненаменске потрошње

Казненим законом Хрватске прописано је неколико кривичних дела којима се буџет Европске уније штити од ненаменске потрошње. Та дела су прописана у различитим групама кривичних дела: групи кривичних дела против имовине, групи кривичних дела против привреде и групи кривичних дела против службене дужности. У групи кривичних дела против привреде прописана су кривична дела субвенцијска превара и злоупотреба у поступку јавне набавке. Кривично дело проневера је прописано у групи кривичних дела против имовине, а давање и примање мита у групи кривичних дела против службене дужности. Осим тога, Казненим законом Хрватске је прописано и кривично дело прање новца, а које се може применити и уколико су предикатна дела, кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније.¹⁹⁶

Кривично дело којим се буџет Европске уније штити од незаконите и ненаменске потрошње прописано је чланом 258. Казненог закона и обухваћено је законским описом кривичног дела субвенцијска превара. Дело постоји уколико неко лице у циљу да за себе или друго лице оствари државну помоћ, даваоцу државне помоћи да нетачне или непотпуне податке о чињеницама од којих зависи доношење одлуке о државној помоћи или уколико пропусти да обавести даваоца државне помоћи о променама важним за доношење одлуке о додели државне помоћи. За извршиоца дела прописана је казна затвора од шест месеци до шест година. Иста казна прописана је и за лице које средства државне помоћи користи супротно намени за коју су одобрена. Осим основног, истим чланом је прописан и тежи облик дела. Он постоји уколико је намера извршиоца била да предузимањем радње извршења добије државну помоћ великих размера или да је незаконитом потрошњом средстава државне помоћи, средствима буџета

¹⁹⁶ У групи кривичних дела против привреде, члану 265. Казненог закона прописано је кривично дело прање новца.

причињена штета великих размера.¹⁹⁷ За извршиоца тог дела прописана је казна затвора од једне до десет година. Истом одредбом је прописано да се са државном помоћи изједначавају субвенције и помоћ одобрена из средстава Европске уније. Дакле, прописивањем кривичног дела субвенцијска превара на наведени начин, пружена је путем одредби материјалног кривичног права и заштита финансијских интереса Европске уније. За извршиоца дела је у свим случајевима предвиђена могућност факултативног ослобођења од казне. Основ за доношење такве одлуке јесте добровољно спречавање извршиоца да се на основу његовог незаконитог поступања донесе одлука о додели државне помоћи или субвенције и помоћи из средстава Европске уније. Како је намера конститутивно обележје бића кривичног дела субвенцијска превара, може се закључити да је и то дело у погледу субјективних елемената усаглашено са Директивом из 2017. године. Осим тога, члан 258. Кривичног законика је са наведеним правним актом усаглашен и у погледу висине запрећене казне.

Кривично дело проневера је прописано у групи кривичних дела против имовине, члану 233. Кривичног законика, и постоји уколико неко лице присвоји туђу покретну ствар или имовинско право које су му поверени на раду. За извршиоца дела је прописана казна затвора од шест месеци до пет година. Уколико је вредност проневерене ствари или имовинског права велика, извршилац ће се казнити казном затвора од једне до осам година. У том делу Кривични законик је усклађен са одредбама Директиве. Иако се Законом изричито не наводи да се примењује и у случају да се ради о имовинском праву или имовини Европске уније, под законски опис кривичног дела се могу подвести и понашања којима се на тај начин угрожавају финансијски интереси Европске уније.

Ради заштите финансијских интереса Европске уније у групи кривичних дела, у члану 254. Казненог закона Хрватске прописано је кривично дело злоупотреба у поступку јавне набавке. Дело постоји уколико неко лице у поступку јавне набавке достави понуду засновану на забрањеном договору између привредних субјеката, а који је постигнут у намери да наручилац прихвати одређену понуду. За извршиоца дела прописана је казна затвора од шест месеци до пет година. Осим основног, законом је прописан и тежи облик који постоји уколико је извршењем дела прибављена знатна имовинска корист или је проузрокована знатна штета. За наведено дело, извршилац се може казнити казном затвора од једне до десет година. Законом је прописан и факултативни основ за ослобођење од казне. Он ће бити остварен уколико извршилац дела добровољно спречи прихватање понуде. Кривичним делом злоупотреба у поступку јавне набавке штити

197 Под штетом великих размера у складу са чланом 87. став 1, тачка (27) Казненог закона Хрватске подразумева се вредност државне помоћи, субвенције и средстава помоћи Европске уније која прелази износ од 600.000 куна.

се буџет Европске уније у поступцима који се финансирају средствима из њеног буџета, а у којима могу учествовати као понуђачи правна лица из различитих земаља чланица. У циљу превенције таквих кривичних дела успостављен је систем раног откривања превара и искључења из коришћења средстава буџета Уније (EDES).

Казненим законом у групи кривичних дела против службене дужности прописана су кривична дела давање мита и примање мита. За та дела су прописане и адекватне казне у складу са минималним стандардима садржаним у Директиви о сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније кривичноправним мерама.¹⁹⁸ С обзиром на то да је Казненим законом Хрватске дефинисано да се под службеним лицем сматра и службено или одговорно лице и лице које врши службену дужност у Европској унији, може се рећи да је и у том делу наведени Закон усклађен са одредбама Директиве.¹⁹⁹

1.3. Рокови застарелости кривичног гоњења и одговорности правних лица за кривична дела

Рокови застарелости кривичног гоњења су такође усаглашени са одредбама Директиве, с обзиром на то да је најкраћи рок застарелости кривичног гоњења према хрватском Казненом закону шест година од извршења кривичног дела.²⁰⁰

Одговорност правних лица за кривична дела је у Хрватској, као и у Републици Србији, уређена Законом о одговорности правних лица за кривична дела.²⁰¹ У погледу одговорности правног лица за кривична дела, хрватски закон је усклађен са Директивом. Покушај кривичног дела према одредбама члана 34. Казненог закона Хрватске је могућ уколико се ради о извршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора од пет година или тежа казна или уколико је то прописано конкретним кривичним делом. Лице које покуша кривично дело кажњава се блажом казном од оне која је прописана за извршиоца.

198 Кривична дела примање и давање мита прописана су чланом 293. и 294. Казненог закона Хрватске. За основни облик оба кривична дела прописана је казна затвора од једне до десет година.

199 Члан 87. тачка (3) Казненог закона.

200 Члан 81. став 1. Казненог закона.

201 Чланом 3. Закона о одговорности правних osoba за krivina djela („Narodne novine Republike Hrvatske“, број 151/2003, 110/2007, 45/2011 и 143/2012) прописано је да ће се правно лице казнити за кривично дело уколико је кривично дело извршено од стране одговорног лица, а таквим се понашањем повређује нека дужност правног лица или је на основу таквог понашања правно лице остварило или требало да оствари противправну имовинску корист за себе или друго лице.

2. КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У КРИВИЧНОМ ЗАКОНИКУ СЛОВЕНИЈЕ

Кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније прописана су у различитим групама кривичних дела Кривичног законика Словеније. Кривично дело пореска утаја, кријумчарење и прање новца прописани су у групи кривичних дела против економије. У истој групи прописана су и кривична дела злоупотреба монополског положаја и пословна превара, а којима се у поступцима јавних набавки које се финансирају из буџета Европске уније могу угрозити њени финансијски интереси. У групи кривичних дела против имовине прописано је кривично дело проневера, а кривично дело давање мита и примање мита у групи кривичних дела против службене дужности. Опште одредбе које се тичу одговорности правних лица за кривична дела, такође су садржане у Кривичном законнику Словеније.

2.1. Кривична дела којима се штети финансијски интереси Европске уније у вези са њеним приходима

У Словенији се кривичноправна заштита финансијским интересима Европске уније гарантује и кривичним делима пореска утаја и кријумчарење. Кривично дело пореска утаја прописано је у групи кривичних дела против економије, члану 249. Кривичног законика. Дело постоји уколико неко лице у намери избегавања плаћања пореске обавезе или другог давања држави или незаконитог остваривања права на повраћај пореза у своје име или за име правног лица у целости или делимично на територији Словеније или било које друге земље чланице Европске уније достави надлежним пореским органима нетачне информације о приходима, трошковима, власништву, имовини или другим околностима неопходним за наплату пореске обавезе или других прописаних дажбина. Осим тога, потребно је и постојање намере да се на тај начин оствари велика имовинску корист. За извршиоца дела прописана је казна затвора од шест месеци до три године. Кривичним закоником није дефинисан појам велике имовинске користи, па се претпоставља да то зависи од процене надлежног суда у конкретном случају. Други облик дела постоји уколико неко лице не пријави стечени приход или друге околности, а које је имао обавезу да пријави у складу са законом, а која има утицај на процену пореских обавеза или других обавеза према држави физичких и правних лица. За извршиоца тог дела прописана је иста казна. Тежи облик дела постоји уколико неко лице у намери избегавања утврђивања пореске обавезе или других дажбина на захтев надлежних пореских институција достави

информације, пословне књиге или доказе које је у обавези да поседује, а које садрже нетачне информације или не достави неопходна објашњења и информације на захтев пореске инспекције. За извршиоца дела прописана је новчана казна од једне до две године затвора. Осим наведеног, истим чланом су прописана још два тежа облика. Други тежи облик кривичног дела постоји уколико је извршењем кривичног дела стечена велика имовинска корист или уколико је радња извршења предузета у циљу стицања веће имовинске користи. За извршиоца дела је прописана казна затвора од једне до осам година. Трећи тежи, а уједно и најозбиљнији облик кривичног дела постоји уколико је кривично дело извршено у оквиру криминалне организације. За извршиоца наведеног дела прописана је казна затвора од три до дванаест година.

Кривично дело кријумчарење је прописано у групи кривичних дела против економије, члану 250. Кривичног законика Словеније. Дело постоји уколико неко лице преноси добра велике вредности преко царинске линије Европске уније уз избегавање мера царинске контроле или уколико преноси таква добра уз коришћење силе или претњу да ће је употребити. За извршиоца дела прописана је казна затвора од пет година и новчана казна. Кривично дело постоји и уколико је неко лице ангажовано у циљу стицања имовинске користи у поступцима преношења добара преко границе Европске уније избегавајући мере царинске контроле или преноси таква добра преко наведене територије на скривеним местима или уколико нуди за продају или продаје такву робу. За извршиоца дела прописана је казна затвора од једне до десет година и новчана казна. Посебан облик дела постоји уколико је извршилац таквог дела службено лице, које је користећи свој службени положај преносило робу уз избегавање царинског надзора преко границе Европске уније. За извршиоца тог дела такође је прописана казна затвора од једне до десет година. Тежи облик кривичног дела постоји уколико је неко лице за себе или друго лице извршењем кривичног дела кријумчарење стекло велику имовинску корист или уколико је услед извршења кривичног дела наступила опасност за људски живот и здравље, уколико је кривично дело извршено у циљу подржавања терористичких активности или је дело извршено у оквиру криминалне групе. За извршиоца тог дела прописана је казна затвора од три до петнаест година и новчана казна. Други тежи облик кривичног дела постоји уколико неко лице у намери стицања или прикупљања кријумчарених добара, а у намери стицања велике имовинске користи, достави лажну или фалсификовану транспортну документацију или организује скривање, складиштење или продају кријумчарених добара. За извршиоца дела је прописана казна затвора од три до дванаест година и новчана казна. Наведена одредба се примењује на кривична дела која су извршена у земљи у којој су прописана таква кривична дела, на основу преузимања међународне обавезе у циљу превенције таквог понашања без обзира на место њиховог извршења.

Словеначким Кривичним законом прописана је мера безбедности обавезног одузимања кријумчарене робе.

2.2. Кривична дела којима се штити буџет Европске уније од ненаменске потрошње

Кривичним законом Словеније, у оквиру главе двадесет четири, у групи кривичних дела против економије предвиђено је кривично дело превара на штету Европске заједнице.²⁰² Кривично дело је прописано чланом 229. и постоји уколико неко лице избегава плаћање коришћењем или подношењем лажне, погрешне или непотпуне пријаве или документа или уколико не достави потребне податке и на тај начин проневери, незаконито добије или незаконито искористи средства на штету буџета Европске уније или буџета којима управља Унија или којима се управља у њено име. За извршиоца дела прописана је казна затвора од три месеца до три године. То значи да се под законски опис бића кривичног дела могу подвести како понашања којима се ускраћује приход буџету Заједнице, тако и понашања која за последицу имају незакониту потрошњу средстава из фондова Европске уније. Осим основног облика, Законом је прописан и тежи облик дела. Он постоји уколико је извршењем основног облика кривичног дела извршилац стекао имовинску корист, велику имовину или је на тај начин проузрокован велики губитак за буџет Европске уније. За извршиоца дела је прописана казна затвора од једне до осам година.

Иста казна прописана је и за руководиоце правних лица који су овлашћени да доносе одлуке и врше контролу уколико омогуће или не спрече извршење кривичних дела извршилаца, а који су њихови подређени и делују у име компаније. То нпр. може бити случај уколико се одређена компанија бави увозом посебне робе, добара итд. На тај начин предвиђено је и санкционисање одговорних и овлашћених лица у правним лицима. Иако је законом прописано и кривично дело превара у вези са коришћењем кредита или друге погодности, у случају ненаменског коришћења средстава буџета Европске уније неће се радити о том кривичном делу, већ о кривичном делу превара на штету Европске заједнице из члана 229. Кривичног закона.²⁰³

202 Penal Code of the Republic of Slovenia ("Official Gazette of the Republic of Slovenia", No 55/2008 and 55/2009). Текст Кривичног законика Словеније на енглеском језику налази се на веб-страници: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/si/si045en.pdf>, 4.12.2018.

203 Кривично дело превара у вези са коришћењем кредита или друге погодности је прописано чланом 231. Кривичног законика Словеније. Дело постоји уколико неко лице у циљу добијања кредита, субвенције или друге погодности за обављање економске делатности, за себе или друго лице приказује или доставља даваоцу кредита, субвенције или друге погодности нетачну или лажну документацију у вези са стањем имовине или било које друге чињенице од значаја за њихово одобрење, као и у случају уколико скрива неку

Кривично дело проневера прописано је у групи кривичних дела против имовине, члану 208. Кривичног законика Словеније. Кривично дело постоји уколико неко лице незаконито присвоји покретну имовину која му је поверена у вршењу дужности. Висина запрећене казне зависи од тежине дела. Када је у питању основни облик, за извршиоца дела је прописана казна затвора од две године. У случају да се ради о ствари велике вредности, а која је у тренутку извршења била обухваћена умишљајем, за извршиоца је прописана казна затвора од пет година.

Посебна кривична дела у вези са поступцима јавних набавки нису предвиђена Кривичним закоником Словеније. Понашање којим се од стране понуђача нарушава слободна конкуренција у поступцима јавне набавке и на тај начин проузрокује штета финансијским интересима Европске уније може се подвести под законски опис неких других кривичних дела. Постоји могућност подвођења таквог понашања под законски опис кривичног дела злоупотреба монополског положаја из групе кривичних дела против економије, члана 225, а које постоји уколико неко лице поступа супротно прописима којима је уређена заштита слободе конкуренције, закључује рестриктивне споразуме са другим правним лицима и тако нарушава право конкуренције на тржишту Европске уније. Осим тога, таква понашања се могу подвести и под законски опис кривичног дела пословна превара из члана 228. Кривичног законика, а које постоји уколико неко лице приликом закључења уговора презентује доказе да ће бити у стању да реализује одређену обавезу, а касније се испостави да су они били нетачни у циљу стицања противправне имовинске користи или стварања великих губитака за неко друго лице. За извршиоца дела је прописана казна затвора од пет година. У случају да је лице извршењем дела стекло велику имовинску корист или другој страни проузроковало велику имовинску штету, извршилац дела се може казнити и казном затвора од осам година. У складу са тим, без обзира што није прописано посебно кривично дело које се односи искључиво на таква понашања у поступцима јавних набавки, Кривични законик Словеније је усклађен са правним стандардима из Директиве Европске уније.

Кривична дела давање и примање мита су прописана у групи кривичних дела против службене дужности. Имајући у виду одредбе којима су прописана, као и висину запрећене казне, Кривични законик Словеније је у том делу усклађен са стандардима садржаним у Директиви.²⁰⁴ Осим тих

чињеницу од значаја за њихово добијање. За извршиоца дела је прописана новчана казна и казна затвора до три године. Кривично дело постоји и уколико су кредит, субвенција или друга погодност коришћени у сврху за коју нису одобрени или од стране лица којем нису одобрени. За извршиоца дела је прописана новчана казна или казна затвора до годину дана. Наведено дело се не примењује у случају да се ради о средствима из буџета Европске уније, јер кривично дело из члана 229. представља посебан облик кривичног дела превара у вези са коришћењем кредита или друге погодности.

204 Кривично дело давање мита прописано је чланом 261. Кривичног законика Словеније. За извршиоца дела је прописана казна затвора од једне до осам година и новчана казна.

дела, Закоником је прописано и кривично дело прање новца, а које може да се примени и уколико су предикатна кривична дела извршена на штету финансијских интереса Европске уније.²⁰⁵

2.3. Рокови застарелости кривичног гоњења и одговорности правних лица за кривична дела

Кривичним закоником Словеније су прописани довољно дуги рокови застарелости кривичног гоњења. У том погледу Кривично законодавство је усклађено са правним стандардима садржаним у Директиви.²⁰⁶ Такви рокови застарелости су од значаја за благовремено спровођење истраге и прикупљање доказа када су у питању кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније. Према Кривичном законiku Словеније, правна лица могу бити одговорна за кривична дела која су извршила њихова одговорна лица у име или у циљу прибављања противправне материјалне користи за то правно лице. Кривична одговорност правног лица у том случају не искључује одговорност извршиоца дела у његово име, као ни саучесника у његовом извршењу.²⁰⁷

Кажњавање за покушај је могуће према одредбама Кривичног законика Словеније. У складу са чланом 34. наведеног прописа, лице које покуша извршење кривичног дела казниће се уколико се ради о делу за које је прописана казна затвора преко три године или уколико је обавезно санкционисање тог лица прописано одређеним кривичним делом. Казна која се изриче том лицу одмерава се у оквиру прописаних распона за свако конкретно кривично дело.

3. КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У НЕМАЧКОМ ЗАКОНОДАВСТВУ

У Немачкој су кривична дела којима се штите финансијски интереси прописана са два закона. Пореска и царинска кривична дела тј. кривична

Примање мита је прописано чланом 262. наведеног прописа и за то дело је прописана казна затвора од једне до пет година и новчана казна.

205 Кривично дело прање новца прописано је у групи кривичних дела против економије, члану 245. Кривичног законика Словеније.

206 Чланом 90. став 1. прописано је да најкраћи рок застарелости износи шест година од дана извршења кривичног дела и то за кривична дела за која је прописана казна затвора од годину дана и новчана казна.

207 Члан 42. Кривичног законика Словеније. Одговорност правних лица за кривична дела у Словенији је прописана посебним Законом о одговорности правних лица за кривична дела. (Law on Liability of Legal Persons for Criminal Offences ("Official Gazette of the Republic of Slovenia", No 98/2004, No 65/2008 and No 57/2012)).

дела којима се штите финансијски интереси Европске уније у вези са њеним приходима предвиђена су Фискалним закоником. Кривична дела којима се штити буџет Европске уније од ненаменске потрошње прописана су Кривичним закоником.

3.1. Кривична дела којима се штите финансијски интереси Европске уније у вези са њеним приходима

У Немачкој су пореска кривична дела прописана споредним кривичним законодавством – Фискалним закоником.²⁰⁸ Наведеним делима штите се не само национални фискални интереси, већ и финансијски интереси Европске уније.

Кривично дело пореска утаја прописано је у оквиру секције 370. Фискалног законика. Дело постоји уколико неко лице доставља надлежним органима нетачне и непотпуне податке од значаја за утврђивање пореске обавезе, не обавести надлежне органе о стеченим приходима и другим чињеницама од значаја за утврђивање и наплату пореза, не користи средства за обележавање акцизних производа у складу са обавезом прописаном релевантним законодавством, а такво понашање се одрази на смањење висине пореске обавезе или резултира неоправданим остварењем пореске олакшице за лице које предузима радњу или неко друго лице. За извршиоца дела прописана је казна затвора до пет година или новчана казна. Покушај кривичног дела је такође кажњив.

Осим основног, Закоником је прописан и тежи облик дела. Он постоји уколико извршилац дела предузимањем радње извршења основног облика умањи пореску обавезу у великом износу или уколико на такав начин у великом износу оствари пореску олакшицу. Исти облик дела постоји и уколико је радња извршења предузета од стране државног или функционера Европске уније, уколико је радња извршења предузета уз помоћ тих лица која злоупотребљавају своја овлашћења или службени положај, уколико је порез умањен неколико пута, уколико је неосновано остварење пореске обавезе реализовано помоћу фалсификоване документације, као и уколико је неко лице извршило кривична дела као члан криминалне групе организоване ради вршења пореске утаје. За извршиоца тежег облика дела прописана је казна затвора од шест месеци до десет година.

Законом је прописан и основ ослобођења од казне. Он је дефинисан у оквиру института добровољног одустанка од извршења дела, а који је прописан у оквиру секције 371. Фискалног законика. Он постоји уколико

208 The Fiscal Code of Germany ("Federal Law Gazette" [Bundesgesetzblatt] I p. 3866; 2003 I p. 61) amended by article 13 of the Ordinance of 10 December 2013 ("Federal Law Gazette" I p. 4318) and by the article 1 of the Act of 22 December 2016 ("Federal Law Gazette" I p. 3152). Текст на енглеском језику је доступан на веб-страници: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ao/englisch_ao.html, 4.12.2018.

порески обвезник или његов законски заступник достави потребне податке, коригује непотпуне податке и коригује остале неправилности у циљу утврђивања пореске обавезе у складу са законом, а пре истека рока од десет година, тј. рока застарелости обавеза. Да би био остварен основ за ослобођење од казне, неопходно је да је нека од наведених активности предузета пре сазнања за покретање прекршајног или кривичног поступка или предузимања било које друге радње или покретања инспекцијског поступка у циљу утврђивања постојања кривичног дела.

С обзиром на чињеницу да царине представљају приход Европске уније, Фискалним закоником Немачке прописана су и царинска кривична дела којима се пружа кривичноправна заштита финансијским интересима Уније.

У оквиру секције 372. прописано је кривично дело незаконит увоз, извоз или транзит добара. Дело постоји уколико неко лице увезе, извезе или транспортује добра на начин који је забрањен релевантним прописима и који представља незаконит увоз, извоз или транспорт добара. Извршилац ће бити кажњен истом казном као и извршилац кривичног дела пореске евазије.

Кривично дело кријумчарење уз употребу силе или у оквиру организоване криминалне групе прописано је секцијом 373. Фискалног законика. Дело постоји уколико неко лице избегава плаћање увозних или извозних дажбина, или уколико увози, извози или преноси робу у супротности са монополским прописима. За извршиоца дела прописана је казна затвора од шест месеци до десет година. Иста казна прописана је и за лице које у циљу избегавања плаћања увозних или извозних обавеза, нелегално увози, извози или преноси робу уз употребу оружја, као и за лице које у циљу избегавања плаћања увозних или извозних дажбина незаконито увози, извози или преноси робу преко царинске линије тако што са собом носи оружје или неки други алат или средство погодно за савладавање отпора другог лица уз употребу силе или уз претњу силом, као и уколико неко лице увози, извози или преноси робу преко царинске линије у циљу избегавања плаћања царинских дажбина као члан групе која је организована ради вршења таквих кривичних дела. Фискалним закоником Немачке у оквиру секције 373. прописано је да је кажњив и покушај кривичног дела.

Као кривично дело прописано је и пријем, држање и продаја робе за коју нису плаћене прописане дажбине. Наведено дело прописано је у оквиру секције 374. Фискалног законика Немачке и постоји уколико неко лице у циљу стицања противправне имовинске користи за себе или друго лице прими, држи или продаје робу за коју нису плаћене дажбине прописане Законом. За извршиоца дела прописана је казна затвора до пет година или новчана казна. Тежи облик постоји уколико одређено лице предузима наведене активности као члан групе организоване ради вршења таквих дела.

