

UDK: 328.34:336:061(497.11)

Biblid 1451-3188, 13 (2014)

Год XIII, бр. 47–48, стр. 187–202

Изворни научни рад

Јелена ШУПУТ, М.А.¹

ХАРМОНИЗАЦИЈА НАЦИОНАЛНОГ ЗАКОНОДАВСТВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА КОНВЕНЦИЈОМ О ЗАШТИТИ ФИНАНСИЈСКИХ ИНТЕРЕСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

The paper analyses the harmonization of the Criminal Code of the Republic of Serbia with the Convention on the protection of the European Communities' financial interests. The mentioned Convention entered into force on 17 October 2002, along with its First Protocol and the Protocol on its Interpretation by the Court of Justice. The Second Protocol entered into force on 19 May 2009. The Convention and its Protocols are open for signing by any country that joins the EU. According to the Convention, the member countries should prescribe in their national legislations offences against finance interests of the European Union. Prevention and combating of fraud affecting the European Communities' financial interests is a matter of common interests of all its member states. Offences against financial interests of the European Union must be punishable by effective and proportionate criminal penalties in every member country. Each of those countries should take necessary measures to allow heads of businesses or any persons having power to take decisions or exercise control with a business to be declared criminally liable in cases of fraud affecting the European Communities' financial interests and take the measures to establish its jurisdiction over the offences it has established in accordance with its obligations under the Convention. In the future period, the Republic of Serbia should become a member state of the European Union and harmonize its national legislation with that of the European Union. This should be done in the area of protection of the European Communities' financial interests.

Key words: Convention on the protection of the European Communities' financial interests, offences, Criminal Code, harmonization.

¹ Институт за упоредно право, Београд, e-mail: suputjelena@yahoo.com

I) УВОД

Европски савет у марту 2012. године одобрио је Републици Србији статус земље кандидата. Комисија је предложила Савету Европе да отвори приступне преговоре са Републиком Србијом, која учествује у процесу стабилизације и придруживања. Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије потписан је у априлу 2008. године, а на снагу је ступио 1. септембра 2013. године. Европска комисија представила је Европском парламенту и Савету Извештај о напретку Србије за 2013. годину у процесу придруживања Европској унији. Пре тога, Влада Републике Србије је у децембру 2012. године усвојила акциони план на основу налаза из Извештаја комисије о напретку за 2012. годину, а у 2012. програм за усвајање правних тековина Европске уније за период од 2013. до 2016. године. Према Извештају Европске комисије за 2012. годину у области заштите финансијских интереса Европске уније није дошло до помака. Србија и даље треба да одлучи како да успостави контакт за сарадњу са Европском комисијом.² Због приступних преговора имплементација Конвенције о заштити финансијских интереса има обрнут редослед од редовног поступка имплементације, с обзиром да су земље које су раније постале чланице, након приступања Европској унији имплементирале наведену конвенцију. Република Србија има обавезу да у току приступних преговора са Европском унијом имплементира Конвенцију о заштити финансијских интереса Европске уније, с обзиром да заштита финансијских интереса Европске уније представља један од услова које Србија мора да испуни како би постала чланица наведене организације.

II) СВРХА

Приступањем Европској унији, земље чланице приступају и Конвенцији о заштити финансијских интереса Европске уније. Проширењем Европске уније јавили су се и проблеми финансијске природе. Разлог за то било је чланство нових земаља које су, у односу на земље које су одавно чланице Европске уније, економски слабије. Због очувања финансијских средстава Европске уније било је неопходно развити механизме за јачање фискалне одговорности, не само у оквиру њених институција, већ и на нивоу земаља чланица, које значајна средства

² Интернет: www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf. приступљено, 27.03.2014. Извештај се односи на период од октобра 2012. године до септембра 2013. године.

дају буџету Европске уније и које користе средства из њених фондова. Јачање фискалне одговорности неопходно је обезбедити и путем кривичноправних норми. Стога је, на нивоу Европске уније, донета Конвенција о заштити финансијских интереса Европске уније. Земље чланице и оне које се налазе у процесу стабилизације и придруживања требало би да усагласе кривичноправне одредбе са захтевима Конвенције. Међутим, треба имати у виду и чињеницу да није довољно само прописивање одређених кривичних дела којима се штите финансијски интереси Европске уније, већ и измена других кривичноправних одредби, али и предузимање превентивних мера у истом циљу.

III) МЕРЕ ЕУ

У циљу заштите финансијских интереса 1995. године, донета је Конвенција о заштити финансијских интереса Европске уније. Ова Конвенција донета је у циљу спречавања кривичних дела којима се угрожавају финансијски интереси наведене заједнице. Према Конвенцији, кривична дела којима се угрожавају финансијски интереси Европске уније врше се како приликом трошења финансијских средстава, тако и приликом прикупљања јавних прихода. Због тога би требало прописати ефикасну и одговарајућу кривичну санкцију за пореска и буџетска кривична дела у свакој земљи чланици Европске уније. Након доношења ове Конвенције Савет Европске уније је 29. новембра 1996. године израдио Протокол о тумачењу, путем прелиминарних одлука од стране Европског суда правде, који је допуна Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније.³ Осим наведеног Протокола, Савет је исте године сачинио још један Протокол којим су дефинисани појмови „службено“ у циљу потпунијег дефинисања кривичних дела против службене дужности и „активна и пасивна корупција“ у вези са потпунијим дефинисањем коруптивних кривичних дела: давање и примање мита. Протоколом је прописана обавеза усклађивања казни за коруптивна кривична дела.⁴ Извештај са објашњењима у вези са наведеним Протоколом усвојен је 19. децембра

³ The Protocol on the Interpretation by way of preliminary rulings, by the Court of Justice of the European Communities of the Convention on the protection of the European Communities' financial interests (Official Journal C 151 од 20.05.1997.). Протокол се налази на веб-страници: <http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=27.03.2014>.