За извршиоца тог дела прописана је казна затвора од шест месеци до десет година. У оквиру исте секције прописано је да ће се казнити и лице које покуша извршење кривичног дела.

3.2. Кривична дела којима се штићи буџет Европске уније од ненаменске употребе

У групи кривичних дела која представљају преваре и злоупотребе, секцији 264. Кривичног законика Немачке, прописано је кривично дело субвенцијска превара.²⁰⁹ Дело постоји уколико неко лице достави надлежним органима нетачне или непотпуне податке о чињеницама од значаја у циљу добијања субвенције или неке друге погодности за себе или друго лице. Дело постоји и уколико неко лице користи предмет или новчану погодност на начин супротан условима који су одређени од стране даваоца субвенције или неке друге погодности, као и уколико супротно закону не саопштава надлежним органима информације од значаја за добијање субвенције или неке друге погодности. За извршиоца дела је прописана казна затвора од пет година и новчана казна.

Осим основног, Законом је прописан и тежи облик дела. Тај облик постоји уколико неко лице набавља за себе или друго лице коришћењем фалсификоване или непотпуне документације неоправдано велики износ субвенције или уколико неко лице предузима радњу извршења злоупотребом својих овлашћења или положаја јавног функционера. За извршиоца тежег облика дела прописана је казна затвора од шест месеци до десет година. Осим основног и тежег облика, Законом је прописан и лакши облик дела. Он ће постојати уколико неко лице приликом предузимања наведених радњи поступа са непажњом. За извршиоца дела је прописана казна затвора до три године или новчана казна.

Законом је прописан и основ за ослобођење од казне. Услови за примену те могућности постоје уколико неко лице добровољно спречи доделу субвенције и уколико се она не одобри. Осим тога, исти основ постоји и уколико је учинилац добровољно и озбиљно предузимао активности да спречи доделу субвенције или друге погодности, а она ипак буде додељена.

У случају да је кривично дело извршено од стране јавног функционера, суд може уз прописану казну изрећи и меру одузимања права на обављање јавне функције, као и да то лице буде бирано на функцију на јавним

209 German Criminal Code in the version promulgated on 13 November 1998, ("Federal Law Gazette" [Bundesgesetzblatt] I p. 3322), amended by article 3 of the law of 2 October 2009, ("Federal Law Gazette" I p. 3214), amended by article 1 of the Law of 24 September 2013 ("Federal Law Gazette" I p 3671), amended by article 6 (18) of the Law of 10 October 2013 ("Federal Law Gazette" I p 3799). Текст на енглеском језику је доступан на: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/criminal_code_germany_en_1.pdf, 4.12.2018.

изборима. Субвенција или погодност која је стечена извршењем кривичног дела обавезно се одузима.

Истим чланом којим је прописано кривично дело, дефинисан је и појам субвенције. У складу са тим под субвенцијом се подразумева корист из јавних фондова тј. јавних буџета без обзира на ниво власти која се додељује привредним субјектима и која је намењена промоцији привреде. Осим тога, под истим појмом се подразумевају и погодности добијене у целости или делимично из фондова Европске уније. На тај начин су истим кривичним делом заштићени како национални, тако и финансијски интереси Европске уније.

Проневера се може подвести под законски опис кривичног дела прописаног у групи кривичних дела преваре и злоупотребе, секцији 266, а које постоји уколико одређено лице злоупотреби имовину која му је додељена на располагање и управљање, а на тај начин настане штета за лице које му је поверило такву имовину. За извршиоца дела предвиђена је казна затвора од пет година и новчана казна. За разлику од прописа других земаља, Кривичним закоником Немачке није прописано посебно кривично дело проневера у смислу незаконитог присвајања имовине која је одређеном лицу поверена у обављању дужности. Осим обавезе прописивања посебног кривичног дела, стандардима садржаним у Директиви Европске уније из 2017. године предвиђена је и обавеза прописивања намере као конститутивног обележја кривичног дела проневера, а што није случај са кривичним делом проневера и злоупотреба поверења.

Кривичним закоником Немачке није прописано посебно кривично дело којим се наноси штета буџету Европске уније у поступку јавне набавке. Радње које би се могле сматрати радњом извршења тог дела, прописане су у различитим групама наведеног прописа. Оне би се могле подвести под кривично дело прописано у групи кривичних дела која се могу сматрати преварама, у оквиру секције 263. Према законском опису, дело постоји уколико неко лице у намери да за себе или друго лице прибави противправну имовинску корист доставља одређеном правном или физичком лицу нетачне чињенице или пропусти да том лицу достави релевантне чињенице и информације и на тај начин доведе то лице у заблуду да уради нешто против своје или туђе имовине. За извршиоца дела је прописана новчана казна или казна затвора. Истом одредбом је прописано да ће се осим извршиоца, казнити и лице које покуша извршење дела. У случају да је на тај начин нанета велика штета туђој имовини или уколико је дело извршено у оквиру криминалне групе организоване за вршење таквих дела, извршиоцу се може изрећи казна затвора од десет година. Исто тако, радње кривичног дела којима се наноси штета финансијским интересима Европске уније могу се подвести под законски опис кривичног дела прописаног у групи злоупотребе у области слободе конкуренције, секцији 299. Дело се састоји у давању и примању противправне имовинске користи у тржиш-

ном пословању у циљу стицања за себе или друго лице противправне имовинске користи. За извршиоца дела је прописана казна затвора од три године или новчана казна. Међутим, у случају да је извршењем дела стечена велика финансијска корист, као и уколико је дело извршено у оквиру групе организоване ради вршења таквих кривичних дела, извршилац се може казнити казном затвора од три месеца до пет година. У том делу би се могло сматрати да је Кривични законик Немачке усаглашен са стандардима прописаним Директивом.

Примање и давање мита су кривична дела која су прописана у законодавству свих европских држава. Кривичним закоником Немачке су прописана у групи кривичних дела против службене дужности.²¹⁰ За извршиоце оба кривична дела прописана је казна затвора од три године. Међутим, у случају да се ради о тежим облицима дела, а који ће постојати уколико је њиховим извршењем остварена велика имовинска корист, уколико је дело извршено више пута, као и уколико је извршено у оквиру криминалне групе организоване ради вршења таквих кривичних дела, за извршиоца је прописана казна затвора од једне до десет година. У том делу је немачки Законик усаглашен са стандардима Директиве.

Кривичним закоником Немачке, у групи кривичних дела чији је назив скривање незаконито стечене имовинске користи, у секцији 261, прописано је кривично дело прање новца. Осим санкције за извршиоца дела, предвиђена је и санкција за лице које покуша његово извршење. Оно се може применити и у случају када су предикатна кривична дела извршена на штету финансијских интереса Европске уније у контексту Директиве о сузбијању превара на штету финансијских интереса кривичноправним мерама из 2017. године. У том делу, Кривични законик Немачке је усклађен са стандардима прописаним Директивом.

3.3. Рокови заштарелости кривичној гоњења и одговорности правних лица за кривична дела

За кривично гоњење извршилаца кривичног дела пореска утаја прописан је дужи рок застарелости. У складу са чланом 376. Фискалног законика тај рок износи десет година од дана извршења кривичног дела. Кривичним закоником су такође прописани адекватни рокови застарелости кривичног гоњења. Секцијом 78. је прописано да најкраћи рокови застарелости износе:

- 1) пет година у случају да се ради о извршењу кривичног дела за које се извршиоцу може изрећи казна затвора од једне до пет година; и
- 2) три године за остала кривична дела.

²¹⁰ Кривично дело примање мита прописано је у секцији 331. Кривичног законика Немачке, а давање мита у секцији 332.

С обзиром на дужину прописаних рокова застарелости, може се рећи да се на такав начин омогућава спровођење истраге и изрицање санкције извршиоцима кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније у складу са стандардима дефинисаним Директивом о сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније кривичноправним мерама.

Кривичним закоником Немачке није прописана одговорност правних лица за кривична дела. Она није прописана ни другим Законом, као што је то нпр. случај у Хрватској. У ситуацијама које се у законодавствима других земаља могу подвести под појам одговорности правних лица за кривична дела, у Немачкој се примењује Закон о привредним преступима.²¹¹

4. КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У КРИВИЧНОМ ЗАКОНИКУ ЕСТОНИЈЕ

Кривичним закоником Естоније прописана су сва кривична дела којима се пружа заштита финансијским интересима Европске уније. Начин њиховог груписања је врло специфичан. Она немају назив према групном објекту заштите, већ према неким другим околностима, као што је нпр. начин извршења кривичног дела. Осим тога, Естонија спада у мали број земаља које прописују као посебно кривично дело понашања којима се крше одредбе релевантних прописа у поступку јавне набавке. Према естонском кривичном законодавству, правно лице може бити одговорно за кривично дело. Кривичним закоником је прописана санкција за њега у оквиру секције којом је предвиђено поједино кривично дело, а које се може извршити од стране одговорног лица у име и у корист правног лица.

4.1. *Кривична дела којима се штети финансијски интереси Европске уније у вези са њеним приходима*

Кривичним закоником Естоније у одељку четири, групи пореских кривичних дела, секцији 389, прописано је кривично дело прикривање пореске обавезе и неосновано повећање износа за повраћај.²¹² Дело постоји уколико неко лице пропусти да поднесе информације или поднесе надлежним пореским органима нетачне информације у циљу смањења износа пореске обавезе или повећања износа за повраћај пореза и на тај начин се проузрокује штета за буџет. Извршилац дела ће се казнити новчаном казном или

211 Law on Regulatory Offences on February 1987 ("Federal Law Gazette" [Bundesgesetzblatt] I p. 602, last amended by article 4 of the Act of 13 May 2015 ("Federal Law Gazette" I 706).

212 Criminal Code of the Republic of Estonia (2001, amended 2017) in English. Текст је доступан на: <https://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/33/Estonia/show>, 4.12.2018.

казном затвора од пет година. У случају да је извршењем дела причињена значајно велика штета за јавна средства, биће остварени елементи бића тежег облика кривичног дела. За извршиоца тог дела прописана је казна затвора од једне до седам година. Посебан облик постоји уколико је дело извршено од стране правног лица. У том случају изриче се новчана санкција. У случају да су остварени елементи бића тежег облика кривичног дела, тј. да је његовим извршењем наступила велика штета за јавна средства, извршиоцу дела се може изрећи новчана казна или казна затвора од пет година. Тежи облик кривичног дела постоји уколико неко лице предузимањем радње извршења основног облика кривичног дела причини нарочито велику штету за буџет. Извршиоцу тог облика може се изрећи казна затвора од једне до седам година. У случају да је кривично дело извршено од стране правног лица, у складу са Законом изрећи ће се новчана казна. За тежи облик кривичног дела којим је за буџет причињена штета великих размера, прописана је обавезна примена мере одузимања имовине проистекле из кривичног дела у складу са секцијом 83. Кривичног законика.

Незаконит увоз робе је кривично дело које је такође прописано у одељку 4, групи кривичних дела која се сврставају у пореске преваре, секцији 391. Кривичног законика Естоније. Дело постоји уколико неко лице избегава царинску контролу, не пријави робу или готовину, декларише робу или готовину погрешним класификацијама из прописаних тарифа, користи лажни опис приликом класификације или на било који начин доведе у заблуду царинске органе приликом преноса робе или готовине преко царинске линије Европске уније, а у циљу избегавања плаћања или умањења износа царинских дажбина. Да би постојало наведено дело, потребно је да се ради о роби велике вредности. Извршиоцу дела може се изрећи новчана казна или казна затвора од три године. Посебан облик дела постоји уколико је кривично дело извршено од стране службеног лица, које врши кривично дело злоупотребом службеног положаја или од стране групе. За извршиоца наведеног облика кривичног дела прописана је казна затвора од једне до пет година. У случају да је извршилац тежег облика кривичног дела правно лице, Законом је прописана новчана казна. Извршиоцу кривичног дела се у складу са секцијом 83. Кривичног законика Естоније обавезно изриче мера одузимање предмета извршења кривичног дела. За кривично дело незаконитог увоза прописана је могућност примене мере одузимања имовине проистекле из кривичног дела или имовине стечене извршењем кривичног дела у зависности од околности извршења кривичног дела.

4.2. Кривична дела којима се штити буџет Европске уније од ненаменске потрошње

У оквиру поглавља два, групи кривичних дела против имовине, подгрупи дела која се сврставају у преваре, секцији 210. Кривичног законика Естоније, прописано је и кривично дело превара у вези са добијањем и

коришћењем субвенције или неке друге погодности. Под појмом „погодност“ у складу са наведеним Закоником сматра се било какво плаћање без накнаде за другу страну из државног буџета, буџета јединица локалне самоуправе или других јавних средстава у циљу обављања одређених економских активности или у виду пореског подстицаја за унапређење тих активности. Кривично дело постоји у случају да неко лице на недозвољен начин добије такву корист или та средства користи супротно намени за коју су она додељена. За извршиоца тог дела прописана је новчана казна или казна затвора од пет година. Кривичним закоником је прописана новчана казна у случају да је кривично дело извршено од стране правног лица. Извршиоцу кривичног дела прописаног секцијом 210. може се изрећи казна одузимања имовине проистекле из кривичног дела, а у складу са одредбом секције 83. Кривичног законика Естоније.

Проневера је прописана у оквиру групе кривичних дела присвајање туђе ствари, секцији 201. Кривичног законика Естоније. Она постоји у случају да неко лице присвоји туђу покретну ствар или имовину коју му је поверило неко друго лице. У случају да је извршилац дела службено лице, Кривичним закоником је прописана казна затвора од пет година, а што је у складу са стандардима Европске уније у погледу кривичноправне заштите њених финансијских интереса.

Естонија спада у мањи број земаља које су својим кривичним законодавством прописале кривична дела којима се наноси штета одређеним интересима у поступку јавне набавке. У групи кривичних дела против службене дужности, члану 300, прописано је кривично дело кршење прописа у поступку јавне набавке. Дело постоји уколико се у том поступку нарушавају прописи којима се он уређује (нпр. уколико се даје погодност одређеном понуђачу приликом расписивања конкурса). Исто дело постоји и уколико је уговор закључен без спровођења поступка јавне набавке. У случају да је вредност набавке или робе изузетно висока, извршиоцу се може изрећи новчана казна или казна затвора од пет година. У оквиру групе кривичних дела којима се нарушава слобода конкуренције, секцији 400, прописано је и кривично дело закључење споразума, доношење одлуке или доношење праксе којима се нарушава слободна конкуренција. Када се ради о поступцима јавних набавки, извршиоцу таквог дела се може изрећи казна од једне до три године затвора.

Кривично дело прање новца је прописано у посебној групи, секцији 394. Кривичног законика Естоније. За извршиоца кривичног дела је прописана казна затвора до пет година, а у случају да је дело извршено од стране криминалне групе организоване за вршење тих кривичних дела, као и уколико је његовим извршењем стечена велика противправна имовинска корист, извршиоцу дела се може изрећи казна затвора до десет година. Предикатна кривична дела могу бити и кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније, а висина санкције која је прописана за

извршиоца дела прање новца усклађена је са стандардима Европске уније, садржаним у Директиви из 2017. године.

4.3. Рокови застарелости кривичној гоњења и одговорности правних лица за кривична дела

Застарелост кривичног гоњења је прописана секцијом 81. Кривичног законика Естоније. Имајући у виду да је најкраћи рок застарелости кривичног гоњења пет година од дана извршења кривичног дела, може се рећи да је у том погледу кривично законодавство Естоније усклађено са правним стандардима садржаним у Директиви о сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније кривичноправним средствима. Одговорност правних лица је прописана такође Кривичним законом. Чланом 44. прописан је казнени распон у погледу новчане казне која се може изрећи правном лицу и он износи од 4000 до 16.000 евра. Код сваког кривичног дела за које може бити одговорно, прописана је и казна за правно лице.

Према одредбама секције 25. Кривичног законика Естоније, покушај извршења кривичног дела је кажњив. Санкција која се изриче лицу које покуша извршење дела мања је од оне која се изриче извршиоцу. Њен износ зависи од висине кривичне санкције која се може изрећи извршиоцу кривичног дела.

5. КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ИТАЛИЈАНСКОМ ЗАКОНОДАВСТВУ

Одредбе којима се штите финансијски интереси Европске уније у италијанском законодавству су садржане у различитим прописима. Кривична дела којима се они штите у погледу прихода буџета прописана су Законом о пореским кривичним делима, а дела којима се буџет Европске уније штити од незаконите потрошње Кривичним законом у различитим групама кривичног дела.²¹³ Кривично дело проневера на штету државе, као и кривична дела захтевање и примање мита прописана су у групи кривичних дела против службене дужности. Италија је као и Република Хрватска и Естонија својим кривичним законодавством прописала кривична дела која представљају злоупотребе у поступку јавне набавке. Она су такође прописана у групи кривичних дела против службене дужности. Осим тога, Кривичним законом Италије у групи кривичних дела је прописано прање

213 Codice penale, Testo coordinato ed aggiornato del Regio Decreto 19 ottobre 1930, n. 1398 con le modifiche apportate dal D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, dal D.Lgs. 11 maggio 2018, n. 63, dal D.Lgs. 2018, n. 36 e dal D.Lgs. 1. Marzo 2018, n. 21. <http://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2014/10/30/codice-penale>, 4.12.2018.

новца, а које може као предикатна кривична дела да обухвата и кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније.

5.1. *Кривична дела којима се штити финансијски интереси Европске уније у вези са њеним приходима*

Пореска кривична дела су у италијанском законодавству прописана Законом о пореским кривичним делима. То је специфичан начин прописивања кривичних дела из наведене материје, с обзиром на то да су пореска кривична дела у неким другим законодавствима прописана основним или споредним кривичним законодавством. У Немачкој су нпр. прописана Законом којим је уређена област јавних финансија, док су у српском кривичном законодавству прописана како Законом о пореским кривичним делима, тако и Кривичним закоником. У италијанском кривичном законодавству пореска кривична дела су прописана на специфичан начин. Тако су активности које чине законски опис кривичног дела пореска утаја у српском кривичном законодавству, у Италији прописане као посебна пореска кривична дела. Она су прописана у две групе Закона о пореским кривичним делима. У прву групу спадају кривична дела која се састоје у пропуштању достављања информација од значаја за утврђивање пореске обавезе, а у другу групу кривична дела у вези са пореском документацијом и плаћањем пореза.²¹⁴ Тим кривичним делима је заједничко што се као последица њиховог извршења јавља пре свега штета за национални буџет.²¹⁵

Кривично дело повраћај пореза коришћењем рачуна или других докумената за непостојеће трансакције прописано је чланом 2. Закона о пореским кривичним делима Италије. Дело постоји уколико неко лице добије повраћај пореза на доходак или пореза на додату вредност, користећи рачуне или другу документацију за непостојеће трансакције. За извршиоца дела прописана је казна затвора од једне године и шест месеци до шест година. Код кривичног дела из члана 2. није могуће применити одредбе о санкционисању за покушај кривичног дела. То је и предвиђено чланом 6. Закона о пореским кривичним делима.

У групи кривичних дела која се састоје у пропуштању достављања информација од значаја за утврђивање пореске обавезе, члану 3. Закона о пореским кривичним делима Италије, прописано је кривично дело онемогућавање утврђивања пореске обавезе услед достављања лажне документације или путем других средстава. Кривично дело постоји уколико неко

²¹⁴ Кривична дела која се састоје у пропуштању достављања информација од значаја за утврђивање пореске обавезе прописана су члановима 2–5, а кривична дела у вези са документацијом и плаћањем пореске обавезе, члановима 8–11. Закона о пореским кривичним делима. О томе: Ј. Костић, “Tax Crimes in the Italian Legislation“, *Сјрани јравни живој*, 4/2016, 139.

²¹⁵ S. Gennai, A. Traversi, *I delitti tributari, profili sostanziali e procesuali*, Milano: Giufrè Editore, 2011. 41.

лице у намери онемогућавања или ометања утврђивања пореске обавезе у вези са порезом на доходак грађана или порезом на додату вредност, надлежним органима достави лажну документацију или их омета у утврђивању пореске обавезе на неки други начин. Да би постојало кривично дело из члана 3. италијанског Закона о пореским кривичним делима, потребно је да је на тај начин онемогућено утврђивање пореске обавезе у износу преко 30.000 евра или да је на тај начин извршилац или неко друго лице остварило противправну имовинску корист у износу за 5% већем од износа који је требало да буде плаћен на име утврђене пореске обавезе. За извршиоца дела је прописана казна од годину и шест месеци до четири године затвора. Код наведеног кривичног дела није могућ покушај, а што је изричито прописано чланом 6. Закона о пореским кривичним делима.

Кривично дело давање лажних информација или недостављање информација у циљу избегавања утврђивања пореске обавезе, прописано је чланом 4. Закона о пореским кривичним делима. Дело постоји уколико неко лице у намери утврђивања мањег износа пореске обавезе у вези са плаћањем пореза на доходак или пореза на додату вредност достави нетачне информације или не достави информације од значаја за утврђивање пореске обавезе. Да би постојало наведено кривично дело, неопходно је да је предузето у вези са избегавањем утврђивања пореске обавезе у износу преко 150.000 евра и да износ пореза који није утврђен прелази 10% од укупног износа који је требало утврдити у конкретном случају. За извршиоца дела Законом је прописана казна затвора од једне до три године. Чланом 6. наведеног Закона је прописано да се одредбе о покушају не примењују ни у погледу кривичног дела из члана 4.

Пропуштање достављања пореске пријаве је кривично дело које је прописано чланом 5. Закона о пореским кривичним делима. Оно спада у омисивна кривична дела, јер се његова радња састоји у пропуштању.²¹⁶ Као и код других кривичних дела која се састоје у избегавању достављања релевантне документације пореским органима, његова последица се састоји у онемогућавању утврђивања пореске обавезе.²¹⁷ Дело постоји уколико неко лице пропусти да поднесе пореску пријаву надлежним органима у намери избегавања утврђивања пореске обавезе. Да би постојало наведено кривично дело, неопходно је да износ пореске обавезе чије се утврђивање избегава прелази износ од 30.000 евра. За извршиоца дела је прописана казна од једне до три године затвора и новчана казна која се изриче кумулативно са казном затвора. Осим основног, Законом је прописан и тежи облик, који постоји уколико износ пореске обавезе чије се утврђивање намерава избећи предузимањем радње извршења прелази 50.000 евра. За извршиоца дела је прописана казна од годину дана и шест месеци до четири године затвора.

216 G. Soana, *I reati tributari*, Milano: Giufre, 2009. 194.

217 A. Iorio, *I nuovi reati tributari*, Milano: IPSOA, 2012. 9.

Чланом 8. став 1. Закона о пореским кривичним делима прописано је дело издавање рачуна или других докумената на непостојеће трансакције. Дело постоји уколико неко лице у циљу омогућавања другом лицу избегавања плаћања пореза на доходак или пореза на додату вредност, издаје фактуру или друга документа за непостојеће трансакције. Истим чланом став 2. прописано је да ће се у случају да је у току године издато више таквих фактура или докумената сматрати да постоји једно кривично дело.

Кривично дело прикривање или уништавање књиговодствених докумената прописано је чланом 10. Закона о пореским кривичним делима. Дело постоји уколико неко лице у циљу избегавања утврђивања пореза на доходак или пореза на додату вредност себи или неком другом лицу, скрива или уништава у целини или делимично рачуноводствену евиденцију или документа које је у обавези да води и чува. За извршиоца дела прописана је казна затвора од једне године и шест месеци до шест година.

Кривично дело избегавање плаћања пореза на додату вредност прописано је чланом 11. Закона о пореским кривичним делима Италије.²¹⁸ Дело постоји уколико неко лице у року за плаћање не плати порез на додату вредност на годишњем нивоу у износу већем од 250.000 евра. За извршиоца дела прописана је казна затвора од шест месеци до две године.

Иако су италијанским Законом о пореским кривичним делима прописана кривична дела која се врше и на штету финансијских интереса Европске уније, у тексту поменутог прописа се не наводи да се одредбе којима су предвиђена кривична дела примењују и ради заштите наведених интереса.

5.2. *Кривична дела којима се штити буџет Европске уније од ненаменске потрошње*

Кривичним законом у групи кривичних дела против службене дужности, члану 316-бис прописано је кривично дело проневера на штету државе. Наведено дело постоји уколико неко лице користи средства добијена од стране државе, другог органа јавне власти или из фондова Европске уније супротно сврси за коју су она додељена. За извршиоца дела прописана је казна затвора од шест месеци до четири године затвора. У истој групи кривичних дела прописано је и дело присвајање средстава из државе. Чланом 316-тер Кривичног законика Италије прописано је кривично дело присвајање државних средстава. Дело постоји уколико одређено лице на основу нетачних података, изјава или докумената или пропуштањем достављања неопходних информација, неосновано добије за себе или друго лице донације, субвенције, кредите или какву другу погодност из средстава

218 Legge sui reati tributari, Decreto legislativo, 10/03/2000 Numero 74, Il testo del Decreto Legislativo 10 Marzo 2000, n. 74 sui reati tributari, aggiornato al Decreto Legislativo 24 Settembre 2015, numero 158. <http://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2014/04/15/legge-sui-reati-tributari>, 4.12.2018.

државног буџета или буџета Европске уније. За извршиоца дела прописана је казна затвора од шест месеци до три године. Када је износ прибављених средстава на наведени начин нижи од 3999,96 евра извршилац корисник средстава неће бити одговоран за кривично дело, већ за прекршај за који се може изрећи новчана казна у износу од 5164 до 25.822 евра. Међутим, износ изречене новчане санкције не може да прелази троструки износ стечене користи.

Кривичним законом Италије у групи кривичних дела против службене дужности прописана су два кривична дела која представљају злоупотребе у поступку јавне набавке. То су кривично дело кршење уговора о јавној набавци и превара у јавним набавкама.

Кривично дело кршење уговора у јавној набавци прописано је чланом 355. Кривичног законика и постоји уколико неко лице не испуњава обавезе из уговора закљученог у поступку јавне набавке. За извршиоца дела је прописана казна затвора од шест месеци до шест година и новчана казна.

Превара у јавним набавкама је прописана чланом 356. Кривичног законика Италије. Дело постоји уколико неко лице достави нетачне податке или достави лажну и непотпуну документацију који су били од значаја за одабир понуђача у поступку јавне набавке, па се на основу тих података са извршиоцем закључи уговор. Кривично дело постоји и уколико се приликом извршења уговора крше како одредбе конкретног уговора, тако и прописа којима је уређена област јавних набавки. За извршиоца дела је прописана казна затвора од једне до пет година и новчана казна. Наведено дело је усклађено са европским стандардима који се тичу кривичноправне заштите финансијских интереса Европске уније.

У групи кривичних дела против службене дужности прописано је кривично дело примање мита. За извршиоца дела је прописана казна затвора од шест до десет година, а отежавајућу околност према одредбама члана 319-бис представља случај када је кривично дело извршио порески службеник у вези са утврђивањем пореске обавезе. У том делу је кривично законодавство Италије усаглашено са стандардима садржаним у Директиви о сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније кривичноправним мерама.

Кривичним законом Италије у групи кривичних дела против службене дужности прописана су кривична дела проневере, незаконитог присвајања државне имовине, као и кривична дела корупције. За та дела прописане су адекватне кривичне санкције у складу са одредбама Директиве.²¹⁹ Чланом 322-бис прописано је да се наведена дела примењују и у односу на одговорна лица и носиоце функција у институцијама Европске уније.

Кривично дело прање новца је прописано у групи кривичних дела против имовине, члану 394. Кривичног законика Италије. Као предикатна

219 Та кривична дела прописана су члановима 314, 316, 317. и члановима 320–322. Кривичног законика Италије.

кривична дела могу да се јаве и кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније. Закоником је прописана казна до пет година затвора, а уколико се ради о великим новчаним износима и до десет година затвора. У том погледу наведени пропис је усклађен са европским стандардима садржаним у Директиви о сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније путем кривичноправних мера.

5.3. Рокови застарелости кривичног гоњења и одговорности правних лица за кривична дела

Рокови застарелости кривичног гоњења прописани су чланом 157. Кривичног законика. С обзиром на то да је за кривична дела за која је прописана казна затвора од најмање пет година или новчана казна прописан рок застарелости кривичног гоњења, као и да је прописан рок застарелости од три године за кривична дела за која је прописана нижа казна затвора, Кривични законик Италије је у том делу усклађен са стандардима Европске уније који се тичу заштите њених финансијских интереса кривичноправним мерама. Одговорност правних лица у италијанском законодавству предвиђена је посебним прописом. Њиме су предвиђене и санкције за кривична дела која изврше одговорна лица у њихово име и у циљу прибављања противправне имовинске користи за правно лице. У том делу италијанско законодавство је такође усклађено са правним стандардима Европске уније.²²⁰ Покушај се кажњава у складу са чланом 56. Кривичног законика Италије и то уколико је то прописано кривичним делом. У тим случајевима извршилац се кажњава истом казном као и извршилац кривичног дела, умањеном од две трећине до једне трећине. Уколико је извршилац добровољно одустао од извршења кривичног дела, казниће се само за радње које су до тада предузете и то уколико оне представљају самостално биће одређених кривичних дела (нпр. кривично дело фалсификовања може да претходи извршењу неких других кривичних дела). Прописивањем санкционисања покушаја, италијанско законодавство је усаглашено са стандардима дефинисаним у Директиви о сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније путем кривичноправних мера.

6. КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У КРИВИЧНОМ ЗАКОНИКУ МАЂАРСКЕ

Кривична дела којима се пружа заштита финансијским интересима Европске уније прописана су Кривичним закоником Мађарске. Решење које постоји у мађарском законодавству је специфично. Истим кривичним делом обухваћена је и кривичноправна заштита финансијских интереса

220 Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231 ("Gazzetta Ufficiale", n. 140 del 19 giugno 2001).

Европске уније у погледу јавних прихода, као и заштита тих интереса путем санкционисања понашања којима се штити буџет Европске уније од ненаменске потрошње.

6.1. Кривична дела којима се штити финансијски интереси Европске уније у вези са њеним приходима и расходима

У групи кривичних дела на штету јавних финансија, секцији 396. Кривичног законика Мађарске, прописано је кривично дело превара на штету буџета. Дело постоји уколико неко лице доводи у заблуду или држи у заблуди надлежне органе прикривајући чињенице које су повезане са обавезом уплате средстава која представљају приход буџета.²²¹ Дело постоји и уколико неко лице саставља лажне исправе како би нетачно приказало чињенице од значаја за утврђивање или извршење обавезе која се састоји у уплати средстава која представљају приход буџета. Исто кривично дело постоји уколико неко лице предузме исте радње у циљу незаконитог добијања средстава из буџета, као и уколико средства буџета користи супротно намени за коју је њихово коришћење одобрено. Да би постојало кривично дело неопходно је да је таквим понашањем проузрокована штета за буџет. За извршиоца дела прописана је казна затвора од две године. Тежи облик дела постоји уколико је извршењем дела проузрокован значајан финансијски губитак за буџет или уколико је дело извршено у оквиру криминалне групе која је формирана ради вршења таквих кривичних дела. За извршиоца дела у том случају је прописана казна затвора од три године. Други тежи облик дела постоји уколико је кривично дело проузроковало значајнији финансијски губитак, уколико је проузроковало значајан финансијски губитак и уколико је извршено у оквиру криминалне групе организоване ради вршења таквих кривичних дела. За извршиоца дела прописана је казна затвора од једне до пет година. Уколико је кривично дело проузроковало веома значајан финансијски губитак или уколико је последица његовог извршења значајнији финансијски губитак, а уколико је такво дело извршено у оквиру криминалне групе која је основана ради вршења таквих кривичних дела, за извршиоца је прописана казна затвора од две до осам година. Тежи облик дела постоји и уколико је кривично дело проузроковало изузетно велики финансијски губитак или уколико је његовим извршењем проузрокован изузетно велики губитак за буџет, а дело је извршено у оквиру криминалне групе која је организована ради вршења таквих кривичних дела. За извршиоца тог дела прописана је казна затвора од пет до десет година. Исте санкције у зависности од околности конкретnog случаја прописане су и за лице које производи, користи, складишти, продаје или тргује било којим акцизним производом, а са којим се поступа

221 Criminal Code of the Republic of Hungary (2012), Текст на енглеском језику је доступан на веб-страници: <https://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/25/Holy%20See/show>, 4.12.2018.

супротно одредбама прописа којима се уређује увоз и извоз таквих производа, прописа којима се уређује трговање таквим производима, као и другим прописима који су донети на основу њих, или уколико се са њима поступа супротно званичном одобрењу, а на такав начин се проузрокују финансијски трошкови за буџет. Кривично дело из секције 396. Кривичног законика Мађарске постоји и уколико неко лице не води или води неадекватну рачуноводствену документацију или уколико не региструје у својој рачуноводственој документацији обавезу у вези са плаћањем у буџет или са плаћањем из буџета, као и када сачини лажну документацију или користи лажну, кривотворену или фалсификовану документацију или средство плаћања. За извршиоца тог дела прописана је казна затвора од три године. Кривичним закоником прописана је могућност неограниченог ублажавања казне у случају да извршилац надокнади штету проузроковану за буџетска средства пре подизања оптужнице. Међутим, наведена одредба се неће применити уколико је кривично дело извршено у оквиру криминалне групе која је образована ради вршења таквих кривичних дела.

У истој одредби у оквиру које је прописано кривично дело, дефинисан је и појам буџета. Под њим се подразумева не само централни тј. државни буџет, већ и систем социјалног осигурања, ванбуџетски фондови, као и буџети којима се управља од стране или у име Европске уније. Наравно, у зависности од врсте кривичног дела које је извршено у вези са средствима која се уплаћују или која се исплаћују из буџета, под њим се подразумевају и буџетска средства којима управља страна држава или којима се управља у њено име. Истом одредбом дефинисан је и појам „финансијски губитак“. Под њим се подразумева сваки губитак јавних прихода који настаје кршењем обавезе уплате тих средстава, као и незаконита потрошња буџетских средстава супротно сврси за коју су намењена у складу са релевантним прописима и правним актима.

Кривичним закоником Мађарске прописано је и пропуштање вршења обавезе надзора у вези са кривичним делом буџетска превара. Наведено дело је прописано у истој групи кривичних дела, секцији 397. наведеног Законика. Дело постоји уколико директор или економски оператор или члан или запослени који има овлашћење вршења контроле или надзора невршењем своје дужности омогући неком другом лицу да изврши кривично дело буџетска превара. За извршиоца дела прописана је казна затвора од три године.

Кривично дело проневера је прописано у групи кривичних дела против имовине, члану 327. Оно није прописано као посебно кривично дело уколико је извршено од стране лица којем је поверено управљање средствима или имовином Европске уније. Дело постоји у свим случајевима када неко лице незаконито присвоји или располаже са стварима или имовином који су му поверени. Казне прописане за дело су различите. Уколико је вредност имовине велика, за извршиоца кривичног дела је прописана казна затвора од једне до пет година, а уколико се нпр. ради о значајнијој

имовинској вредности, извршиоцу се може изрећи казна затвора у распону од две до осам година. Иако намера није изричито прописана као конститутивно обележје бића кривичног дела, на основу његовог законског описа може се закључити да је она његов неизоставни елемент.

Злоупотреба у поступку јавне набавке обухваћена је законским описом кривичног дела закључивање рестриктивног споразума у поступку јавне набавке и поступку доделе концесија. Дело је прописано у групи кривичних дела против права потрошача и слободне конкуренције, члану 420. Кривичног законика Мађарске. Дело постоји уколико неко лице манипулише исходом поступка јавне набавке и на тај начин утиче на поделу тржишта (то су нпр. случајеви међусобног договора тј. међусобног поговора понуђача о учешћу у конкретном поступку јавне набавке). За извршиоца дела је прописана казна у распону од једне до пет година затвора. Други облик дела постоји уколико лице које учествује у доношењу одлука у име наручиоца донесе одлуку којом утиче на исход поступка јавне набавке. За извршиоца тог дела такође је прописана казна од једне до пет година затвора.

Активна и пасивна корупција су прописане Кривичним закоником Мађарске у групи кривичних дела корупције. За извршиоца кривичног дела који у случају како активне, тако и пасивне корупције поступа супротно својим овлашћењима или који прекорачи своја службена овлашћења прописана је казна затвора од једне до пет година. У том делу је мађарски законик усклађен са стандардима садржаним у Директиви о сузбијању превара на штету Европске уније кривичноправним мерама.

Кривично дело праће новца је прописано у посебној групи кривичних дела, секцији 399. Предикатна кривична дела могу бити и дела којима се наноси штета финансијским интересима Европске уније. Иако Законик то не наводи изричито, не постоји никакво ограничење у погледу предикатних кривичних дела. С обзиром на то да је за извршиоца дела прописана казна затвора у распону од једне до пет година, Кривични законик Мађарске је у том делу усклађен са стандардима који су садржани у Директиви Европске уније.

6.2. Рокови застарелости кривичној гоњења, кажњавање за покушај и одговорност правних лица за кривична дела

Рок застарелости кривичног гоњења је прописан чланом 26. Кривичног законика Мађарске и наступа или протеклом времена које је једнако износу казне прописане за конкретно кривично дело и почиње да тече од дана његовог извршења или истеком рока од пет година од дана извршења кривичног дела. Покушај кривичног дела је кажњив у складу са чланом 10. мађарског Кривичног законика. Уколико неко лице добровољно одустане од извршења кривичног дела или добровољно спречи наступање његове последице, неће се казнити за покушај кривичног дела. У случају да

покушај представља самостално кривично дело, извршилац ће се казнити оном санкцијом која је за то дело прописана. Одговорност правног лица за кривична дела и санкције које се у том случају могу применити, у Мађарској су прописане посебним Законом о мерама које се могу применити на правна лица која се могу сматрати кривично одговорним.²²² У том делу је мађарско кривично законодавство усклађено са стандардима садржаним у Директиви Европске уније из 2017. године.

222 Act CIV of 2001 on Measures Applicable to Legal Entities under Criminal Law. Текст Закона на енглеском језику је доступан на: https://www.unodc.org/res/cld/document/hun/1998/act-civ-of-2001-on-measures-applicable-to-legal-entities-under-criminal-law_html/Act_CIV_of_2001_on_Measures_Applicable_to_Legal_Entities_under_Criminal_Law_Excerpts.pdf, 4.12.2018.

Поглавље V

ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Последњих година смо сведоци кривичноправног експанзионизма. Основним кривичним законодавством прописана су нека нова кривична дела, а то је постао и тренд у савременом кривичном законодавству.²²³

Кривичним законом Републике Србије су прописана кривична дела под чији се законски опис могу подвести понашања која се према одредбама Директиве о сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније сматрају кривичним делима на штету тих интереса. То су кривична дела пореска утаја, кријумчарење, неосновано добијање и коришћење кредита и друге погодности, проневера, злоупотреба у вези са јавном набавком, прање новца, давање мита и примање мита. Осим наведених дела, Законом о пореском поступку и пореској администрацији је прописано кривично дело неосновано исказивање износа за повраћај пореза и порески кредит.

1. КРИВИЧНА ДЕЛА КОЈИМА СЕ ШТИТЕ ФИНАНСИЈСКИ ИНТЕРЕСИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ВЕЗИ СА ЊЕНИМ ПРИХОДИМА

Кривичним делом пореска утаја је могуће пружити кривичноправну заштиту финансијским интересима Европске уније у погледу наплате пореза на додату вредност, имајући у виду да његов проценат припада приходу буџета Европске уније.²²⁴ Дело постоји уколико неко у намери да он или друго лице потпуно или делимично избегне плаћање пореза, доприноса или других чињеница које су од утицаја на утврђивање таквих обавеза или ко у истој намери у случају обавезне пријаве, не пријави стечени приход, односно предмете или друге чињенице које су од утицаја на утврђивање таквих обавеза или ко у истој намери на други начин прикрива податке

223 З. Стојановић, „Кривичноправни експанзионизам и законодавство Србије“, у: *Стање криминалистике у Србији и њена средња средства решавања*, IV део, (ур. Ђорђе Игњатовић), Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2010. 33. О томе и Ђ. Игњатовић, *Криминологија*, Београд: Досије, 2007. 189.

224 Кривично дело пореска утаја је прописано у групи кривичних дела против привреде, члану 225. Кривичног законика Републике Србије.

који се односе на утврђивање наведених обавеза, а износ обавезе чије се плаћање избегава прелази 500.000 динара. За извршиоца основног облика прописана је казна затвора од шест месеци до пет година и новчана казна. Осим основног, Кривичним закоником су прописани и тежи облици дела. Елементи бића првог дела ће бити остварени уколико износ обавезе чије се плаћање избегава прелази 1.500.000 динара. У том случају је за извршиоца прописана казна затвора од једне до осам година и новчана казна. Други облик постоји уколико износ обавезе чије се плаћање избегава прелази 7.500.000 динара. За извршиоца тог дела је предвиђена казна затвора од три до десет година и новчана казна. С обзиром на запређене казне, национално законодавство је када је у питању кривично дело пореска утаја већ усклађено са стандардима садржаним у прописима Европске уније, а који се тичу кривичноправне заштите њених финансијских интереса. Међутим, још увек није неопходно да се допуни одредба члана 225. којом би се упућивало да се кривичним делом пореска утаја штите финансијски интереси Европске уније, имајући у виду да Република Србија није њена чланица, па стога ни део прихода од пореза на додату вредност још увек није приход буџета Уније.

Законом о пореском поступку и пореској администрацији је прописано кривично дело неосновано исказивање износа за повраћај пореза и порески кредит.²²⁵ Дело постоји уколико неко лице у намери да оствари право на неосновани повраћај пореза или порески кредит у претходних дванаест месеци поднесе пореску пријаву, односно пореске пријаве неистинитог садржаја, у којима износ за повраћај пореза или порески кредит прелази 1.000.000 динара. За извршиоца дела је прописана казна затвора од шест месеци до пет година и новчана казна. Осим основног, Законом су прописана и два тежа облика дела. Први облик дела постоји уколико исказани износ за повраћај пореза или порески кредит у претходних дванаест месеци прелази 3.000.000 динара. За то дело извршилац ће се казнити казном затвора од једне до осам година и новчаном казном. Други тежи облик кривичног дела постоји уколико исказани износ за повраћај пореза или порески кредит у претходних дванаест месеци прелази 10.000.000 динара. За извршиоца дела је прописана казна затвора од три до десет година и новчана казна. Имајући у виду висину прописаних санкција, кривичним делом неосновано исказивање износа за повраћај пореза и порески кредит се у складу са европским стандардима може пружити адекватна заштита финансијских интереса Европске уније.

Кривично дело кријумчарење прописано је Кривичним закоником у групи кривичних дела против привреде.²²⁶ Дело постоји уколико се неко бави преношењем робе преко царинске линије уз избегавање мера царин-

225 Члан 173а Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

226 Члан 236. Кривичног законика.

ског надзора или уколико уз избегавање мера царинског надзора пренесе робу преко царинске линије наоружан или у групи или уз употребу силе или претње. За извршиоца дела је прописана казна затвора од шест месеци до пет година и новчана казна.

Посебан облик дела постоји уколико се неко лице бави продајом, растурањем или прикривањем неоцарињене робе или организује мрежу пре-продаваца или посредника за растурање такве робе. За извршиоца дела је прописана казна затвора од једне до осам година и новчана казна. Имајући у виду висину запређених казни за извршиоце свих облика кривичног дела кријумчарење, може се закључити да је Кривични законик у том делу усаглашен са стандардима Европске уније у погледу заштите њених финансијских интереса. Кривични законик користи термин „царинска линија“, а не „царинска линија Европске уније“. То је у потпуности у складу са тренутном ситуацијом. Тек након приступања Србије Европској унији, потребно је у том делу изменити постојећу одредбу којом је прописано кривично дело кријумчарење.

2. КРИВИЧНА ДЕЛА КОЈИМА СЕ ШТИТИ БУЏЕТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ОД НЕНАМЕНСКЕ ПОТРОШЊЕ

Кривичним делом неосновано добијање и коришћење кредита и друге погодности штити се буџет Европске уније од ненаменске потрошње. Дело је прописано у групи кривичних дела против имовине и постоји уколико неко лице лажним приказивањем чињеница или њиховим прикривањем добије за себе или другог кредит, субвенцију или другу погодност, иако за то не испуњава прописане услове. За извршиоца тог дела је прописана новчана казна или казна затвора до две године.²²⁷ Исто дело постоји и уколико неко лице добијени кредит, субвенцију или другу погодност искористи за другу намену од оне за коју му је кредит, субвенција или друга погодност одобрена. За извршиоца дела је прописана новчана казна или казна затвора до једне године. За кривично дело неосновано добијање и коришћење кредита и друге погодности казниће се прописаном казном и одговорно лице у предузећу или другом субјекту привредног пословања ако су кредит, субвенција или друга погодност прибављени за предузеће или други субјект привредног пословања или ако су коришћени за друге намене од стране тих субјеката. Кривичним законом није дефинисан појам субвенције. Он није дефинисан ни Законом о буџетском систему. Наведеним Законом је једино дефинисан појам финансијске помоћи Европској унији. Према тој дефиницији, то

²²⁷ Члан 209. Кривичног законика.

су средства Уније која се користе за намене и спроводе према правилима утврђеним споразумима између Републике Србије и Европске уније.²²⁸ Истим законом је прописано и да та средства представљају јавне приходе и примања који се користе за финансирање надлежности Републике Србије, територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе.²²⁹ Имајући у виду да се средства Европске уније користе као претприступна помоћ на територији Републике Србије, потребно је или допунити одредбу члана 209. Кривичног законика или у члану 112. тако што ће се дефинисати да се под субвенцијом или другом погодности сматра и финансијска помоћ Европске уније. Санкције које су прописане за кривично дело неосновано добијање и коришћење кредита и друге погодности су превише благе. И то не само са аспекта генералне превенције, већ имајући у виду иначе кратке рокове застарелости кривичног гоњења. На тај начин спречава се могућност спровођења благовремене и ефикасне истраге и кривичног гоњења. С обзиром на казне које су прописане за извршиоца кривичног дела прописаног чланом 209. Кривичног законика, рок застарелости кривичног гоњења је три године уколико се ради о ненаменском добијању и коришћењу кредита, субвенције и друге погодности. У случају да се ради о ненаменском коришћењу кредита, субвенције и друге погодности, тај рок је само годину дана. Имајући у виду да се таква кривична дела најчешће откривају од стране тела која су надлежна за ревизију коришћења средстава из фондова Европске уније, као и њихово поступање у складу са правилима управног поступка, може се закључити да је рок застарелости кривичног гоњења превише кратак, као и да су санкције прописане за извршиоце дела исувише благе. Због тога би не само због заштите финансијских интереса Европске уније, већ и због заштите финансијских интереса државе (у неким случајевима се субвенције додељују из буџетских средстава Републике Србије, јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе), требало прописати веће казне у циљу генералне превенције кривичног дела, а што би допринело да се у тим случајевима примењује и дужи рок застарелости кривичног гоњења.²³⁰

228 Члан 2. став 1. тачка 46) Закона о буџетском систему.

229 Члан 14. став 1. тачка 6), члан 23. став 1. тачка 4а), члан 24. став 1. тачка 5а) и члан 25. став 1. тачка 5а) Закона о буџетском систему.

230 Према члану 103. Кривичног законика Србије, кривично гоњење се не може предузети уколико протекне двадесет година од извршења кривичног дела за које се по закону може изрећи казна затвора преко петнаест година, петнаест година од извршења кривичног дела за које се по закону може изрећи казна затвора преко десет година, десет година од извршења кривичног дела за које се по закону може изрећи казна затвора преко десет година, десет година од извршења кривичног дела за које се по закону може изрећи казна затвора преко три године, три године од извршења кривичног дела за које се по закону може изрећи казна затвора преко једне године и две године од извршења кривичног дела за које се по закону може изрећи казна затвора до једне године или новчана казна.

Кривично дело проневера је прописано Кривичним законом у групи кривичних дела против службене дужности.²³¹ Дело постоји уколико неко лице у намери да себи или другом лицу прибави противправну имовинску корист присвоји новац, хартије од вредности или друге покретне ствари које су му поверене у служби или на раду у државном органу, установи или другом субјекту који не обавља привредну делатност. За извршиоца дела је прописана казна затвора од шест месеци до пет година. У случају да је извршењем кривичног дела прибављена имовинска корист у износу који прелази 450.000 динара биће остварени елементи бића тежег облика дела, а за чијег је извршиоца прописана казна затвора од једне до осам година. Други тежи облик дела постоји уколико је извршењем дела прибављена имовинска корист у износу који прелази 1.500.000 динара, извршилац ће се казнити затвором од две до дванаест година. С обзиром на то да је Кривичним законом прописана намера као конститутивно обележје бића кривичног дела проневера, као и на висину запрећених казни, у том делу је Кривични законик усклађен са правним стандардима Европске уније у области заштите њених финансијских интереса. Међутим, једино се након приступања Европској унији може допунити наведена одредба у делу којим ће бити дефинисано да се одредбе којима је прописано кривично дело из члана 363. Кривичног законика примењују и уколико се ради о новцу, хартијама од вредности или другим покретним стварима које су одређеном лицу поверене у служби или на раду у институцији, телу или агенцији Европске уније.

Кривичним законом Републике Србије у групи кривичних дела против привреде прописано је и кривично дело злоупотреба у вези са јавном набавком. Дело има два облика. Први постоји уколико неко лице у вези са јавном набавком поднесе понуду засновану на лажним подацима или се противно закону договара са осталим понуђачима или предузме друге противправне радње у намери да тиме утиче на доношење одлука наручиоца јавне набавке. За извршиоца дела је прописана казна затвора од шест месеци до пет година. Тим обликом дела се на националном нивоу штити пре свега привреда, тј. начело слободне конкуренције. На нивоу Европске уније се прописивањем тог облика дела штити буџет од незаконите потрошње, а за лице које предузима наведене активности прописана је могућност искључења коришћења средстава буџета Европске уније у складу са прописаним процедурама (EDES систем). Имајући у виду казне које су прописане за наведени облик кривичног дела, може се закључити да је кривично законодавство у том делу усклађено са правним стандардима Европске уније којима се пружа заштита њеним финансијским интересима. Другим обликом кривичног дела штити се национални буџет, тј. јавна средства.²³²

231 Члан 364.

232 Кривично дело злоупотреба са јавном набавком прописано је чланом 228. Кривичног законика. Други облик дела постоји уколико неко лице у наручиоцу јавне набавке

Прање новца је такође прописано као посебно кривично дело, за које је законом прописана казна затвора од шест месеци до пет година и новчана казна. С обзиром на то да је за основни облик дела прописана казна затвора од шест месеци до пет година, у том делу је Кривични законик усклађен са стандардима садржаним у Директиви о сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније кривичноправним мерама.²³³ Предикатна кривична дела могу бити и дела која се могу сматрати кривичним делима на штету наведених интереса.

Кривична дела примање и давање мита прописана су у групи кривичних дела против службене дужности. Кривично дело примање мита има основни и два лакша облика. Основни облик постоји уколико неко лице непосредно или посредно захтева или прими поклон или другу корист или које прими обећање поклона или друге користи за себе или друго лице, како би у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем извршило службену радњу коју не би смело да изврши или да не изврши службену радњу коју би морало да изврши. За извршиоца дела је прописана казна затвора од две до дванаест година. Први лакши облик постоји уколико службено лице непосредно или посредно захтева или прими поклон или другу корист или које прими обећање поклона или друге користи за себе или друго лице, како би у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем извршило радњу коју би морало да изврши или да не изврши службену радњу коју не би смело да изврши. За извршиоца кривичног дела је прописана казна затвора од две до осам година. Други лакши облик дела постоји уколико службено лице изврши неко од наведених дела у вези са откривањем кривичног дела, покретањем или вођењем кривичног поступка, изрицањем или извршењем кривичне санкције. За извршиоца тог дела прописана је казна затвора од три до петнаест година.²³⁴ У погледу прописаних кривичних санкција, одредба којом је предвиђено кривично дело примање мита је усклађена са стандардима Европске уније. Међутим, након ступања у чланство у Унији, неопходно је проширити дефиницију службеног лица, тако да се њом обухвати и службено лице институција Европске уније.

Давање мита постоји уколико неко лице службеном или другом лицу учини, понуди или обећа поклон или другу корист, како би службено лице у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем извршило службену радњу коју не би смело да изврши или да не изврши службену радњу коју би морало да изврши или уколико

искоришћавањем свог положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог овлашћења, или невршењем своје дужности крши закон или друге прописе о јавним набавкама и на тај начин проузрокује штету јавним средствима.

233 Кривично дело прање новца је прописано у групи кривичних дела против преваре, члану 245. Кривичног законика.

234 Чланом 367. Кривичног законика је прописано кривично дело примање мита.

посредује при таквом подмићивању службеног лица. За извршиоца дела је прописана казна затвора од шест месеци до пет година. Осим основног, прописан је и лакши облик дела који постоји када неко службеном или другом лицу учини, понуди или обећа поклон или другу корист како би службено лице у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем извршило службену радњу коју би морало да изврши или да не изврши службену радњу коју не би смело да изврши, као и уколико неко лице посредује при таквом подмићивању службеног лица. За извршиоца дела је прописана казна затвора до три године. Одредбе којима је прописано кривично дело давање мита, примењују се и када је мито дато, понуђено или обећано страном службеном лицу.²³⁵ Први облик кривичног дела је у погледу прописане санкције усаглашен са стандардима Европске уније, док би код другог облика дела казна требало да буде виша. Разлог за то није само усаглашавање са њима у погледу висине казне, већ и омогућавање ефикасног спровођења истраге и кривичног гоњења. Како се одредбе којима је прописано кривично дело примењују у случају када је мито дато, понуђено или обећано страном службеном лицу, може се тумачити да се оне примењују и у односу на службенике и функционере институција Европске уније.

3. РОКОВИ ЗАСТАРЕЛОСТИ КРИВИЧНОГ ГОЊЕЊА, КАЖЊАВАЊЕ ЗА ПОКУШАЈ И ОДГОВОРНОСТ ПРАВНИХ ЛИЦА ЗА КРИВИЧНА ДЕЛА

Када су у питању поједина кривична дела којима се може пружити кривичноправна заштита финансијским интересима Европске уније, предвиђени су прилично кратки рокови застарелости кривичног гоњења. То је случај код кривичног дела неосновано добијање и коришћење кредита и друге погодности. С обзиром на то да се на тај начин штите и средства буџета Републике, органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе, потребно је прописати и више казне за извршиоце дела. Самим тим ће бити могућа и примена дужих рокова застарелости кривичног гоњења. Иначе, код финансијских кривичних дела они би требало да буду дужи, с обзиром на чињеницу да у њиховом откривању и прикупљању доказа могу да учествују одређене државне институције. Њихове инспекције или контроле су прилично сложене и захтевају предузимање активности у дужем временском периоду. Кривичним закоником Републике Србије је прописана могућност кажњавања за покушај. У складу са његовим одредбама за покушај ће се казнити лице које са умишљајем започне извршење кривичног дела, али га не доврши уколико се за то дело може изрећи казна затвора од пет година или тежа казна. Када су у питању друга кривична дела, кажњавање за покушај је могуће само уколико је то законом изричито

235 Члан 368. Кривичног законика.

прописано. Извршилац кривичног дела ће се казнити за покушај истом казном која је прописана за конкретно кривично дело или ублаженом казном. Такво решење је делимично усклађено са одредбама Директиве Европске уније. Казна затвора преко пет година или тежа казна није прописана код свих кривичних дела којима је могуће пружити заштиту финансијским интересима Европске уније, а одредбом којом се та дела прописују није предвиђена могућност кажњавања за покушај.²³⁶ Кривична одговорност правних лица за кривична дела је уређена посебним законом. Њиме су дефинисани услови одговорности правних лица за кривична дела, кривичне санкције које им се могу изрећи, правила поступка у којем се одлучује о одговорности правних лица, изрицање кривичних санкција, доношење одлуке о рехабилитацији и престанку мере безбедности или правне последице осуде и извршење судских одлука.²³⁷ У том делу је кривично законодавство усклађено са правним стандардима Европске уније у погледу заштите њених финансијских интереса.

4. ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРЕМА ГОДИШЊЕМ ИЗВЕШТАЈУ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ О НАПРЕТКУ СРБИЈЕ У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА

У Извештају Европске комисије о напретку Републике Србије у процесу приступања Европској унији за 2018. годину, оцењено је да је у тој области остварен умерен напредак. Због тога је неопходно предузимање адекватних мера како би се осигурало да систем за откривање неправилности функционише у пракси, како за фондове Европске уније, тако и за државни буџет. Пре свега се мисли на систем финансијског управљања и контроле, а који према оцени Европске комисије није у потпуности заживео у пракси. Он би такође требало да обухвати и адекватно управљање средствима из фондова Европске уније, а које у виду претприступних фондова Република Србија користи већ дуже време.²³⁸

Осим тога, у Извештају се наводи да је неопходно ускладити националне прописе са Директивом Европске уније о борби против превара извршених на штету финансијских интереса Европске уније. Међутим, позитивно је оцењено успостављање организационе јединице за координацију борбе против превара (AFCOS), а која је основана у августу 2017.

236 Члан 30. Кривичног законика.

237 Закон о одговорности правних лица за кривична дела („Службени гласник Републике Србије“, број 97/2008).

238 Саопштење о политици проширења Европске уније за 2018. годину, Република Србија, Европска комисија, 88.

[http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf)

године као јединица при Сектору за контролу јавних средстава Министарства финансија Републике Србије. Исте године је у октобру месецу усвојена и Стратегија за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији за период 2017–2020. године. Поред тога, позитивно се оцењује и сарадња са Европском комисијом и извештавање о неправилностима путем информационог система за управљање неправилностима. У наведеном документу се наводи да је путем тог система од 2012. године пријављено двадесет два случаја неправилног поступања у управљању средствима буџета Европске уније, укључујући дванаест случајева у 2016. години и један случај у 2017. години. Осим тога, овлашћења националних органа у погледу извештавања тек треба да буду додатно дефинисана, као и начин вођења евиденције о истрагама и о извештавању о неправилностима.²³⁹

5. ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ВАНКРИВИЧНОМ РЕГУЛАТОРНОМ ОКВИРУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Велики помак у погледу заштите финансијских интереса Европске уније представља доношење Стратегије за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији за период 2017–2020. године.²⁴⁰

Један од разлога доношења Стратегије је потреба за унапређивањем сарадње надлежних институција како на националном, тако и са релевантним институцијама на међународном нивоу. Наведеним документом дефинисано је да ће тело за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније (AFCOS) предузимати административне провере пријављених неправилности у поступању са њеним финансијским средствима којима се управља децентрализовано. Због тога је неопходно и организовање континуиране едукације.²⁴¹

Законом о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и Комисије европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији, у оквиру спровођења помоћи према правилима Инструмента претприступне помоћи (ІРА), предвиђен је надзор, контрола и ревизија коришћења тих средстава коју врше Европска комисија и Европски ревизорски суд, спречавање неправилности и превара, предузимање мера против корупције, као и надокнада новчаних средстава у случају неправилности или преваре.²⁴² Истим

239 *Ibid.* 88.

240 Страна 3. Стратегије

241 Страна 5. Стратегије.

242 Чланови 27–29. Закона о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску

Законом прописана је обавеза обезбеђивања заштите финансијских интереса Европске уније, успостављање механизма надзора, контроле, ревизије и извештавања о неправилностима и преварама у поступању са средствима Европске уније, као и обавеза успостављања службе са циљем да се олакша ефикасна сарадња и размена информација, укључујући и информације оперативне сарадње са OLAF-ом.²⁴³

Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему измењена је одредба којом су дефинисани приходи који припадају буџету Републике Србије. Према последњим изменама, осим дотадашњих, као приходи буџета Републике Србије уведена су и средства финансијске помоћи Европске уније.²⁴⁴ На тај начин створен је правни основ за заштиту финансијских интереса Европске уније у правном систему Републике Србије. Влада на предлог министра финансија одређује поделу одговорности и начин управљања средствима финансијске помоћи Европске уније, у складу са међународним споразумом између Републике Србије и Европске уније.²⁴⁵

Корисници буџетских средстава су одговорни за правилно планирање, у складу са предвиђеном динамиком спровођења, износа расхода за финансирање учешћа Републике Србије у спровођењу финансијске помоћи Европске уније, а када су средства финансијске помоћи дата на управљање у складу са међународним споразумом између Републике Србије и Европске уније, одговорни су и за правилно планирање износа и расхода који ће се финансирати из финансијске помоћи Европске уније.²⁴⁶ Према Закону о буџетском систему, буџетски корисници који не испланирају довољан износ средстава за финансирање учешћа Републике Србије у спровођењу финансијске помоћи Европске уније морају да изврше преусмеравање средстава са других својих апропријација или програма. Средства учешћа

помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима Инструмента претприступне помоћи (IPA) („Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори“, број 124/2007).

243 Члан 51. и 52. Закона.

244 Члан 14. и 23. Закона о буџетском систему.

245 Члан 68. став 1. Закона.

246 Према члану 2. став 1. тачка 8) Закона о буџетском систему, директни корисници буџетских средстава су органи и организације Републике Србије, органи и службе локалне власти. Истим чланом, став 1. тачка 9) прописано је да су индиректни корисници буџетских средстава правосудни органи, месне заједнице, установе основане од стране Републике Србије, односно локалне власти над којима оснивач преко директних корисника буџетских средстава врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања. Списак корисника буџетских средстава је утврђен Правилником о списку корисника јавних средстава, а којим су посебно евидентирани директни и индиректни буџетски корисници („Службени гласник Републике Србије“, број 118/2017). Он се доноси сваке године и њиме се дефинише списак корисника јавних, а у оквиру њих и буџетских средстава за наредну годину.

Републике Србије у спровођењу финансијске помоћи Европске уније не могу се користити у друге сврхе.²⁴⁷

Према Закону о буџетском систему, Министарство финансија обавља послове координације активности у области сузбијања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније, подршке раду мреже за сузбијање неправилности и превара, послове координације правне, оперативне и техничке сарадње са Европском канцеларијом за борбу против превара и другим надлежним телима и службама Европске комисије, као и административне провере пријављених неправилности у поступању са финансијским средствима Уније. Састав и подела надлежности рада мреже за сузбијање превара и неправилности у складу са Законом о буџетском систему одређује Влада на предлог министарства. У наведеној одредби садржан је правни основ за доношење прописа од стране Владе којим ће бити одређена тела и институције који ће чинити мрежу за сузбијање неправилности, превара, корупције и других облика незаконитог поступања на штету финансијских интереса Европске уније, као и њихове надлежности. На такав начин је успостављена AFCOS мрежа у Републици Хрватској.²⁴⁸ Министарство финансија у складу са Законом о буџетском систему има обавезу да Влади сваке године достави извештај о активностима предузетим у оквиру система за спречавање неправилности, превара и поступања на штету финансијских интереса Европске уније. Тај извештај Влада подноси Народној скупштини до 31. марта текуће, за претходну буџетску годину. На тај начин се ствара могућност за одговорно управљање средствима финансијске помоћи Европске уније.²⁴⁹

На основу Закона о буџетском систему, Влада Републике Србије је 2015. године донела Уредбу о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (IPA) за период 2014–2020. године, а којом су дефинисане одговорности AFCOS-а. У складу са одредбама наведене Уредбе, тело за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније, образовано је као посебна организациона јединица Министарства финансија. Надлежност тог тела је координација правних, административних и оперативних активности у циљу спречавања неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније, пружање подршке у раду мреже за сузбијање неправилности и превара

247 Члан 68а Закона. Преусмеравање апропријација се врши у складу са чланом 61. Закона о буџетском систему.

248 Влада Републике Хрватске је успоставила AFCOS мрежу Одлуком о оснивању AFCOS мреже (Odluka o osnivanju AFCOS mreže, „Narodne novine Republike Hrvatske“, број 151/2013). О томе: Ј. Шупут, „Заштита финансијских интереса Европске уније – Успостављање AFCOS система у Републици Србији“, *Правни живот*, 7–8/2014, 27.

249 Члан 68б Закона о буџетском систему Републике Србије.

у поступању са финансијским средствима Европске уније (AFCOS мрежи), сарадња са OLAF-ом и другим надлежним телима и службама Европске комисије, провера пријављених неправилности и сумњи на превару, утврђивање чињеница и покретање поступака ради санкционисања злоупотреба у поступању са финансијским средствима Европске уније, пружање административно-техничке и логистичке подршке OLAF-у у спровођењу истрага на територији Републике Србије, праћење тока истрага и судских поступака у вези са кривичним делима на штету финансијских интереса Европске уније и извештавање OLAF-а о њима, утврђивање могућих слабости у националним системима за управљање новчаним средствима Уније, укључујући исплаћену помоћ IPA II, управљање процесом израде и спровођења националних стратегија за заштиту финансијских интереса Уније, организовање обука у области управљања неправилностима, а у циљу заштите финансијских интереса Европске уније, координација активности у вези са усаглашавањем националних прописа са прописима Европске уније у вези са заштитом њених финансијских интереса, праћење извештавања кроз информациони систем за управљање неправилностима (IMS), учествовање у процесу преговора о приступању Европској унији у складу са њеним надлежностима.²⁵⁰ У складу са наведеним, тело успостављено при Министарству финансија је надлежно и за подношење кривичних пријава у случају постојања основане сумње да је неко лице извршило кривично дело на штету финансијских интереса Европске уније. Због тога би Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције требало изменити и допунити, тако да у члану 20. буде прописана и обавеза да тело надлежно за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније при Министарству финансија делегира службеника за везу који ће у циљу вођења поступака против извршилаца кривичних дела на штету финансијских интереса Уније сарађивати са надлежним јавним тужилаштвима.²⁵¹

Одлуком Владе о образовању мреже за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније успостављена је AFCOS мрежа. У складу са Одлуком, наведена мрежа сарађује са Министарством финансија и OLAF-ом у циљу сузбијања

250 Члан 28. Уредбе о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (IPA II), за период 2014–2020. године („Службени гласник Републике Србије“, број 86/2015).

251 Чланом 20. Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције прописана је обавеза успостављања службеника за везу искључиво у институцијама које су таксативно наведене том одредбом. У другим институцијама је такво лице могуће одредити на захтев надлежног јавног тужиоца („Службени гласник Републике Србије“, број 94/2016 и 87/2018 – др. закон).

неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније, учествује у изради Стратегије и Акционог плана за њено спровођење, прикупљање, праћење и анализирање података о предузетим мерама за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније, иницирање законодавних и других мера у циљу спречавања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније, јачање међуинституционалне сарадње и размена података између тела чији су представници укључени у рад AFCOS мреже о пријављеним преварама, корупцији или другим неправилностима, разматрање, давање предлога, мишљења и стручних образложења у вези са свим другим питањима од значаја за спречавање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније. Чланови наведене мреже су представници Министарства финансија (Сектор за управљање средствима Европске уније), Сектора за контролу јавних средстава, Пореске управе, Управе за трезор, Управе за спречавање прања новца, Министарства унутрашњих послова, Министарства правде, Републичког јавног тужилаштва, Државне ревизорске институције, Канцеларије за ревизију система управљања средствима Европске уније и Агенције за борбу против корупције.²⁵² Међутим, осим сарадње надлежних органа, од значаја за сузбијање превара на штету финансијских интереса Уније јесу и поступци интерне и екстерне контроле потрошње средстава њеног буџета.

5.1. Интерна финансијска контрола управљања средствима републичке помоћи

Ради одговорног управљања средствима претприступне помоћи, а у складу са Уредбом о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (IPA) за период 2014–2020. године, одговорна лица и тела за спровођење програма претприступне помоћи Европске уније у оквиру IPA II, крајњи primaoci и корисници у смислу програма прекограничне сарадње који су корисници јавних средстава, својим системима финансијског управљања и контроле треба да обухвате и контролу спровођења наведених програма на нивоу својих институција. Осим тога, они имају обавезу да својим интерним ревизијама обухвате и ревизију система управљања наведеним програмима на нивоу своје институције.²⁵³ У тим поступцима примењују

252 Одлука о образовању мреже за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније („Службени гласник Републике Србије“, број 78/2015, 43/2017 и 74/2018).

253 Члан 25. и 26. Уредбе о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента претприступне помоћи (IPA) за период 2014–2020. године.

се одредбе прописа којима се уређује интерна финансијска контрола у Републици Србији.²⁵⁴

5.2. *Екстерна финансијска контрола управљања средствима претприступне помоћи*

Под екстерном финансијском контролом јавне потрошње подразумева се низ контролних механизма које предузима буџетска инспекција и врховна ревизорска институција. Када је у питању финансијска контрола управљања средствима претприступне помоћи Европске уније, ту контролу осим наведених тела обавља и посебно независно тело које је успостављено Уредбом о одређивању тела за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ.

5.2.1. Надлежност буџетске инспекције и Државне ревизорске институције

Поједини аутори основано истичу значај обавезе инспектора који врше надзор да поднесу кривичну пријаву, уколико сматрају да постоји основана сумња у вези са постојањем одређеног кривичног дела. С обзиром на претпостављену стручност у раду, они имају могућност потпунијег и свеобухватнијег увида у проблематику којом се баве од других субјеката (полиције).²⁵⁵ Сектор за контролу јавних средстава, тачније Одељење за буџетску инспекцију, надлежно је за обављање контроле примене закона у области материјално-финансијског пословања и наменског и законитог коришћења средстава корисника јавних средстава. Међутим, у Закону о буџетском систему се не дефинише да је у његовој надлежности и контрола управљања финансијским средствима Европске уније.²⁵⁶ С обзиром на склоност језичком тумачењу у интерпретирању правних норми у пракси, надлежност буџетске инспекције је потребно у

254 Област финансијског управљања и контроле у јавном сектору је у Републици Србији уређена Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, а интерна ревизија Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору. Обе области су на општи начин уређене члановима 81. и 82. Закона о буџетском систему Републике Србије.

255 Бановић Б., „Компетентност субјеката откривања и гоњења у функцији ефикасног сузбијања привредних кривичних дела“, у: *Привредна кривична дела* (урс. Ивана Стевановић, Владимир Чоловић), Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Институт за упоредно право, 2017. 173.

256 Члановима 84–91. Закона о буџетском систему уређена је надлежност буџетске инспекције.

том делу допунити одредбама према којима би она обухватала и инспекцију примене правила и процедура Европске уније од стране националних органа у поступку управљања програмима претприступне помоћи.

Од значаја за област контроле управљања тј. потрошње средстава Европске уније јесте и делатност Државне ревизорске институције. Према одредбама Закона о Државној ревизорској институцији је прописано да субјекти ревизије могу бити и корисници средстава Европске уније, донација и помоћи међународних организација, страних влада и невладиних организација. Имајући у виду да су средства фондова Европске уније постала саставни део финансијских планова корисника буџетских средстава и она су предмет ревизије у складу са програмом Државне ревизорске институције.²⁵⁷ С обзиром на наведено, намеће се питање разграничења надлежности наведене институције и тела за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (IPA II).

5.2.2. Надлежност Канцеларије за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (IPA II)

Уредбом о одређивању тела за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ IPA (II) успостављена је Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније.²⁵⁸ Наведено тело спроводи ревизију у државним органима и службама Владе у којима су образоване управљачке и оперативне структуре (у смислу управљања средствима буџета Европске уније), као и ревизију крајњих корисника, крајњих прималаца, корисника у смислу програма прекограничне и траснационалне сарадње и водећих корисника у смислу програма прекограничне и транснационалне сарадње. Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније је надлежна за ревизију система управљања и контроле и ревизију трансакција и годишњих рачуна. Наведено тело у складу са Уредбом израђује и доставља извештаје и мишљења Влади, Европској комисији, националном IPA координатору и националном службенику за одобравање. Осим тога, врши проверу делотворног и стабилног функционисања система управљања и контроле у циљу законитог коришћења средстава из IPA II, учествује у припреми прописа и других аката о ревизији система

257 Члан 10. став 1, тачка 11) Закона о Државној ревизорској институцији („Службени гласник Републике Србије“, број 101/2005, 54/2007, 36/2010 и 44/2018 – др. закон).

258 Члан 1. Уредбе о одређивању тела за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ IPA (II).

управљања програмима који се финансирају из ИРА II и припрема акте о ближем уређењу начина рада и обављању послова из своје надлежности, као и друге послове у оквиру своје надлежности.²⁵⁹

Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније би требало да буде независна у вршењу своје надлежности у односу на националног ИРА координатора, националног службеника за одобравање, управљачку структуру и оперативне структуре. Наведено тело у складу са Уредбом има неопходну функционалну и финансијску независност.²⁶⁰

Иако Уредбом није прописана обавезна сарадња Канцеларије са надлежним истражним органима и органима кривичног гоњења, прописано је да у поступку ревизије Ревизорско тело сарађује са надлежним државним органима, службама Владе и другим институцијама Републике Србије, надлежним институцијама држава чланица Европске уније и кандидата за чланство у Европској унији.²⁶¹ Међутим, како би се и наведено тело укључило у сарадњу са истражним органима и органима кривичног гоњења, потребно је да обавеза такве сарадње буде прописана релевантним законодавством. Осим тога, неопходно је прописати и обавезу достављања кривичних пријава надлежним органима у случају да се приликом вршења ревизије открију неправилности које указују на постојање основане сумње да је таквом радњом извршено кривично дело на штету финансијских интереса Европске уније. Према одредбама Закона о Државној ревизорској институцији, наведена институција има обавезу да без одлагања поднесе кривичну пријаву надлежним органима уколико се у поступку ревизије открију радње које указују на постојање кривичног дела. Иста обавеза је предвиђена и у погледу обавештавања надлежног јавног правобранилаштва уколико је извршењем дела нанета штета јавној имовини.²⁶² Ту одредбу би требало проширити и на обавезу обавештавања надлежних органа уколико је извршењем дела проузрокована штета финансијским интересима Европске уније. Поред тога, таква одредба би требала да буде садржана и у Уредби о одређивању тела за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ ИРА (II).

Ревизијом коју спроводи Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније проверава се потпуност, тачност и истинитост годишњих финансијских извештаја и годишњих рачуна, ефикасност и делотворност функционисања система управљања, контроле и надзора

259 Члан 3. Уредбе.

260 Члан 4. Уредбе.

261 Члан 5. Уредбе. Истим чланом је прописано да Ревизорско тело може да обавља заједничку ревизију са ревизорским институцијама других држава, као и са Европском комисијом и Европским судом ревизора.

262 Члан 41. Закона о Државној ревизорској институцији.

законитости трансакција.²⁶³ Контролом законитости трансакција могуће је утврдити и евентуално постојање кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније. С обзиром на сложену феноменологију кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније, Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције потребно је предвидети и обавезу делегирања службеника за везу од стране Канцеларије за ревизију система управљања средствима Европске уније, као и њихово учешће у ударним групама образованим од стране надлежних тужилаштва.²⁶⁴

263 Члан 6. Уредбе о одређивању тела за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ IPA (II).

264 Обавеза делегирања службеника за везу и могућност формирања ударних група од стране надлежних тужилаштва прописане су чланом 20. и 21. Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције.

Поглавље VI

ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРЕМА ИЗВЕШТАЈИМА ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ

У складу са одредбама Уговора о функционисању Европске уније, Европска комисија је овлашћена да извештава надлежне органе о нивоу заштите финансијских интереса Европске уније за сваку годину, као и о спроведеним препорукама надлежних тела из претходне године.²⁶⁵

Кривичноправна заштита финансијских интереса Европске уније није процес који се завршава прописивањем санкција у националном законодавству за понашања којима се они угрожавају. Она се састоји и у континуираном предузимању других мера у области откривања и превенције неправилности. Претходних година на нивоу Уније донети су бројни прописи који се тичу заштите њених финансијских интереса. На основу искустава одређених земаља, могуће је донети закључак о нивоу заштите финансијских интереса Европске уније на националном нивоу, а евентуално и усвојити квалитетна решења.

С обзиром на чињеницу да је Република Србија тек 2015. године започела процес успостављања мера заштите финансијских интереса Европске уније, она би можда могла да унапређује властите мере на основу искустава других земаља. Због тога су предмет анализе извештаји Европске комисије упућени Европском парламенту и Савету у погледу заштите њених финансијских интереса за период од 2013. до 2018. године.

1. ИЗВЕШТАЈ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА 2013. ГОДИНУ

Према годишњем Извештају Комисије упућеном Европском парламенту и Савету о заштити финансијских интереса Европске уније и сузбијања превара којима се они угрожавају за 2013. годину, у току године донета су значајна документа на нивоу Европске уније. Комисија је предложила

²⁶⁵ Чланом 325. Уговора о функционисању Европске уније прописано је да Европска комисија у сарадњи са државама чланицама сваке године подноси Европском парламенту и Савету извештај о предузетим мерама на нивоу Уније држава чланица у области сузбијања превара и других противправних активности на штету финансијских интереса Европске уније.

Уредбу о успостављању Канцеларије Европског јавног тужиоца у јулу 2013. године.²⁶⁶ Исте године донета је и Директива о механизмима брзе реакције у борби против ПДВ превара, као и о унапређењу других механизма. Осим тога, предложена је измена Уредбе број 515/1997 о заједничкој административној помоћи у области царина и потписан је Протокол уз Оквирну конвенцију о борби против незаконите трговине дуванским производима. Према Извештају, током године пријављено је 1609 кривичних дела (укључујући како понашања за која постоје основи сумње, тако и она за која је установљено да се ради о кривичним делима). Тим понашањима оштећен је буџет Европске уније у износу од 309 милиона евра.²⁶⁷

Према Извештају, током године је уочено постојање разлике у броју незаконитих неправилности у извештајима земаља чланица. Узрок томе је била неуједначена пракса земаља чланица, како у погледу тумачења, тако и у погледу примене правног оквира Европске уније у области заштите њених финансијских интереса. Примећено је да је исте године био присутан већи број пријављених неправилности које се односе на избегавање плаћања прихода у буџет Европске уније. Томе је допринело и повећање броја органа земаља чланица које су учествовале у откривању неправилности. Осим тога, приметно је да се највећи број неправилности односио на фалсификовање документације од значаја за утврђивање износа обавезе која представља приход Европске уније.²⁶⁸

Током 2013. године на нивоу Европске уније донето је 217 одлука о прекиду коришћења средстава Европске уније у износу преко 5 билиона евра у области кохезионе политике. Осим тога, Комисија је донела и одлуке о враћању 955 милиона евра у буџет Европске уније због њихове ненаменске потрошње.²⁶⁹

Исте године свака земља чланица је била у обавези да успостави сервис за борбу против финансијских превара у складу са чланом 3.4. Уредбе Европске уније број 883/2013. Његово успостављање доприносило је ефикасној сарадњи и размени информација надлежних институција тих земаља са Европском канцеларијом за борбу против финансијских превара. У том периоду четири чланице још увек нису биле успоставиле AFCOS систем, али им је остављен рок да то учине до краја 2014. године. Међутим, треба имати у виду да надлежност и одговорност националних AFCOS система није јединствена, већ да оне зависе од сваке земље. Стога им је националним законодавством могуће дати различита овлашћења, али се она углавном

266 Report from the Commission to the European Parliament and the Council Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2013, Annual Report. Текст на енглеском језику је доступан на: интернет страници: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/1_act_part1_en.pdf, 4.12.2018.

267 *Ibid.* 10.

268 *Ibid.* 10 и 12.

269 *Ibid.* 20.

своде како на међусобну сарадњу на националном нивоу, тако и на сарадњу са надлежним органима и телима на нивоу Европске уније.²⁷⁰

Према Извештају Европске комисије за 2013. годину, једино Ирска није пријавила ниједну неправилност као кривично дело. Међу земљама чији су органи открили и пријавили највећи број неправилности су: Италија, Румунија, Бугарска, Пољска, Данска и Грчка. У погледу висине штете за буџет Европске уније, која је проузрокована неправилностима у вези са њиховим управљањем предњаче: Италија, Пољска, Румунија, Грчка и Немачка. Само неколико превара у погледу ненаменске потрошње буџетских средстава Уније пријављено је од стране: Белгије, Литваније, Луксембурга, Мађарске, Холандије, Финске и Шведске. На те разлике је утицало неколико фактора. Неке земље издвајају значајна средства за унапређење мера које се тичу сузбијања превара на штету финансијских интереса Европске уније, док друге примењују искључиво мере финансијског карактера, без упуштања у разматрање да ли се ради или не о кривичним делима.²⁷¹

У погледу располагања средствима буџета Европске уније, велики број неправилности (око 75%) био је присутан у области пољопривредних политика. Оне су пријављене од стране следећих земаља: Бугарске, Данске, Италије и Румуније. Међутим, њихов број је у односу на претходни период током 2013. године порастао у пет земаља: Чешка Република, Шпанија, Француска и Пољска.²⁷²

Према наводима из Извештаја, у Румунији и Бугарској је повећан број откривених неправилности, управо захваљујући учесталим контролама, а у Италији је повећан број истрага у вези са кривичним делима на штету финансијских интереса Европске уније.²⁷³

У току 2013. године порастао је број кривичних дела у вези са потрошњом средстава из Пољопривредног гарантног фонда и Фонда за развој пољопривреде. Око 18% укупно пријављених неправилности односи се на незакониту потрошњу средстава оба фонда, а око 30% пријављених кривичних дела је извршено коришћењем фалсификоване или нетачне документације. Осим тога, број кривичних дела се повећао 2013. године за 44% у односу на претходну годину. У области кохезионе политике број кривичних дела је порастао за 15% у односу на претходну годину. Највећи број тих неправилности откривен је управо захваљујући контролним механизмима успостављеним у складу са регулативном Европске уније. Број нерегуларности повезаних са потрошњом финансијских средстава Уније порастао је у односу на претходну годину. То може бити условљено и новом регулативом, јер је обавеза извештавања у погледу потрошње средстава ИРА фондова постала актуелна у претходној години. Велики број пријављених

270 *Ibid.* 7 и 8.

271 *Ibid.* 13 и 14.

272 *Ibid.* 15.

273 *Ibidem.*

кривичних дела односи се на претприступну помоћ у области изградње институција и руралног развоја.²⁷⁴

Током 2013. године Комисија је на основу члана 86. Уговора о функционисању Европске уније усвојила предлог Уредбе о успостављању Европског јавног тужиоца. Исте године уочена је и потреба сузбијања незаконите трговине дуванским производима. Према Извештају из 2013. године, потребно је да у оквиру борбе против корупције буде посвећена пажња јавним набавкама. Један од циљева јачања регулативе у тој области јесте јачање транспарентности у циљу сузбијања корупције у свим фазама поступка. Циљ тога је спречавање сукоба интереса, закључења рестриктивних споразума са понуђачима и утицаја на уговарање и вођење поступка, као и увођење обавезе надзора и извештавања у циљу спречавања неправилности.²⁷⁵

У Извештају за 2013. годину се наводи да су многе земље откриле кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније захваљујући финансијској контроли и инспекцијама. То је пре свега подразумевало доношење законских и подзаконских аката на националном нивоу. Укупно 23 земље су успоставиле AFCOS систем. Међу њима су и земље које су Европској унији приступиле након 2004. године: Белгија, Данска, Грчка, Француска, Италија, Холандија, Аустрија, Португал, Финска и Уједињено Краљевство.²⁷⁶

Препоруке које је Европска комисија дала земљама чланицама у току претходне године тичале су се успостављања AFCOS система, кривичноправних санкција и усвајања мера које се тичу јавних набавки, а у циљу унапређивања постојећег нивоа извештавања о неправилностима у вези са управљањем средствима Европске уније, потребе процене нивоа високог ризика и усвајања примене одредби Вишегодишњег финансијског оквира који се односе на превенцију превара у оквиру посебних програма. Примена тих препорука је током 2013. године оцењена као адекватна, али неки захтеви нису били у потпуности испуњени.²⁷⁷

Током године, све земље чланице су усвојиле кривичноправну легислативу која се тиче заштите финансијских интереса Европске уније. Међутим, према наводима из Извештаја још увек није била уочена доследност у погледу санкција за одређена кривична дела. Осим тога, постојао је и проблем у погледу рокова застарелости кривичног гоњења прописаних за кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније.²⁷⁸

У Извештају Европске комисије из 2013. године земљама чланицама је препоручено да редовно сачињавају стратегије како би се обезбедило да

274 *Ibid.* 12, 13 и 14.

275 *Ibid.* 23 и 28.

276 *Ibid.* 33.

277 *Ibid.* 34 и 35.

278 *Ibid.* 34.

се на основу процене ризика спроведу адекватне мере царинске контроле у циљу откривања кривичних дела којима се наноси штета финансијским интересима Европске уније. С обзиром на чињеницу да је велики број неправилности откривен у вези са потрошњом средстава Европске уније у области пољопривредних политика, неопходно је у тој области посветити посебну пажњу унапређивању мера контроле. У том смислу би требало ојачати институционалне капацитете земаља чланица. Комисија је препоручила земљама чланицама да у наредном периоду правилно примене правила Европске уније у области превенције неправилности, путем пажљиве припреме и процене ризика, као и да примене адекватне информатичке алате како би се обезбедиле адекватније провере. Осим тога, у циљу унапређивања праксе у земљама чланицама потребно је обезбедити континуирану координацију надлежних институција за сузбијање превара на штету финансијских интереса Европске уније на националном и међународном нивоу.²⁷⁹

2. ИЗВЕШТАЈ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА 2014. ГОДИНУ

Према Извештају Комисије упућеном Европском парламенту и Савету о заштити финансијских интереса Европске уније и сузбијању превара којима се они угрожавају за 2014. годину, током наведене године један од приоритета земаља чланица Уније била је борба против кријумчарења цигарета и других видова незаконите трговине дуванским производима. Комисија је током 2014. године наставила примену акционог плана у тој области у сарадњи са земљама чланицама.²⁸⁰

Током 2014. године од стране земаља чланица пријављено је 1694 кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније, а чијим је извршењем њеном буџету причињена штета у износу од 538 милиона евра. Број пријављених неправилности се у односу на претходни период повећао у погледу неуплаћивања прихода у буџет Уније. Када је у питању потрошња средстава из њених фондова, број пријављених кривичних дела је био у благом опадању у односу на претходну годину. Међутим, и током 2014. године су уочене разлике између земаља чланица у погледу откривања и извештавања Комисије о неправилностима на штету финансијских интереса Европске уније. Као позитиван помак у односу на претходни период, у Извештају за 2014. годину се наводи све веће укључивање административних органа у откривање кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније. И током наведене године се као најчешћи *modus operandi*

279 *Ibid.* 35–39.

280 Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2014, Annual Report, 5. и 10. Текст на енглеском језику је доступан на: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/pif_report_2015_en.pdf, 4.12.2018.

кривичних дела на штету финансијских интереса Уније појављује фалсификовање документације.²⁸¹

Према Извештају, током 2014. године Комисија је предузела мере како би обезбедила да се ресурси Европске уније троше у складу са принципима доброг финансијског управљања, као и мере потпуније заштите финансијских интереса Европске уније. Она је донела 193 одлуке о прекиду коришћења средстава буџета Европске уније, у износу преко 7,7 билиона евра, а који су се односили на кохезиону политику и рурални развој. Осим тога, Комисија је током године издала налоге за повраћај средстава у буџет у износу од 738 милиона евра.²⁸²

Пред крај 2014. године све земље чланице су успоставиле свој AFCOS систем. Током исте године, велики број земаља чланица је предузео и значајне мере за сузбијање превара, како у јавним набавкама, тако и оних које се тичу финансијског криминалитета, сукоба интереса, корупције, а својим националним законодавствима су дефинисале појам превара и узбуњивача. У току 2014. године такође је предузет велики број заједничких царинских операција како путем међусобне сарадње земаља чланица, тако и путем сарадње са трећим земљама. Исте године ревидиране су одредбе директива које се односе на јавне набавке.²⁸³ Те директиве су унапредиле транспарентност и одредбе којима се врши превенција превара и корупције путем дефинисања сукоба интереса, као и успостављањем обавезе надзора и извештавања у циљу спречавања превара у јавним набавкама и других озбиљних неправилности.²⁸⁴

Током 2014 године, Комисија је организовала велики број конференција и семинара у сарадњи са земљама чланицама. Осим тога, у марту 2014. године усвојена је Уредба број 331/2014 којом је успостављен „Перикле“ програм ради размене, помоћи и развоја програма тренинга у циљу заштите евра од кривотворења.²⁸⁵

Упркос позитивним мерама у току 2014. године број кривичних дела се повећао за 2%, док се износ штете за финансијска средства Европске уније повећао за 68%. Исте године је највећи број кривичних дела (40% укупно пријављених током године) откривен током поступака царинске контроле.²⁸⁶

Око 28% неправилности које се могу сврстати у кривична дела откривено је од стране надлежних тела за борбу против превара на штету финансијских интереса Европске уније. Пораст кривичних дела у области

281 *Ibid.* 5.

282 *Ibidem.*

283 Директива 2014/23, 2014/24/EU и 2014/25/EU.

284 *Ibid.* 6.

285 *Ibid.* 13.

286 *Ibid.* 19 и 21.

незаконите потрошње у односу на претходну годину забележен је у области пољопривреде и кохезионе политике, док је пад забележен у области претприступних фондова и директне потрошње.²⁸⁷

Током 2014. године OLAF је започео 234 истраге. У истом периоду је дато и 397 препорука. Наведено тело је доставило 101 препоруку правосудним органима на националном нивоу и предложило да се у буџет Европске уније врати 901,0 милиона евра, од којих 133,7 милиона евра због неправилности које се тичу неуплаћивања прихода, а 767,3 милиона због незаконите потрошње средстава буџета Уније. Исте године Комисија је донела 193 одлуке о обустави плаћања у оквиру кохезионе политике у погледу износа од 7,7 билиона евра. Међутим, пред крај године одлуке нису постале коначне у још 145 случајева у погледу износа од 4,8 билиона евра.²⁸⁸

Препоруке које је Европска комисија дала земљама чланицама у свом Извештају за 2014. годину се односе на потребу унапређења сарадње надлежних административних и правосудних органа у циљу сузбијања кривичних дела и других неправилности на штету финансијских интереса Европске уније. Због тога би земље чланице у потпуности требало да ојачају своје системе за борбу против финансијских превара. Ради реализације наведене препоруке, Комисија је предложила да се у земљама чланицама успостави блиска сарадња надлежних институција. Када је у питању област јавних набавки, уочено је да сукоб интереса може да проузрокује велику штету буџету Европске уније. Због тога су земље чланица позване не само да транспонују дефиницију сукоба интереса из Директиве о јавним набавкама у национално законодавство, већ и да предвиде ефективне мере за спречавање сукоба интереса. С обзиром на чињеницу да су неке земље у веома малом броју наставиле да обавештавају надлежне институције Европске уније о неправилностима које представљају кривично дело, Комисија је предложила да оне своје напоре усмере на откривање и извештавање о тим кривичним делима, а посебно оне које уопште нису доставиле извештај у последњих пет година. То су:

- 1) у области пољопривреде: Словачка и Финска; и
- 2) у области кохезионе политике: Данска и Луксембург.²⁸⁹

Према Извештају, Комисија је сматрала да је током 2014. године остварен напредак у извештавању неких земаља у области кохезионе политике, као што су Француска и Шпанија, али да још увек постоји потреба за унапређењем те активности.²⁹⁰

287 *Ibid.* 23.

288 *Ibid.* 27 и 28.

289 *Ibid.* 29–31.

290 *Ibid.* 32.

Препоруке Комисије за 2014. годину се тичу и потребе информисања Комисије о свим мерама које су предузеле у области борбе против царинских кривичних дела.²⁹¹ У циљу унапређења те борбе, оне би требало да размене искуства и најбољу праксу у погледу успешног детектовања не само царинских дела, већ и других неправилности.

3. ИЗВЕШТАЈ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА 2015. ГОДИНУ

Према Извештају Комисије упућеном Европском парламенту и Савету о заштити финансијских интереса Европске уније и сузбијању превара којима се они угрожавају за 2015. годину, приметан напредак је остварен у области превенције неправилности на штету прихода Уније. Пре свега, ревидирана је уредба 515/97 о узајамној помоћи у области царина, а која је ступила на снагу 2015. године. На тај начин створена је могућност успостављања базе података Европске уније о роби која улази транзитом и која напушта територију Европске уније. То би требало да допринесе унапређењу превенције царинских превара.²⁹²

У току 2015. године, према наводима из Извештаја, пријављено је 1461 кривично дело на штету финансијских интереса Европске уније. Број дела се за 11% смањило у односу на 2014. годину, али се износ штете за буџет Европске уније повећао за 18% – на 637,6 милиона евра. На страни прихода се смањило број пријављених неправилности.²⁹³

Према препорукама Комисије, земље чланице би требало ефикасније да планирају потрошњу и да се усредсреде на контролне активности уз коришћење анализе ризика и ИТ алата. То би допринело ефикаснијем управљању средствима буџета Европске уније и откривању неправилности којима се наноси штета њеним финансијским интересима.²⁹⁴

Према Извештају Комисије, током 2015. године уочене су велике неправилности приликом набавке соларних панела. У односу на претходну годину број укупно пријављених неправилности је порастао за 36%.²⁹⁵

У току 2015. године нарочито се истиче значај система информисања у циљу сузбијања превара на штету финансијских интереса Европске уније (AFIS) у оквиру заједничке инфраструктуре OLAF-a, а којим се омогућава да се:

291 *Ibidem*.

292 Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Protection on the European Union's financial interests – Fight against fraud, 2015 Annual Report, 5 и 10. https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pifreport_2015_en.pdf, 4.12.2018.

293 *Ibid.* 6 и 23.

294 *Ibidem*.

295 *Ibid.* 20.

- 1) на време обезбеди размена информација које се тичу превара између надлежних националних институција и органа Европске уније; и
- 2) складиште и анализирају релевантни подаци.²⁹⁶

AFIS систем омогућава две битне ствари:

- 1) заједничку помоћ у царинским стварима; и
- 2) управљање неправилностима.²⁹⁷

Укупно седам заједничких царинских операција, укључујући и три организоване од стране OLAF-а, вођено је у току 2015. године користећи виртуелну координацију јединица, тј. AFIS апликацију као заједнички алат у комуникацији.²⁹⁸

Према Извештају Комисије за 2015. годину, број неправилности у вези са коришћењем средстава претприступних фондова и директне потрошње је смањен у односу на претходне године. Током године Шпанија је пријавила већи број неправилности у области кохезионе политике, а што је обухватало и већи износ штете за финансијска средства Европске уније. Ирска је такође пријавила већи број неправилности, а у односу на њих су благовремено примењене корективне мере надлежних националних органа.²⁹⁹

Током 2015. године OLAF је покренуо 219 истрага. У том периоду је од стране наведеног тела закључено 304 истрага и издато 364 препорука.³⁰⁰

Препоруке Комисије садржане у Извештају из 2015. године се односе на потребу унапређења транспарентности на националном нивоу у области јавне управе, правосуђа и јавних набавки. Након усвајања Уредбе број 2015/1929 о изменама и допунама финансијске регулативе, Комисија је успоставила мере за рано откривање и отклањање неправилности у циљу заштите финансијских интереса Европске уније (тзв. EDES систем). Осим тога, током 2015. године, Комисија је усвојила и подзаконске акте који садрже одредбе којима се уређује извештавање о неправилностима у области заједничког управљања за Вишегодишњи финансијски оквир 2014–2020. Циљ наведеног решења је био унапређивање квалитета и доследности у достављању података од стране држава чланица о неправилностима и преварама како би се смањила бирократија на националном нивоу, а која одуговлачи и отежава поступак спровођења релевантних мера на нивоу Европске уније.³⁰¹

296 *Ibid.* 10.

297 *Ibid.* 11.

298 *Ibidem.*

299 *Ibid.* 27.

300 *Ibidem.*

301 *Ibid.* 13 и 14.

4. ИЗВЕШТАЈ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА 2016. ГОДИНУ

Током 2016. године предузет је велики број мера ради унапређења правног и административног оквира у циљу заштите финансијских интереса Европске уније. Тако су Савет, Европски парламент и Комисија усвојили предлог Директиве о заштити финансијских интереса Европске уније путем кривичноправних одредби. Почетком јануара 2016. године почео је да се примењује систем откривања и детектовања превара у циљу заштите финансијских интереса Европске уније (EDES). Исте године унапређени су и прописи којима се уређује област прихода. Ревидирана је Уредба број 515 из 1997. године о заједничкој административној сарадњи у области царина која прописује обавезу успостављања две централизоване базе података, а које садрже информације о кретању увоза и уласку добара, као и транзицији и извозу из земаља Европске уније.³⁰²

Према извештају Комисије, земље чланице су током године известиле о усвајању 80 мера у циљу заштите финансијских интереса и борбе против превара којима се они угрожавају. Оне су позване да Европску комисију известе о најмање три мере за сузбијање превара. Те мере обухватају следеће области:

- 1) јавне набавке;
- 2) организовани криминал и корупција;
- 3) конфликт интереса;
- 4) функционисање AFCOS система;
- 5) дефинисање превара;
- 6) спровођење стратегија за борбу против превара;
- 7) борба против кријумчарења и заштита узбуњивача.³⁰³

Крајем 2016. године девет земаља чланица је усвојило националне стратегије за превенцију превара. Према Извештају, оне су највише превентивних мера успоставиле у области јавних набавки. Осим тога, земље чланице су усвојиле и мере против корупције и организованог криминала, као и остале мере које се односе на спречавање пореске евазије, укључујући и мере које се спроводе у електронској форми у циљу олакшавања кривичног поступка. Оне су подразумевале и организовање обука, у циљу унапређења превенције кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније.³⁰⁴

302 Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Protection on the European Union's financial interests – Fight against fraud, 2016 Annual Report, 5 и 6. https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pifreport_2016_en.pdf, 4.12.2018.

303 *Ibid.* 6.

304 *Ibidem.*

Број пријављених кривичних дела се смањио за 15% у односу на претходну годину. Осим тога, за 8% је смањен и износ штете за буџет Европске уније која је проузрокована њиховим извршењем. У току 2016. године пријављено је 1410 кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније, а чије се радње извршења састоје како у неуплаћивању прихода у буџет, тако и у ненаменској потрошњи средстава буџета Уније.³⁰⁵

Током 2016. године, земље чланице су предузеле мере у складу са препорукама за претходну годину. Оне су се огледале у унапређењу транспарентности, борбе против корупције у јавној управи, правосуђу и јавним набавкама.³⁰⁶

Обуке и радионице које су спроведене у току 2016. године обухватале су области: борбе против корупције у јавним набавкама, борбе против корупције на локалном нивоу, политички имунитет и корупцију у приватном сектору. Фокус у току године је био на секторским стратегијама и акционим плановима који су обухватили посебне области.³⁰⁷

У току треће године спровођења програма Херкул III (2014–2020) промовисане су активности за борбу против корупције и било којих других незаконитих активности које се негативно одражавају на финансијске интересе Европске уније. Буџет у износу од 14,5 милиона био је доступан за финансирање активности у циљу развоја оперативних и техничких капацитета царина и полицијских снага у земљама чланицама, ИТ подршку, организовање обука и конференција, укључујући и обуке у области дигиталне форензике за лица запослена у правосудним институцијама земаља чланица и партнерским земљама.³⁰⁸

Током 2016. године унапређене су стратегије за борбу против превара, како оних које се одражавају на финансијске интересе Европске уније, тако и оних које се одражавају на национални буџет. Неколико земаља чланица је усвојило мере у циљу унапређења сарадње. У Данској је усвојен AFCOS приручник. Француска је усвојила националну стратегију за борбу против превара, Хрватска методологију за унапређење борбе против превара на штету финансијских интереса Европске уније, Летонија стратегију оперативног деловања и акциони план 2017–2019, Малта активности за превенцију превара са осталим AFCOS системима. Током године Холандија и Финска су на националном нивоу успоставиле AFCOS мреже.³⁰⁹

Велики број превентивних мера је предузет у земљама чланицама у вези са поступцима јавних набавки. То је било условљено транспоновањем Директива 2014/23, 2014/24/EУ и 2014/25/EУ у њихово национално

305 *Ibid.* 7.

306 *Ibid.* 9.

307 *Ibidem.*

308 *Ibid.* 11.

309 *Ibid.* 12.

законодавство до априла 2016. године. Десет земаља чланица је известило Комисију да је предузело неопходне мере у циљу хармонизације њиховог националног законодавства са регулативом Европске уније у тој области. Једанаест земаља чланица је у току 2016. године хармонизовало у потпуности своје национално законодавство са одредбама наведених Директива.³¹⁰

Земље су током године имале фокус на различитим областима у циљу сузбијања превара на штету финансијских интереса Европске уније:

- Белгија је предузела мере у циљу борбе против пореских рајева;
- Шпанија је унапредила активности у вези са откривањем превара;
- Француска је унапредила заштиту узбуњивача;
- Хрватска је организовала обуке у циљу унапређења знања из области превенције превара на штету финансијских интереса Европске уније;
- Италија је унапредила инспекцијске поступке;
- Литванија је предузела мере у циљу унапређења интернет вештина од значаја за кривичне поступке;
- Мађарска је организовала обуке у циљу превенције превара на штету финансијских интереса Европске уније и унапређења сарадње у тој области;
- Холандија је унапредила механизме интерних финансијских контрола; а
- Аустрија је успоставила централни регистар рачуновођа.³¹¹

У току 2016. године OLAF је закључио истрагу у вези са ниско процењеном вредношћу текстила и обуће која је увезена у Велику Британију из Народне Републике Кине. Према њеним налазима у конкретном случају нису биле предузете адекватне мере у циљу процењивања праве вредности кинеске робе, која је у Европску унију ушла преко Велике Британије. То је резултирало веома великим губицима за њен буџет у периоду од 2013. до 2016. године.³¹²

Према подацима из Извештаја Европске комисије, у току 2016. године највећи број неправилности забележен је у поступцима набавке соларних панела. Велики број њих је откривен захваљујући заједничкој помоћи, а која се одвијала путем OLAF-а. То указује на значај истрага наведеног тела у области откривања превара.³¹³

Током 2016. године OLAF је отворио 40 истрага због сумње на утају пореза у вези са увезеним добрима. Закључио је 30 истрага и сачинио 71

310 *Ibid.* 12 и 13.

311 *Ibid.* 13.

312 *Ibid.* 22.

313 *Ibidem.*

финансијску препоруку, које су упућене националним царинским органима због избегавања плаћања обавеза у вредности преко 103,7 милиона евра.³¹⁴

Када су у питању кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније, велики број се односи и на незакониту потрошњу средстава намењених заједничкој пољопривредној политици. Неправилности су се углавном односиле на коришћење лажне или фалсификоване документације у поступцима додељивања тих средстава. Међутим, у последње две године етика и интегритет се сматрају најрањивијим категоријама, које укључују и корупцију и конфликт интереса. Такве неправилности су такође откривене у вези са децентрализованим управљањем средствима из фондова Европске уније у оквиру пољопривредних програма.³¹⁵

Према Извештају Комисије, земље чланице би требало да ревидирају своје стратегије о финансијском управљању и контроли са посебним освртом на процену вредности увезене робе. Земљама се препоручује да се посебно фокусирају на јачање транспарентности и интегритета у јавним набавкама, да унапреде превентивне мере и поступке детекције незаконитог поступања у тој области, као и да унапреде надзор реализације целокупног поступка јавне набавке.³¹⁶

5. ИЗВЕШТАЈ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ЗА 2017. ГОДИНУ

Протеклих година Комисија је уочила бројне разлике на националном нивоу у погледу приступа борби против превара на штету финансијских интереса Европске уније. Због тога су током 2017. године усвојена два веома значајна правна акта. Њихова примена би требало да допринесе уједначавању приступа земаља чланица у вези са кривичноправним санкционисањем штете на рачун финансијских интереса Уније. Први је Директива о сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније путем кривичноправних мера (PIF Директива), а други Уредба којом се успоставља ближа сарадња земаља чланица у процесу успостављања Канцеларије европског јавног тужиоца.

Директива о борби и сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније кривичноправним мерама је заменила Конвенцију из 1995. године о заштити финансијских интереса Европске уније и њене протоколе за 26 земаља чланица које су је потписале. Осим тога, одредбе Директиве су примењиве на Данску и Велику Британију.³¹⁷

314 *Ibidem*.

315 *Ibid.* 23 и 24.

316 *Ibid.* 31 и 32.

317 Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Protection on the European Union's financial interests – Fight against fraud, 2017 Annual Report, 7. https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pifreport_2017_en.pdf, 4.12.2018.

Нови прописи захтевају прилагођавање како би се обезбедила неопходна сарадња надлежних органа и институција. Рад на томе ће бити настављен у наредних пет година, а посебно у вези са припремом финансијског оквира за период од 2021. до 2027. године тј. Вишегодишњег финансијског оквира.³¹⁸

Према Извештају Европске комисије за 2017. годину, сузбијање прекораничних превара на штету буџета Европске уније било је ефикасније. Током наведене године спроведене су активности у оквиру Херкул III програма 2014–2020. који је намењен промовисању и унапређивању активности у вези са борбом против превара, корупције и било којих других активности које се негативно одражавају на финансијске интересе Европске уније. Исте године издвојена су значајна средства у циљу јачања оперативних и техничких капацитета царина и полиције у земљама чланицама, као и организације тренинга и конференција, укључујући и тренинге из области дигиталне форензике за особље запослено у националним правосудним органима.³¹⁹

Према Извештају Европске комисије крајем године је десет земаља чланица доставило националне стратегије за борбу против превара на штету финансијских интереса Европске уније.³²⁰ Шест земаља чланица је током 2017. године предузело мере у циљу смањења корупције, конфликта интереса и јачања транспарентности. Чешка Република, Пољска и Литванија су обавестиле Комисију да су предузеле значајне мере у циљу унапређивања борбе против финансијског и организованог криминалитета. Исте године, Грчка и Шведска су редефинисале надлежност националних институција у циљу унапређивања међусобне сарадње. Летонија је током 2017. године успоставила националну кампању против превара на штету финансијских интереса, а поред тога су и организоване обуке за запослене у различитим областима у циљу унапређивања превенције незаконитих активности. Према Извештају Комисије, Италија је унапредила административне и кривичноправне мере у циљу утврђивања нелегалних финансијских токова и повећања ефикасности поступака одузимања имовине проистекле из кривичних дела. У истом периоду, Словенија је унапредила активности откривања и доказивања кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније.³²¹

У току 2016. године Комисија је сачинила неколико препорука за земље чланице. Током 2017. године земље су усвојиле велики део тих препорука. Међутим, Комисија сматра да је још увек неопходно да се унапреде дигитални поступци јавних набавки. Такође, потребно је обезбедити и семинаре

318 *Ibid.* 9.

319 *Ibid.* 11.

320 *Ibid.* 12.

321 *Ibid.* 13.

и обуку о коришћењу ИТ система за извештавање, у циљу унапређивања квалитета ажурираних података и пријављених неправилности.³²²

Током 2017. године пријављено је укупно 4195 кривичних дела, а чијим је извршењем буџет Европске уније оштећен у износу од 425,3 милиона евра. OLAF је у току године отворио 215, а закључио 197 истрага.³²³

Када је реч о борби против финансијских превара у области прихода, у Извештају се истиче значај благовремене размене информација. То омогућава откривање незаконитих активности које имају карактер транснационалног криминалитета. Због тога је неопходно спровести ефикасну борбу против превара и неправилности у различитим областима, ојачати правни оквир и споразуме о међународној сарадњи, уз омогућавање ефикасне координације путем заједничког царинског система, као и омогућавање размене информација у вези са ПДВ преварама.³²⁴

Према члану 436 Уредбе ЕС 1525 из 2015. године којом је измењена Уредба ЕС број 515 из 1997. године о узајамној административној помоћи у царинским питањима, неопходно је да Комисија процени проширење размене информација и података, не само за робе које подлежу акцизама, већ и за друге потребе. Наравно, пре тога је неопходно извршити припрему за примену те мере, а која се тиче увоза, извоза и транзита робе копном и ваздухом. Државе су у току 2017. године усвојиле националне мере које се тичу стратешких планова, процене индикатора ризика, реорганизације надлежних служби и унапређења размене информација.³²⁵

У Извештају из 2017. године истиче се значај система за сузбијање превара на штету финансијских интереса Европске уније (AFIS), а којим управља OLAF путем заједничке техничке инфраструктуре. Он представља веома значајан механизам за многе управе и друге институције које су део система заштите финансијских интереса Европске уније. Предност система се огледа у благовременој и безбедној размени информација између надлежних органа на националном нивоу и институција Европске уније.

Земље чланице су у току 2017. године пријављивале неправилности на штету финансијских интереса Европске уније у различитим областима. Према Извештају, девет земаља чланица је пријавило да је предузело мере против неправилности које су се односиле на потрошњу средстава из пољопривредних фондова. Од тога су три земље предузеле посебне мере у погледу превенције лажног представљања услова неопходних за добијање пољопривредних субвенција. Остале мере земаља чланица су се састојале у:

322 *Ibid.* 13 и 14.

323 *Ibid.* 16.

324 *Ibid.* 17.

325 *Ibidem.*

- обавезној обуци за спречавање неправилности и укључивању превентивних мера у националне стратегије руралног развоја;
- спречавању неправилности приликом одобравања средстава из субвенција;
- провери испуњености услова и вредновању „оправданости трошкова“;
- унапређивању благовремености и квалитета пријављених информација путем посебног информационог система;
- разматрању екстерног и интерног система контроле;
- преиспитивању процедура и коришћењу индикатора ризика; и
- сарадњи са надлежним органима.³²⁶

У Извештају из 2017. године такође се наводи да су у току 2016. године забележене нерегуларности у вези са соларним панелима. Те преваре су откривене захваљујући истрагама OLAF-а.³²⁷

Препоруке Комисије за наредни период односе се углавном на унапређивање процене ризика у области царина, на континуирану сарадњу надлежних институција на националном и међународном нивоу и коришћење приручника за област царинске контроле, а који је заснован на најбољој пракси земаља чланица. Када је у питању област потрошње буџетских средстава Европске уније, требало би на националном нивоу ојачати превентивне мере, а контролне механизме базирати на процени ризика. Осим тога, у циљу њиховог благовременог откривања и покретања поступака против извршилаца кривичних дела потребно је користити и информације које се могу добити од стране узбуњивача и путем медија. Једна од препорука Комисије односи се и на унапређивање сарадње административних институција и правосудних органа.³²⁸

326 *Ibid.* 21.

327 *Ibid.* 27.

328 *Ibid.* 28 и 29.

Поглавље VII

ЗАШТИТА ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ПРАВДЕ

Према одредбама Уговора о функционисању Европске уније, њен Суд правде је надлежан за доношење претходних одлука о тумачењу његових одредаба, као и о тумачењу аката институција, органа, служби или агенција Уније.³²⁹

У случају да се питање у вези са њиховим тумачењем појави пред надлежним судом одређене државе чланице, тај суд може уколико сматра да је то неопходно за доношење пресуде да затражи од Суда правде Европске уније да о томе донесе одлуку. Када се такво питање постави у предмету који је у току пред судом државе чланице против чијих одлука националним законодавством није прописан правни лек, тај суд је у обавези да се обрати Суду правде Европске уније.³³⁰ То значи да је за судове ниже инстанце (основни судови) у случају постојања спорног питања у вези са применом одредаба Уговора о функционисању Европске уније предвиђена могућност обраћања Суду правде Европске уније. За судове више инстанце (врховни судови) обраћање Европском суду правде у тим случајевима представља обавезу.

Приликом одлучивања у поступцима поводом претходних питања Суд правде Европске уније обавља веома важну улогу. Наиме, он појашњава значење комунитарног права не само националним судовима који му се обраћају, већ и широј јавности.³³¹ То је од великог значаја и због јединствене примене права Европске уније у свим државама чланицама.³³²

У конкретним одлукама које су предмет анализе, радило се о тумачењу одредбе члана 325. Уговора о функционисању Европске уније, а на основу захтева за добијање одговора на претходно питање које су поставили Европском суду правде правосудни органи Италије. Питања су се односила на примену става 2. наведеног члана, а којим је предвиђено да су државе

329 Члан 267. став 1. Уговора о функционисању Европске уније.

330 Члан 267. став 2. Уговора.

331 D. Šago, „Postupak prethodnog odlučivanja pred Europskim sudom“, *Zbornik Pravnog Sveučilišta Rijeka*, v. 36. број 1/2015, 382.

332 T. Čapeta, *Sudovi Europske unije; Nacionalni sudovi kao Europski sudovi*, Загреб: ИМО, 2002. 180.

чланице у циљу сузбијања кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније у обавези да предузимају исте мере које су прописане за сузбијање дела која штете њиховим финансијским интересима.

На основу анализе пресуда Европског суда правде, може се закључити да исти проблеми постоје у пракси када су у питању поступци који се воде против извршилаца кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније, као и када су у питању кривична дела којима се штите финансијски интереси држава чланица.

1. ПРИМЕНЕ ОДРЕДАБА О ЗАСТАРЕЛОСТИ КРИВИЧНОГ ГОЊЕЊА – ОДЛУКА СУДА ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ПРЕДМЕТИМА *TARICCO I* И *TARICCO II*

Италијански суд је током 2014. године у вези са предметом кривичног поступка доставио захтев Суду правде Европске уније. Тај захтев је представљао претходно питање за кривичноправни предмет који се водио пред италијанским судом.³³³

У конкретном случају се радило о кривичном поступку против групе осумњичених због постојања основане сумње да су у периоду од 2005. до 2009. године организовали криминалну групу ради вршења различитих кривичних дела у вези са порезом на додату вредност. Према ставу Италијанског суда који је поступао у конкретном предмету, кривични поступак је због застарелости кривичног гоњења морао да буде обустављен у односу на једног окривљеног. Према одредбама чланова 2. и 8. италијанског Закона о пореским кривичним делима, за кривична дела која су се стављала на терет окривљеним лицима, прописана је казна затвора до шест година.³³⁴ С обзиром на то да су се окривљени удружили ради вршења кривич-

333 C-105/2014, Judgment of the Court, 8 September 2015, Request for a preliminary ruling under article 267. TFEU from the Tribunale di Cuneo (Italy), made by Decision of 17 January 2014, received at the Court on 5 March 2014.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=882CC6470AFECD036A6928A0CF434FA6?text=&docid=167061&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1751476>, 4.12.2018.

334 Чланом 2. Закона о пореским кривичним делима прописано је кривично дело пореска превара коришћењем лажних фактура и других докумената за непостојеће трансакције. Основни облик кривичног дела постоји уколико неко лице у циљу избегавања плаћања пореза на додату вредност коришћењем рачуна или других докумената за непостојеће трансакције утиче на утврђивање висине пореске обавезе на годишњем нивоу. За извршиоца дела прописана је казна затвора од једне године и шест месеци до шест година. Лакши облик дела прописан је ставом 2. Он постоји уколико је вредност утајеног пореза мања од три стотине милиона лира. За извршиоца дела прописана је казна затвора од шест месеци до две године. Чланом 8. је прописано кривично дело издавање рачуна и других докумената за непостојеће трансакције. Дело постоји уколико неко лице омогући трећим лицима да утаје порез издавањем фактура или докумената

них дела, они су били оптужени и за удруживање ради вршења кривичних дела. То кривично дело је прописано чланом 416. Кривичног законика Италије. За организатора прописана је казна затвора од седам, а за припаднике до пет година затвора.³³⁵ Према одредбама Кривичног законика Италије, рок застарелости кривичног гоњења за организатора је седам година, док је за припаднике групе шест година. Последња радња којом је прекинут рок застарелости било је решење којим је одређено припремно рочиште. Међутим, упркос прекиду застарелости, рок застарелости према последњем ставу члана 160. Кривичног законика, а у вези са чланом 161. Кривичног законика, не може бити дужи од седам година и шест месеци или за организаторе криминалне групе осам година и девет месеци од дана извршења кривичног дела. Према ставу суда који је упутио захтев Суду правде Европске уније за сва кривична дела, уколико већ није, рок застарелости би напустио најкасније 8. фебруара 2018. године, односно пре него што би у односу на окривљена лица могла наступити правноснажност пресуде којом би они били оглашени кривим. Због тога би нека лица која су окривљена због извршења пореске утаје у износу од више милиона евра могла да остану некажњена због истека рока застарелости. Суд који је упутио захтев Суду правде Европске уније сматрао је да се таква последица због постојања правила из последњег става члана 160. Кривичног законика, а у вези са чланом 161, није могла у потпуности предвидети. Наиме, према члану 161. став 2. Кривичног законика Италије након прекида застарелости дозвољено је продужење рока само за једну четвртину његовог првобитног трајања. Према ставу суда, то је доводило до тога да се застарелост не прекида у већини кривичних поступака.

Утврђивање постојања пореских кривичних дела и прикупљање доказа је веома дугачак поступак. Због тога и сâм кривични поступак веома дуго траје. Осим тога, у већини случајева је неопходно спровести допунске активности ради утврђивања висине пореске обавезе која је утајена. То је често доприносило застарелости кривичног гоњења пореских кривичних дела.

Ценећи све релевантне околности случаја, Суд правде Европске уније је донео одлуку. Наиме, италијански Кривични законик је у делу којим се уређује застарелост измењен Законом број 251. из 2005. године, а у вези са

за непостојеће трансакције. За извршиоца дела прописана је казна затвора од једне године и шест месеци до шест година затвора. Уколико је једна радња предузета више пута у току пореске године, постојаће само једно кривично дело, у складу са одредбама којима је предвиђено једно кривично дело. Осим основног облика, истим чланом, став 3. прописан је и лакши облик кривичног дела. Он постоји уколико је предузимањем радње прописане основним обликом дела омогућена утаја пореза у висини од три стотине милиона лира. За извршиоца дела је у том случају прописана казна затвора од шест месеци до две године.

335 Према члану 416. став 1. Кривичног законика Италије, кривично дело удруживање ради извршења кривичног дела постоји уколико се три или више лица удружи ради вршења кривичних дела.

чланом 161. којим је прописано да радња која доводи до прекида застарелости кривичног гоњења у вези са тежим пореским утајама у односу порез на додату вредност има дејство продужетка застарелости само за једну четвртину. То може онемогућити примену члана 325. став 1. и 2. Уговора о функционисању Европске уније. Уједно, то спречава државе чланице да изрекну делотворне и одвраћајуће санкције у вези са великим бројем кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније, па стога Италија треба да процени да ли да националним прописима предвиди дужи рок застарелости за кривична дела којима се штите финансијски интереси Европске уније. Једино би се на такав начин омогућила адекватна заштита наведених интереса у складу са чланом 325. став 1. и 2. Уговора о функционисању Европске уније.

Сличан случај појавио се неколико година касније пред Судом правде Европске уније. Захтев је поднео Уставни суд Италије у вези са тумачењем члана 325. става 1. и 2. Уговора о функционисању Европске уније на начин на који је протумачен пресудом Европског суда правде из 2015. године у предмету *Taricco I* (C-105/14, EC:C:2015:555). Захтев је поднет у вези са кривичним поступком чији су предмет била кривична дела која су се тицала утаје пореза на додату вредност.³³⁶

Наиме, Касациони суд Италије и Апелациони суд из Милана су упутили захтеве за оцену уставности Уставном суду Италије сматрајући да је правило донето пресудом Европског суда правде у случају *Taricco I* примењиво у два поступка која су вођена пред тим судовима. Поступци који су се водили пред њима односили су се на кривична дела прописана Законом о пореским кривичним делима, а која се могу квалификовати као тежа кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније. Осим тога, та кривична дела би застарела када би се примениле одредбе Кривичног законика, а уколико то не би био случај у складу са правилом садржаним у пресуди Европског суда правде у случају *Taricco I*, у оба предмета би могла бити донета осуђујућа пресуда.

Став Касационог суда и Апелационог суда из Милана је био да је у тим предметима неопходно применити став садржан у одлуци Европског суда правде у случају *Taricco I*. Уставни суд је изразио сумњу у погледу усклађености таквог решења са највишим начелима италијанског уставног поретка и поштовањем неотуђивих људских права. У конкретном случају наведени суд је сматрао да би се таквим решењем могло угрозити начело законитости, а према којем би кривичноправне одредбе морале да буду прецизно одређене, а њихова примена не би смела да буде ретроактивна. Кроз начело законитости кривично право врши своју гарантивну функцију која

336 C-42/2017, Judgment of the Court, 5 December 2017, Request for a preliminary ruling under article 267. TFEU from the Corte Costituzionale (Constitutional Court, Italy) made by Decision of 23 November 2016, received at the Court on 26 January 2017.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=197423&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1631027>, 4.12.2018.

је од великог значаја за заштиту права и слобода грађана и остваривање принципа правне државе. Тај принцип штити грађане од самовољног и непредвидљивог кажњавања или на основу неодређеног или ретроактивног закона. У савременим правним системима начело законитости је уставна категорија.³³⁷ Тако је чланом 25. италијанског Устава предвиђено да се нико не може казнити уколико казна није била прописана законом који је важио у време извршења кривичног дела. Истим чланом је прописано и да се никоме не може изрећи мера безбедности уколико није била прописана законом у време извршења дела. У наведеној одредби Устава садржано је начело законитости *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Према том начелу, може се сматрати да је извршено само оно кривично дело и могу бити примењене само оне санкције које су биле законом прописане у време извршења дела.

Апелациони суд из Милана је сматрао да се не поштује став изражен у наведеној пресуди Суда правде Европске уније, имајући у виду поступак који се водио пред њим. Наиме, кривично дело злочиначког удруживања у циљу кријумчарења дувана произведеног у иностранству прописано је чланом 291. декрета председника Републике број 43. Иако је наведено дело слично онима која су прописана Законом о пореским кривичним делима, за њих не важе исти рокови застарелости као за та кривична дела.

У складу са тим Уставни суд је сматрао да су му се национални судови обратили како би се изјаснио да ли се правилом из пресуде Tarrico I поштује принцип „одређености“, а која би у складу са Уставом требала да буде обележје материјалних кривичноправних прописа.

Уставни суд је након разматрања захтева поднетих од стране надлежних судова прекинуо поступак и упутио захтев Суду правде Европске уније. Тим захтевом је од наведеног суда захтевао да се изјасни да ли члан 325. став 1. и 2. Уговора о функционисању Европске уније треба да се тумачи на начин да се њиме кривични судови обавезују да не примењене национални пропис о застарелости кривичног гоњења, а који у већини случајева онемогућава гоњење за тешка кривична дела којима се наноси штета финансијским интересима Европске уније упркос томе што за такво поступање не постоји правни основ у националном законодавству, а што је супротно начелу законитости и највишим уставним начелима и неotuђивим људским правима.

Према ставу Суда правде Европске уније државе чланице не би поступиле у складу са обавезом прописаном чланом 325. став 1. Уговора о функционисању Европске уније уколико кривичне санкције које су донете ради кажњавања тешких кривичних дела у вези пореза на додату вредност не омогућавају да се на ефикасан начин осигура наплата тог пореза у целисти. Због тога државе морају да воде рачуна да правила о застарелости предвиђена националним правом омогућавају ефикасно гоњење извршилаца

337 З. Стојановић, *Кривично право, општи гео*, Београд: Правна књига, 2010. стр. 21.

таквих кривичних дела. Међутим, према одредби истог члана, став 2. Уговора о функционисању Европске уније ради сузбијања кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније, државе чланице морају да предузимају исте мере које предузимају ради сузбијања кривичних дела усмерених против властитих финансијских интереса. Управо наведено тумачење иде у прилог ставу Уставног суда. Због тога би пресуду Суда правде Европске уније било могуће применити једино у случају да су за поједина кривична дела на штету властитих финансијских интереса Италије прописани дужи рокови застарелости. Такав је и став Суда правде Европске уније у случају *Taricco II*. Наиме, према њему национални законодавац би требало да пропише правила о застарелости која омогућавају испуњење обавеза које произилазе из члана 325. Уговора о функционисању Европске уније. На такав начин би се спречила могућност да извршиоци тежих кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније остану некажњени. Истовремено, на тај начин би се пружила једнака правна заштита како финансијским интересима Уније, тако и финансијским интересима конкретне државе.

Треба напоменути да када су се водили поступци пред Врховним касационим судом и пред Апелационим судом у Милану, није била на снази Директива број 1371/2017 Европског парламента и Савета о сузбијању превара извршених на штету финансијских интереса Уније кривичноправним средствима, а која садржи одредбе које се тичу застарелости кривичног гоњења.

Узимајући у обзир све околности конкретног случаја, Европски суд правде је одлучио да члан 325. став 1. и 2. Уговора о функционисању Европске уније треба тумачити на начин да се налаже националном суду да у оквиру кривичног поступка у вези са делима из области пореза на додату вредност не примени националне одредбе о застарелости које су обухваћене националним правом, уколико онемогућавају изрицање ефикасних и адекватних кривичних санкција у великом броју случајева тешких превара којима се наноси штета финансијским интересима Европске уније уколико се на тај начин наноси штета тим интересима, а не интересима конкретне државе (у овом случају Италије), осим уколико таквом неприменом долази до повреде начела законитости, због непрецизности законске одредбе или немогућности ретроактивне примене прописа којима се прописују строжији услови кривичног гоњења од оних који су били на снази у време извршења кривичног дела.

Међутим, у вези са тим може се поставити питање због чега би се националним прописима у већој мери штитили интереси неких других земаља (чланица Европске уније), као и није ли заштита финансијских интереса Европске уније истовремено и заштита властитих финансијских интереса уколико се ради о земљама чланицама Уније. С обзиром на то да је део пореза на додату вредност приход Европске уније, као и да се средства из њених фондова у највећем делу троше на територији земаља

чланица тј. да служе финансирању њихових потреба, обезбеђење ефикасне кривичноправне заштите је, у ствари, истовремено и заштита њихових властитих финансијских интереса.

Према члану 325. Уговора о функционисању Европске уније, државе чланице су у обавези да сузбијају кривична дела и друге противправне активности које се негативно одражавају на финансијске интересе Европске уније предузимањем мера које делују превентивно на потенцијалне извршиоце и које представљају ефикасну заштиту тих интереса у државама чланицама, као и институцијама, органима, службама и агенцијама Европске уније. Према том члану, државе чланице у циљу сузбијања кривичних дела која имају штетне последице за финансијске интересе Европске уније предузимају исте мере које предузимају за сузбијање кривичних дела која се врше на штету њихових финансијских интереса. Због тога су оне у обавези да ускладе не само своје прописе, већ и да надлежности релевантних органа усмере на заштиту финансијских интереса Европске уније.

У време доношења одлуке Суда правде Европске уније важиле су одредбе Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније из 1995. године. Према њеним одредбама државе чланице су постигле сагласност да је финансијске интересе Европске уније неопходно заштити адекватним кривичним санкцијама, без обзира на могућност примене и неких других санкција. Према члану 1. наведене Конвенције финансијски интерес у погледу прихода се угрожава употребом или представљањем лажних, нетачних или непотпуних изјава или докумената у циљу избегавања плаћања обавеза које представљају приход буџета Европске уније. Потписивањем Конвенције државе су преузеле и обавезе да ће предузети све неопходне мере како би осигурале и санкционисање лица која подстичу или покушају извршење кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније. Међутим, за разлику од Директиве о сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније кривичноправним мерама, њеним одредбама није била прописана обавеза земаља чланица да својим националним законодавством пропишу адекватне рокове застарелости којима се омогућава ефикасна истрага и кривично гоњење извршилаца дела на штету финансијских интереса Европске уније.

2. ПРИМЕНА НАЧЕЛА *NE BIS IN IDEM* – ОДЛУКА СУДА ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У СЛУЧАЈУ *MENCI*

У пракси националних судова се нпр. често дешава да неко лице изврши прекршај за који му буде изречена прекршајна санкција, а да се у току или након тог поступка утврди да је потребно да се према истом лицу поводом истог догађаја покрене и кривични поступак. Разлог за то је чињеница што се у међувремену испостави да су се стекли услови за примену

кривичноправне мере за које се није знало приликом покретања прекршајног поступка.³³⁸ Такви проблеми се најчешће јављају у поступцима који се воде према извршиоцима пореских кривичних дела.

У конкретном случају, пред Судом правде Европске уније радило се о захтеву за доношење претходне одлуке поднетом од стране италијанског суда из Бергама 2015. године. Проблем је била чињеница што су у италијанском националном законодавству за исто понашање биле прописане и административна (прекршајна) и кривична санкција.³³⁹

На националном нивоу је против одређеног лица вођен управни поступак у току којег је утврђено да је као власник одређене фирме пропустио у току 2011. године да у законом прописаном року плати порез на додату вредност. У конкретном случају, Пореска управа је водила поступак у којем је извршиоцу прекршаја наложено да плати износ пореске обавезе. Он је поднео захтев за плаћање у ратама, који му је одобрен одлуком надлежног органа. Међутим, након окончања наведеног поступка, против тог лица је због истих радњи од стране надлежног јавног тужилаштва у Бергаму покренут кривични поступак, с образложењем да то дело представља кривично дело прописано чланом 10-бис и 10-тер италијанског Закона о пореским кривичним делима. Према ставу суда који је упутио захтев, а према одредбама наведеног Закона, кривични и управни поступак спроводе се независно и у надлежности су правосудних, односно управних тела. Ниједан од та два поступка није могуће прекинути како би се сачекао исход другог поступка. Осим тога, према италијанском законодавству прекршајне санкције које су изречене за пореска кривична дела не могу се извршити уколико кривични поступак није окончан одлуком о обустави поступка, ослобађајућом пресудом или одлуком којом се одустаје од кривичног гоњења, па то не спречава да се против оптуженог лица у конкретном случају води кривични поступак зато што му је изречена санкција у управном поступку.

Међутим, упркос свом ставу италијански суд је одлучио да Суду правде Европске уније постави питање да ли је такво поступање супротно члану 50. Повеље Европске уније о основним правима и члану 4. Протокола 7, уз Европску конвенцију о људским правима.³⁴⁰ Према наведеном члану Повеље никоме се не може поново судити, нити му се може поново

338 Н. Мрвић Петровић, „Поштовање начела *ne bis in idem* при суђењу за сличне прекршаје и кривична дела“, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, 2/2014, 28. О томе и С. Бован, „Методски потенцијал херменеутичког прагматизма у разумевању и примени начела *ne bis in idem*“, *Crimen*, 1/2014, 62–74.

339 C-524/2015, Judgment of the Court 20 March 2018, Request for a preliminary ruling under article 267. TFEU from the Tribunale di Bergamo (District Court, Bergamo, Italy) made by decision of 16 September 2015.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=200404&pageIndex=0&dclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1636635>, 4.12.2018.

340 Повеља о основним правима Европске уније 2007/C303/01.

изрећи казна у кривичном поступку за дело због којег је већ био правноснажно ослобођен или осуђен унутар Уније у складу са Законом. Чланом 4. Протокола 7. Европске конвенције начело *ne bis in idem* је дефинисано као забрана поновног суђења или кажњавања у кривичном поступку неког лица у надлежности исте државе за дело због кога је већ било правноснажно ослобођено или осуђено у складу са законом и кривичним поступком те државе.

Према члану 325. Уговора о функционисању Европске уније, државе чланице су у обавези да борбу против незаконитих понашања на штету финансијских интереса Европске уније спроводе путем делотворних и превентивних мера, какве су и мере које предузимају ради сузбијања превара усмерених против својих властитих финансијских интереса. Финансијски интереси су у конкретном случају били угрожени неплаћањем пореза на додату вредност, имајући у виду да његов део представља и део прихода буџета Европске уније. Стога у циљу заштите наведених интереса државе чланице имају на располагању различите санкције (прекршајне и кривичне) како би се сузбила понашања којима су угрожени како национални, тако и финансијски интереси Европске уније.

Када је реч о примени члана 50. Повеље Европске уније о основним правима, уколико се узме у обзир да се под кривичном санкцијом подразумевају и остале санкције репресивног карактера, онда би се у том смислу поступцима кривичноправног карактера могли сматрати и прекршајни и управни поступци који се воде на територији држава чланица, а у којима се изриче одлука у којој се нпр. на износ дугованог пореза на додату вредност додаје одређени износ. У поступку на захтев италијанског суда, Суд правде је заузео став да се том санкцијом ипак кажњава закаснело плаћање пореза на додату вредност. У том делу се став наведеног Суда подударало са ставом италијанског суда који је упутио захтев у делу којим се сматра да изречена прекршајна санкција има репресиван карактер, а што је карактеристика кривичноправне санкције а у смислу члана 50. Повеље. Наведени члан би требало тумачити на такав начин да се њиме забрањује да се за исте радње изрекне више санкција кривичноправног карактера и у различитим поступцима вођеним у ту сврху. Међутим, њега не би требало тумачити на начин да је он применљив уколико није противан националном пропису на основу којег је против одређеног лица могуће покренути кривични поступак због пропуштања плаћања дугованог пореза на додату вредност у законом прописаном року, иако је том лицу за исте радње већ изречена прекршајна санкција кривичноправног карактера. Пред италијанским пореским органима у конкретном случају је већ била изречена прекршајна санкција кривичноправног карактера, јер је одређено лице пропустило у законом прописаним роковима да плати порез на додату вредност на основу годишње пријаве за пореску 2011. годину, а кривични поступак из главног поступка се водио због истог пропуштања. Међутим, изрицање кривичне санкције у кривичном поступку за разлику од прекршајне санкције

кривичноправног карактера захтева постојање субјективног елемента, па изрицање кривичне санкције зависи од постојања додатног конститутивног елемента у односу на прекршајну санкцију кривичноправног карактера. Због тога се не може сматрати да су исте предметне материјалне радње (активност која је санкционисана у прекршајном и она која се санкционише у кривичном поступку). Стога постоји могућност покретања кривичног поступка против истог лица на основу пријаве за једну пореску годину након што је том лицу за исте радње изречена коначна прекршајна санкција кривичноправног карактера у смислу члана 50. Европске повеље о људским правима. Суд правде Европске уније је заузео став да у складу са чланом 52. став 1. Европске повеље о основним правима, свако ограничење остваривања права и слобода признатих њеним одредбама мора бити предвиђено законом и мора да поштује њихову суштину. У складу са тим ограничења тих права и слобода могућа су уколико су неопходна, уколико одговарају циљевима и у општем су интересу које признаје Унија или потреби заштите права и слобода других лица. У конкретном случају, италијанско законодавство је прописивало могућност кумулирања кривичног гоњења и прекршајног поступка и санкција кривичноправног карактера које из њега произилазе.

У складу са тим, државе чланице имају слободу да изаберу примењиве санкције којима ће обезбедити потпуну наплату пореза на додату вредност. То значи да оне могу да пропишу режим по којем незаконита понашања у области пореза на додату вредност могу бити предмет кривичног поступка или санкција само једном или путем кумулације прогона и санкција. Због тога, пропорционалност националног прописа не може бити доведена у сумњу због чињенице да је одређена држава чланица прописала могућност кумулирања санкција.

Због тога је Европски суд правде у конкретном предмету заузео став да национални пропис на основу којег се против истог лица може покренути кривични поступак због пропуштања плаћања пореза на додату вредност у законским роковима, иако је том лицу за исте радње већ изречена коначна прекршајна санкција кривичноправног карактера у смислу члана 50. Европске повеље, није поступање супротно наведеном члану. Међутим, национални пропис којим се предвиђа таква могућност мора да:

- 1) прописује такво кумулирање санкција у општем интересу, а при чему кривичноправне и прекршајне санкције морају имати комплементарне циљеве;
- 2) садржи правила којима се обезбеђује координација, тј. да се ограничава на оно што је крајње нужно додатни терет за окривљено лице који настаје због кумулирања поступака; и
- 3) предвиђа правила којима се обезбеђује да строгост свих изречених санкција буде ограничена на оно што је крајње нужно с обзиром на тежину конкретног кривичног дела.

Имајући у виду наведено, према ставу израженом у конкретној Одлуци Европског суда правде, на националном суду је да се увери да узимајући у обзир све околности из главног поступка, терет који за одређену особу настаје због примене националног прописа из главног поступка и кумулације кривичног гоњења и санкција које он дозвољава није непропорционалан у односу на тежину извршеног кривичног дела. Тај став се може применити и када је у питању пракса националних судова у поступцима који се воде због кривичних дела на штету властитих финансијских интереса (пореским поступцима). У складу са тим, исправан је став да уколико се једном радњом могу истовремено угрозити различита заштићена добра и остварити обележја два или више кажњивих дела која могу бити у надлежности истог или различитих органа, питање утврђивања идентитета дела мора да се анализира у свим аспектима, тако да неће бити основа за примену начела *ne bis in idem* уколико чињенични опис дела за које је неко лице побијаном пресудом оглашено кривим превазилази чињенични опис из изреке прекршајне пресуде у делу који се односи на наступање забрањене последице у односу на заштитни објект (нпр. већа штета за јавна средства, што и јесте законски мотив инкриминисања пореских кривичних дела).³⁴¹ У тим ситуацијама је једино могуће урачунавање казне која је изречена и извршена у претходном (прекршајном) поступку. Исти став заузет је и у пресуди Апелационог суда у Београду. Према њему неће бити основа за примену начела *ne bis in idem* уколико су све радње предузете од стране окривљеног које представљају елементе кривичних дела за која је оглашен кривим, много шире и бројније од радњи по основу којих је кажњен у прекршајном поступку који је вођен пред другим државним органом.³⁴²

341 Пресуда Вишег суда у Шапцу, број 2Кж 239/2017 од 14. јула 2017. године.

342 Пресуда Апелационог суда у Београду, Кж1 По1 32/2015 од 23. јуна 2016. године.

ЗАКЉУЧАК

Заштита финансијских интереса Европске уније је веома важан услов за њен опстанак. Због тога су земље пре приступања Унији у обавези да у што већој мери хармонизују своје национално законодавство са *acquis communautaire* у тој области.

Потреба за њиховом заштитом се постепено развијала. Први стандарди којима се захтевало успостављање кривичноправне заштите финансијских интереса Европске уније у земљама чланицама били су садржани у Конвенцији о заштити финансијских интереса Европских заједница из 1995. године и њена два протокола. У међувремену је на нивоу Европске уније предузет низ покушаја у циљу успостављања Канцеларије европског јавног тужиоца, а чијом би активношћу била пружена ефикаснија заштита наведеним интересима. У току 2017. године донета су два битна прописа. Поред Директиве о сузбијању превара на штету финансијских интереса Европске уније кривичноправним мерама, донета је и Уредба о успостављању ближе сарадње у успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца. Наведена Директива је прецизније дефинисала појам кривичних дела којима се пружа заштита финансијским интересима Европске уније и предвидела обавезу за земље чланице да својим националним прописима предвиде рокове застарелости којима се омогућава истрага и кривично гоњење извршилаца тих дела. Иако Уредба о успостављању ближе сарадње у успостављању Канцеларије европског јавног тужиоца представља значајан помак у односу на претходни период, само је одређени број земаља дао свој изричит пристапак за ближу сарадњу у њеном успостављању. Међу њима су: Белгија, Кипар, Чешка, Финска, Француска, Грчка, Хрватска, Литванија, Луксембург, Немачка, Португал, Румунија, Словенија и Шпанија. Осим наведених земаља, Летонија, Естонија, Аустрија и Италија су изразиле жељу за учешћем у успостављању Канцеларије, али се чини да још увек нису спремне на потпуно прихватање концепта Канцеларије европског јавног тужиоца. Међутим, у складу са чланом 328. став 1. Уговора о функционисању Европске уније у ту сарадњу се могу укључити и остале земље. Ипак, концепт наведене Канцеларије није неприхватљив. Она се успоставља само у циљу спровођења истрага и гоњења извршилаца кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније. С обзиром на могућност коришћења оперативних капацитета OLAF-а и Еуроџаста, она је и те како прихватљива опција. Истраге и кривична гоњења се не спроводе на неком наднационалном нивоу, већ од стране делегираних тужилаца земаља чланица, а за поступање у кривичноправним предметима такође су надлежни

судови земаља чланица. Осим тога, истраге финансијског криминалитета захтевају и посебна знања, па је неопходно обезбедити додатну специјализацију тужилаца у тој области. Кривичноправна заштита финансијских интереса Европске уније се може посматрати у ужем и у ширем смислу. У ужем смислу, она подразумева скуп прописа материјалног кривичног права којима су предвиђена кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније. Према другом, исправнијем схватању, она подразумева не само норме кривичног материјалног права, него и мере процесног карактера и институционалне механизме за сузбијање тих кривичних дела.

Имајући у виду анализу прописа којима се пружа кривична заштита финансијских интереса Европске уније у Хрватској, Словенији, Немачкој, Естонији, Италији и Мађарској, може се закључити да је она дефинисана на различите начине у прописима наведених земаља. У Хрватској и Словенији она је садржана искључиво у основном кривичном законодавству. Одговорност правних лица за кривична дела је предвиђена посебним прописима. Немачко законодавство садржи специфична решења. Кривичноправна заштита финансијских интереса Европске уније садржана је како у одредбама основног, тако и у одредбама споредног кривичног законодавства – Фискалном закону. Осим тога, у Немачкој не постоји пропис којим се уређује кривична одговорност правних лица за кривична дела, јер у наведеној земљи правна лица могу бити одговорна искључиво за привредне преступе. У Естонији је кривичноправна заштита финансијских интереса Европске уније садржана искључиво у основном кривичном законодавству. Италијанско кривично законодавство садржи извесне специфичности у погледу заштите финансијских интереса Европске уније кривичноправним мерама. Одредбе којима се пружа таква заштита садржане су како у Кривичном закону, тако и у Закону о пореским кривичним делима, док је одговорност правних лица дефинисана посебним прописом. У Мађарској је кривичноправна заштита финансијских интереса Европске уније садржана у основном кривичном законодавству, док је одговорност правних лица за кривична дела дефинисана посебним прописом. Све наведене земље су у великој мери ускладиле своје прописе са стандардима Европске уније у погледу заштите њених финансијских интереса кривичноправним мерама. Без обзира на начин на који је прописана, као и на номотехнички приступ, битно је да ли је одредбама којима се штите финансијски интереси Европске уније омогућена ефикасна заштита. Осим тога, на основу анализе прописа Италије, Словеније, Немачке, Естоније, Италије и Мађарске, може се закључити да се истим одредбама уједно пружа и заштита властитим финансијским интересима. Због тога би требало обезбедити висок ниво заштите тих интереса. Рокови застарелости би требало да буду довољно дуги како би се омогућило спровођење истраге и кривично гоњење извршилаца финансијских кривичних дела. У наведеним земљама су прописани адекватни рокови релативне застарелости кривичног гоњења.

У Републици Србији је могуће пружити заштиту финансијским интересима Европске уније кроз постојеће одредбе кривичног законодавства. Под њим се подразумевају одредбе Кривичног законика којим су прописана кривична дела пореска утаја, прање новца, кријумчарење, злоупотреба у вези са јавном набавком, давање мита, примање мита, проневера и ненаменско добијање и коришћење кредита и друге погодности, одредба Закона о пореском поступку и пореској администрацији којима је прописано кривично дело неосновано исказивање износа за повраћај пореза и порески кредит, као и одредбе Закона о одговорности правних лица за кривична дела. У неким случајевима је потребно већ сада допунити одредбе којима је неопходно пружити наведену заштиту. С обзиром на то да Република Србија већ користи средства из претприступних фондова Европске уније, потребно је допунити одредбу којом је прописано кривично дело незаконито добијање и коришћење кредита и друге погодности, а која би требало да садржи упућујућу одредбу да се она примењује и у случају да се ради о погодности која се додељује или која је додељена из претприступних фондова Европске уније. Друге одредбе, као што је одредба којом је прописано кривично дело пореска утаја, кријумчарење, неосновано исказивање износа за повраћај пореза и порески кредит, као и дефиницију службеног лица у погледу проширења примене и на лица запослена у институцијама, телима и агенцијама Европске уније, неопходно је допунити тек након приступања. Наведеним кривичним делима се штите и национални финансијски интереси. То додатно појачава потребу преиспитивања постојећих кривичних санкција у погледу одређених кривичних дела, као и рокове застарелости кривичног гоњења. Када је у питању кривично дело незаконито добијање и коришћење кредита и друге погодности, не само да је неопходно прописати строжије казне за извршиоце тих дела, већ је потребно и предвидети дужи рок застарелости. Субвенције које се додељују корисницима под одређеним условима, могу бити и субвенције из националног буџета. Стога заштита властитих финансијских интереса такође захтева адекватнију кривичноправну заштиту. Од великог значаја за заштиту финансијских интереса Европске уније јесте и адекватан ниво институционалних капацитета. У Србији је током 2015. године успостављен AFCOS систем, донета је национална стратегија у погледу његовог развоја и унапређења и успостављена је Канцеларија за ревизију система управљања средствима из фондова Европске уније. Осим тога, надзор над потрошњом тих средстава у складу са Законом о Државној ревизорској институцији врши и наведена институција. Међутим, од великог значаја за закониту и наменску потрошњу тих средстава јесу и мере контроле које предузима надлежна буџетска инспекција, као и мере интерне финансијске контроле засноване на процени ризика – финансијско управљање и контрола и интерна ревизија.

Према Извештајима Европске комисије о мерама предузетим од стране земаља чланица на националном нивоу за период 2013–2017. године може се закључити да је најчешћи начин извршења кривичних дела на штету

финансијских интереса Европске уније фалсификовање документације, па је томе у области превенције потребно посветити посебну пажњу. Области у којима су вршена кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније су веома различите. Углавном су преваре на штету наведених интереса највише биле заступљене приликом набавке соларних панела, у области пољоприведених политика, али и у области кохезионе политике. Због тога је посебну пажњу потребно обратити у погледу јавних набавки, тј. унапређења превентивних механизма на националном нивоу, али и поступцима контроле трошења средстава из фондова Европске уније. Према Извештајима, од посебног значаја за реализацију тог циља јесу обуке које се организују како на националном нивоу, тако и на нивоу Европске уније.

У погледу тумачења одредби Уговора о функционисању Европске уније, од посебног значаја су одлуке Суда правде Европске уније. Поводом одлучивања о претходним питањима на основу захтева судова земаља чланица, надлежни суд је у пресудама *Taricco I*, *Taricco II* и *Menci* изнео веома значајна мишљења.

Према члану 325. став 2. Уговора о функционисању Европске уније земље чланице предузимају исте мере у погледу заштите финансијских интереса Уније, као и у погледу заштите властитих интереса. Због тога је потребно да се у циљу омогућавања њихове ефикасне заштите, а у складу са Директивом о заштити финансијских интереса Европске уније путем кривичноправних мера пропишу адекватни рокови застарелости кривичног гоњења. На тај начин ће се пружити и квалитетнија заштита властитим финансијским (фискалним) интересима.

Када је у питању примена начела *ne bis in idem*, требало би у националном законодавству изменити постојеће прописе у циљу омогућавања кумулирања санкција (прекршајних и кривичних) у општем интересу, а при чему кривичноправне и прекршајне санкције морају имати комплементарне циљеве. Осим тога, потребно је да се националним прописима предвиди координација надлежних органа и да се ограничи додатни терет за окривљено лице због кумулирања поступака, као и да се пропишу правила којима би се обезбедило да строгост свих изречених санкција буде ограничена на оно што је крајње нужно с обзиром на тежину кривичног дела. Имајући у виду чињеницу да се заштитом финансијских интереса Европске уније истовремено пружа и заштита националним фискалним интересима, као и начин на који се прикупљају јавни приходи, може се закључити да општи интерес и те како постоји.

Осим што представљају услов за приступање Европској унији, захтеви који се тичу њене кривичноправне заштите могу се применити пре свега у погледу заштите властитих фискалних интереса државе. Квалитетно решење представљају пре свега дужи рокови застарелости кривичног гоњења. Како се контрола уплате јавних прихода и контрола јавне потрошње спроводи од стране управних органа или неких других независних институција према посебним правилима, дешава се да поступци такве

контроле веома дуго трају. Осим тога, контрола се некада врши и за претходне године. Између откривања, прикупљања релевантне документације и подношења кривичне пријаве надлежним органима против извршилаца таквих кривичних дела често прође дужи временски период. Због тога је неопходно прописивање дужих рокова застарелости када су у питању финансијска кривична дела. Позитивно решење које се може примени-ти у погледу заштите националних фискалних интереса јесте и тумачење примене начела *ne bis in idem* од стране Суда правде Европске уније. То би свакако решило проблеме, па и бројне злоупотребе, који постоје у пракси националних судова у вези са истовременим покретањем прекршајних и кривичних поступака због извршења пореских кривичних дела. Осим тога, позитивно решење је и успостављање специјализације тужилаца. Када је у питању Република Србија, таква специјализација је у погледу финансијских кривичних дела прописана Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције. Истим Законом је такође прописана могућност примене посебних истражних техника и поступака.

ЛИТЕРАТУРА

1. МОНОГРАФИЈЕ, УЏБЕНИЦИ, ЧЛАНЦИ И ПОГЛАВЉА У ЗБОРНИЦИМА

- Алексић Живојин, Шкулић Милан, *Криминалистика*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник, 2009.
- Antolisei Francesco, *Manuale di diritto penale, parte speciale*, Милано: Giuffrè editore, 2003.
- Бановић Божидар, „Компетентност субјеката откривања и гоњења у функцији ефикасног сузбијања привредних кривичних дела“, у: *Привредна кривична дела* (урс. Ивана Стевановић, Владимир Чоловић), Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Институт за упоредно право, 2017. 167–185.
- Бејатовић Станко, „Међународна кривичноправна сарадња као инструмент ефикасности откривања и доказивања кривичних дела са међународним обележјем“ у: *Европске унификације и међународна кривичноправна сарадња* (урс. Јован Ђирић и Станко Бејатовић), Београд: Институт за упоредно право, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу 2011–2012. 33–52.
- Beccaria Cesare, *Dei delitti e delle pene, a cura di Gianni Francroni con Luigi Firpo*, Milano: Mediobanca, 1984.
- Бован Саша, „Методски потенцијал херменеутичког прагматизма у разумевању и примени начела *ne bis in idem*“, *Crimen*, 1/2014, 62–74.
- Vajdenfeld Verner, Besels Wolfgang, *Европа од А до З (Europe from A to Z)*, Београд: Фондација Конрад Аденауер, 2013.
- Вујаклија Милан, *Лексикон страних речи и израза*, Београд: Просвета, 1970.
- Вукадиновић Д. Радован, *Увод у институције и право Европске уније*, Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2011.
- Гасми Гордана, *Quo vadis Eu?, Релевантни правни и институционални фактори*, Београд: Институт за упоредно право, 2016.
- Gennai Sara, Traversi Alessandro, *I delitti tributari, profili sostanziali e procesuali*, Milano: Giuffrè editore, 2011.
- Димитријевић Војин, Пауновић Милан у сарадњи са Владимиром Ђерићем, *Људска права*, Београд: Досије, Београдски центар за људска права, 1997.
- *European Union Public Finance*, 5th Edition, Luxembourg: European Commission, 2014.

- Игњатовић Ђорђе, *Криминологија*, Београд: Досије, 2007.
- Iorio Antonio, *I nuovi reati tributari*, Milano: IPSOA, 2012.
- Клајн Иван, Милан Шипка, *Велики речник сџраних речи и израза*, Нови Сад: Прометеј, 2007.
- Костић Јелена, "Tax crimes in the Italian Legislation", *Сџрани љравни живоји*, број 4/2016, 135–154.
- Костић Јелена, Јелисавац Трошић Сања, „Digital Forensic Procedures of European Anti Fraud Office and Protection of Personal Data“, у: *Procedural aspects of EU law*, (eds. Dunja Duić, Tunjica Petrašević), Осијек: Правни факултет Универзитета Јосип Јурај Штросмајер у Осијеку, том 1, 2017. 32–47.
- Костић Јелена, Зиројевић Мина, „Објект заштите кривичних дела против привреде“ у: *Привредна кривична дела*, (урс. Ивана Стевановић, Владимир Чоловић), Београд: Институт за криминолошка и социолошка истраживања и Институт за упоредно право, 2017. 257–267.
- Костић Јелена, „Кривично дело злоупотреба у вези са јавном набавком – *de lege lata* и *de lege ferenda*“, у: *Финансијски криминалистеји*, (урс. Јелена Костић, Александар Стевановић, Београд: Институт за упоредно право, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 2018.
- Kurtović Anita, Tomašević Goran, *Osnove kaznenog prava i postupka*, Сплит: Правни факултет у Сплиту, 2002.
- Ловчевић Јован, *Инстџиџуџије јавних финансија*, Београд: Новинско-издавачка установа „Службени лист СФРЈ“, 1979.
- Lungu Alina et al., *Guide to the Protection on the Financial interests of the European union*, Transparency International Romania, OLAF, DLAF, 2010.
- Marchuk Iryna, *Strengthening the EU Legal and Institutional Framework to Combat Transnational Financial Crimes*, Copenhagen: Faculty of Law, University of Copenhagen, 2011.
- Матић Марина, „Eurojust – Будућност и однос са трећим државама“, у: *Европске инстџиџације и међународна кривичној правна сарадња*, (урс. Јован Ђирић, Станко Бејатовић), Београд: Институт за упоредно право, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, 2011–2012. 111–121.
- Miettinen Samuli, *Criminal law and Policy in the European Union*, London and New York: Routledge, 2013.
- Мрвић Петровић Наташа, Ђорђевић Ђорђе, *Моћ и немоћ казне*, Београд: Војноиздавачки завод, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 1998.
- Мрвић Петровић Наташа, „Поштовање начела *ne bis in idem* при суђењу за сличне прекршаје и кривична дела“, *НБП – Журнал за криминалистејику и љраво*, 2/2014, 27–39.
- Павлица Јован, *Друшџивени односи објекџи кривичној правне заштитије*, Београд: Нова просвета, 1987.
- Пауновић Милан, Кривокапић Борис, Крстић Ивана, *Основи међународних људских љрава*, Београд: Мегатренд, 2007.

- Pernek Franc, *Finančno pravo in javne finance, splošni del*, Maribor: Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, 1999.
- Petrović Borislav, Dragan Jovašević, *Krivično/Kazнено pravo Bosne i Hercegovine, Opći dio*, Сарајево: Правни факултет Универзитета у Сарајеву, 2005.
- Piet Hein van Kempen Joeri Bemelmans, "EU Protection of the substantive criminal law principles of quiet and *ne bis in idem* under the Charter of Fundamental Rights underdevelopment and overdevelopment in an incomplete criminal justice framework", *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 9, Issue 2, 2018, 247–264.
- Рабреновић Александра, „Одговорност за трошење средстава Европске уније“, у: *50 година Европске уније*, (ур. Јован Ђирић), Београд: Институт за упоредно право, Влада Србије, Канцеларија за придруживање Европској унији, 2007.
- Радовановић Милош, *Кривично право СФРЈ: општи гео*, Београд: Савремена администрација, 1976.
- Рачић Обрад, Милинковић Бранислав, Пауновић Милан, *Људска права – њих деценија од усвајања Опште декларације о правима човека*, Београд: Међународна политика, Службени лист СРЈ, Правни факултет, Факултет политичких наука, 1998.
- Рељановић Марио, „Полицијска сарадња држава чланица Европске уније“, у: *Европске интеграције и међународна кривичноправна сарадња* (урс. Јован Ђирић, Станко Бејатовић), Београд: Институт за упоредно право, Српско удружење за кривичноправну терорију и праксу, 2011–2012. 97–110.
- Рељановић Марио, Ивановић Звонимир, „Европска канцеларија за борбу против финансијских преступа (ОЛАФ)“, у: *Борба против корупције*, (ур. Јован Ђирић), Институт за упоредно право, Београд, 2013. 111–124.
- Satzger Helmut, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, Baden-Baden: Nomos, 2005.
- Soana Gianluca, *I reati tributari*, Milano: Giufrè, 2009.
- Срзентић Никола, Стајић Александар, Лазаревић Љубиша, *Кривично право Југославије, општи гео*, Београд: Савремена администрација, 1997.
- Стојановић Зоран, *Кривично право, општи гео*, Београд: Правна књига, 2010.
- Стојановић Зоран, „Кривичноправни експанзионизам и законодавство Србије“, у: *Стање криминализирана у Србији и правна средства реаговања*, IV део, (ур. Ђорђе Игњатовић), Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2010. 32–48.
- Стојановић Снежана, „Развој система финансирања Европске уније“, у: *50 година Европске уније*, (ур. Јован Ђирић), Београд: Институт за упоредно право, Влада Републике Србије – Канцеларија за придруживање Европској унији, 2007. 159–185.
- Стојановић Р. Снежана, *Финансирање Европске уније*, Београд: Службени гласник, 2008.

- Тићар Војан, *Uvod v korporacijsko davčno pravo*, Љубљана: Институт за јавну управу при Правном факултету у Љубљани, 2001.
- Тркља Миливоје, *Финансијско право*, Нови Сад: Правни факултет – Центар за издавачку делатност, 1998.
- Трошић Сања, Шупут Јелена, “Brexit: Implications on the Community Budget“, *The Review of International Affairs*, том LXVII, број 1164, 2016. 74–89.
- Ћарета Тамара, *Sudovi Europske unije: Nacionalni sudovi kao Europski sudovi*, Загреб: IMO, 2002.
- Ђирић Јован, „Србија и Европски стандарди у кривичном праву“, у: *Европске интеграције и међународна кривичноправна сарадња* (урс. Јован Ђирић и Станко Бејатовић), Београд: Институт за упоредно право, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, 2011–2012. 23–32.
- Hamran Ladislav, Szabova Eva, “European prosecutor’s office-Cui bono?“, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 4, Issue 1–2, 2013. 40–58.
- Чавошки Александра, „Европска канцеларија за борбу против финансијских превара“, Београд, *Европско законодавство*, 6/2003.
- Чавошки Александра, „Оснивање Eurojust-а у циљу јачања борбе против транснационалног криминала“, у: *Водич кроз право Европске уније*, (ур: Благоје С. Бабић), Београд: Институт за међународну политику и привреду, Правни факултет Универзитета у Београду, 2009. 194–201.
- Чејовић Бора, Кулић Мирко, *Кривично право*, Београд: Службени гласник, 2011.
- Šago Dinka, „Postupak prethodnog odlučivanja pred Evropskim sudom“, *Zbornik Pravnog Sveučilišta Rijeka* v. 36, број 1/2015, 381–408.
- Шиповац Радица, *Јавне финансије и финансијско право*, Нови Сад: Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Правни факултет за привреду и правосуђе, 2015.
- Шкулић Милан, „Организација и надлежност државних органа чија је функција сузбијање коруптивних кривичних дела“, у: *Финансијски криминалистеи* (урс. Јелена Костић, Александар Стевановић), Београд: Институт за упоредно право, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 2018. 11–41.
- Шупут Јелена, „Интерна финансијска контрола у превенцији ненаменског трошења буџетских средстава“, *НБП-Журнал за криминалистику и право*, 1/2012, 153–163.
- Шупут Јелена, „Усаглашеност прописа који уређују интерну ревизију са међународним стандардима – пример Македоније, Црне Горе и Србије“, у: *Добра управа и интерна ревизија*, (ур. Дејан Шупут), Београд: Институт за упоредно право, Удружење овлашћених интерних ревизора Србије у јавном сектору. 2012. 96–110.
- Шупут Јелена, “Enlargement of the European Union and protection of its financial interests“, у: *The Old and the New World Order between European integration and the historical burdens, Prospects and challenges for Europe of 21st century*,

(ed. Душко Димитријевић), Београд: Институт за међународну политику и привреду, 2014. 541–551.

- Шупут Јелена, „Хармонизација националног законодавства Републике Србије са Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније“, *Европско законодавство*, број 47–48/2014, 187–202.
- Шупут Јелена, Заштита финансијских интереса Европске уније, Успостављање AFCOS система у Републици Србији, *Правни животи*, број 7–8, 2014, 19–30.
- Шупут Јелена, „Државна ревизорска институција и превенција криминалитета белог оковратника у јавном сектору“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, број 67, LIII/2014, 331–346.
- Шупут Јелена, „Успостављање Канцеларије европског јавног тужиоца“, *Европско законодавство*, број 52–53/2015, 42–58.

2. МЕЂУНАРОДНИ И НАЦИОНАЛНИ ПРОПИСИ И ДОКУМЕНТИ

- Act CIV of 2001 on Measures Applicable to Legal Entities under Criminal Law.
- German Criminal Code (“Federal Law Gazette” [Bundesgesetzblatt] I p. 3322/1998, I p. 3214/2009, I p. 3671/2013, I p. 3799/2013 and I p. 3618/2016).
- Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union’s financial interests by means of criminal law.
- Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (“Gazzetta Ufficiale”, n. 140 del 19 giugno 2001).
- Закон о буџетском систему („Службени гласник Републике Србије“, број 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013-испр., 142/2014, 68/2015– др. закон, 103/2015, 99/2016 и 113/2017).
- Закон о Државној ревизорској институцији („Службени гласник Републике Србије“, број 101/2005, 54/2007, 36/2010, 44/2018–др. закон).
- Закон о odgovornosti pravnih osoba za krivična djela („Narodne novine Republike Hrvatske“, број 151/2003, 110/2007, 45/2011 и 143/2012).
- Закон о одговорности правних лица за кривична дела („Службени гласник Републике Србије“, број 97/2008).
- Закон о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник Републике Србије“, број 80/2002, 84/2002 – испр., 23/2003 – испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 – др. закон, 62/2006 – др. закон, 63/2006 – испр., др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009 – др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012 – испр., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 – аутентично тумачење, 112/2015, 15/2016 и 30/2018).
- Закон о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односи на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима Инструмента претприступне помоћи

- (ИРА), („Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори“, број 124/2007).
- Kazneni zakon Hrvatske („Narodne novine Republike Hrvatske“, број 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015 и 101/2017).
 - Кривични законик Републике Србије („Службени гласник Републике Србије“, број 85/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016).
 - Law on Liability of Legal Persons for Criminal Offences (“Official Gazette of the Republic of Slovenia“, No 98/2004, 65/2008 and 57/2012).
 - Law on Regulatory Offences on February 1987 (“Federal Law Gazette“ [Bundesgesetzblatt] I p. 602/1987 and I 706/2015).
 - Legge sui reati tributari, Decreto legislativo numero 74/2000, con le modifiche dal settembre 2015.
 - Одлука о образовању мреже за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније („Службени гласник Републике Србије“, број 78/2015, 43/2017 и 74/2018).
 - Penal Code of the Republic of Slovenia (“Official Gazette of the Republic of Slovenia“, No 55/2008 and 55/2009).
 - Повеља о основним правима Европске уније (2010/С 83/02).
 - Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору („Службени гласник Републике Србије“, број 99/2011 и 106/2013).
 - Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник Републике Србије“, број 99/2011 и 106/2013).
 - Regulation (EU, Euroatom) 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF).
 - Regulation, EU, Euroatom, 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU), No 1301/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014 and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euroatom) No 966/2012.
 - Rules of procedure of the Court of Auditors of the European Union (“Official Journal of the European Union“ L.103/2010).
 - Саопштење о политици проширења Европске уније за 2018. годину, Република Србија, Европска комисија;
 - Стратегија за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији за период 2017–2020. године („Службени гласник Републике Србије“, број 98/2017).

- The Fiscal Code of Germany ("Federal Law Gazette" [Bundesgesetzblatt] I p. 3866/2003 I I p. 4318/2013 and I p. 3152/2016).
- The Convention on the protection of the European Communities financial interests ("Official Journal of the European Communities" C 316 of 27/11/1995).
- The Treaty on European Union ("Official Journal of the European Union" C 326, 26/10/2012).
- The Treaty on the Functioning of the European Union ("Official Journal of the European Union" C 326, 26/10/2012).
- Универзална декларација о људским правима, усвојена Резолуцијом Скупштине Уједињених нација 217 А (III) од 10. децембра 1948. године.
- Уредба о одређивању тела за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента претприсутпне помоћи (IPA III), („Службени гласник Републике Србије“, број 86/2015).
- Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (IPA II), за период 2014–2020. године („Службени гласник Републике Србије“, број 86/2015).
- Уредба о успостављању Канцеларије за ревизију система управљања средствима Европске уније („Службени гласник Републике Србије“, број 41/2011 и 83/2011);
- Codice penale Italiano, n. 1389/1930 con le modifiche dal marzo, maggio e ottobre 2018.
- Commission decision establishing the European Anti fraud Office (OLAF) 1999/532/EC, ECSC, Euroatom ("Official Journal of the European Communities" L. 136/20, 31/5/1999).
- Commission Decision of 28. April 1999 establishing the European Anti Fraud Office (OLAF), ("Official Journal of the European Communities" L 136 136/20).
- Council Decision on the system of own resources of the European Union 2014/335/EU, Euroatom, ("Official Journal of the European Union" L 168/2014).
- Council Regulation (EC) No 1798/2003 of 7 October 2003 on administrative cooperation on the field of value added tax and repealing Regulation (ECC) No 218/92 ("Official Journal of the European Union" L 264, 15/10/2003).
- Council Regulation (EU) No 904/2010 of 7 October 2010 on administration co-operation and combating fraud in the field of value added tax ("Official Journal of the European Union" L 268/1 13/10/2010).
- Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ("Official Journal of the European Union" 293/2017).
- Criminal Code of the Republic of Estonia (2001, amended 2017).
- Criminal Code of the Republic of Hungary (2012).

3. ИЗВЕШТАЈИ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ И СУДСКА ПРАКСА

- Report from the Commission to the European Parliament and the Council Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2013, Annual Report.
- Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2014, Annual Report.
- Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Protection on the European Union's financial interests – Fight against fraud, 2015, Annual Report.
- Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Protection on the European Union's financial interests – Fight against fraud, 2016, Annual Report.
- Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Protection on the European Union's financial interests – Fight against fraud, 2017, Annual Report.
- Judgment of the Court, 8 September 2015, Request for a preliminary ruling under article 267. TFEU from the Tribunale di Cuneo (Italy), C-105/2014.
- Judgement of the Court, 5 December 2017, Request for a preliminary ruling under article 267 TFEU from the Corte Costituzionale (Constitutional Court, Italy), C-42/2017.
- Judgement of the Court, 20 March 2018, Request for a preliminary ruling under article 267. TFEU from the Tribunale di Bergamo (District Court, Bergamo, Italy), C-524/2015.
- Пресуда Вишег суда у Шапцу, број 2Кж 239/2017 од 14. јула 2017. године.
- Пресуда Апелационог суда у Београду Кж 1 По132/2015 од 23. јуна 2016. године.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137:347.73(497.11:4-672EU)
340.137:336.7(497.11)

КОСТИЋ, Јелена, 1981–

Кривичноправна заштита финансијских интереса
Европске уније / Јелена Костић. – Београд : Институт за
упоредно право, 2018 (Београд : Досије студио). – 162 стр. ;
24 см. – (Монографија ; 171)

Тираж 300. – Напомене и библиографске референце уз текст.
– Библиографија: стр. 155–162.

ISBN 978-86-80186-43-6

а) Финансијски систем – Кривичноправна заштита – Земље
Европске уније

б) Финансије – Законодавство – Србија

COBISS.SR-ID 272141580

ISBN 978-86-80186-43-6