⁴ The Protocol to the Convention on the protection European Communities' financial interests (Official Journal C 313 од 23.10.1996.). Протокол се налази на веб-страници: <http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=27.03.2014>.

1997. године.⁵ Трећи Протокол израђен је од стране Савета Европске уније 1997. године. Њим је прописана обавеза земаља чланица да својим националним законодавствима пропишу и одредбе којима ће бити дефинисана одговорност правних лица за кривична дела, одузимање противправне имовинске користи, спречавање прања новца, као и одредбе којима ће бити дефинисана сарадња земаља чланица и Европске комисије у циљу заштите финансијских интереса Европске уније.⁶ Иако су за заштиту финансијских интереса Европске уније од великог значаја и наведени Протоколи, предмет анализе у овом раду јесу пре свега одредбе Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније.

IV) САДРЖАЈ

Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније прописана је обавеза земаља чланица да националним законодавством пропишу, не само кривичне санкције за извршиоце фискалних кривичних дела, већ и санкције за лица која подстичу или покушају њихово извршење. Уколико се ради о нарочито тешким кривичним делима, земље чланице су у обавези да пропишу затворске казне и предвиде могућност екстрадиције лица која су извршила кривична дела на штету финансијских интереса Европске уније.⁷ Према одредбама Конвенције кривична дела у вези са трошењем буџетских средстава јесу радње чињења или нечињења које предузима лице коришћењем или презентовањем лажних или непотупних изјава или докумената у намери приствајања средстава из буџета Европске уније или фондова којима управља у име Европске уније. Ова дела постоје и уколико неко лице не достави информације које је у обавези да достави надлежним органима Европске заједнице, а самим тим наступи ненаменско коришћење средстава буџета Европске уније или средстава из фондова којима се управља у име Европске уније.⁸ Кривична дела у вези са спречавањем прилива прихода, јесу радње чињења или не

⁵ Convention on the protection of the European Communities' financial interest (Official Journal C 316 of 27.11.1995). Текст конвенције налази се на веб-страници: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=27.03.2014>.

⁶ The Second Protocol of the Convention on the Protection of the European Communities' financial interests (Official Journal C 221 of 19.7.1997). Протокол се налази на веб-страници: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=27.03.2014>.

⁷ Члан 2 и члан 5. Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније.

⁸ Члан 2. тачка 1, подтачка а) Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније.

чињења којима неко лице презентује лажне, нетачне или непотпуне изјаве или документа у намери да спречи прилив средстава у буџет Европске уније или фондове којима се управља у име Европске уније. Ова дела постоје 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 (нпр. информације од значаја за утврђивање обавеза плаћања пореза на додату вредност или царина).⁹ Осим тога, свака земља чланица је 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 у вези са којим је извршено фискално кривично дело.¹⁰ Земље чланице су у обавези да обезбеде процесуирање извршилаца кривичних дела у складу са обавезама из Конвенције. Уколико је кривично дело извршено на штету најмање две земље чланице Европске уније, те земље морају да сарађују приликом истраге, процесуирања и извршења изречених казни. Та сарадња се може одвијати било путем узajамне правне помоћи (достављања неопходне документације), било путем екстрадиције, преноса поступка или извршења кривичних санкција које су изречене у другој земљи.¹¹ У случају сукоба надлежности између органа земаља чланица Европске уније или проблема у вези са тумачењем или применом Конвенције, проблем се мора предочити Савету Европске уније. Уколико Савет не нађе решење у року од шест месеци, стране које су у сукобу надлежности или држава која има проблем у вези са тумачењем или применом Конвенције могу да се обрате Европском суду правде.

Приходи и расходи Европске уније

Одговорност за трошење финансијских средстава Европске уније је питање које се налази на листи приоритета како институција Европске уније, тако и земаља чланица које дају значајна средства њеном буџету. Поред појединачних случајева злоупотребе финансијских средстава Европске уније у оквиру Европске комисије, чињеница да европски Ревизорски суд од почетка свог рада ниједном није дао позитивну оцену законитости и регуларности трошења финансијских средстава Европске

⁹ Члан 2. тачка 1, подтачка б) Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније.

¹⁰ Члан 3. Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније.

¹¹ Члан 4. и 6. чланом 7. Конвенције прописана је обавеза поштовања начела *ne bis in idem*.

уније говори о системским проблемима са којима се Европска унија суочава када је у питању трошење њених финансијских средстава и потреби јачања одговорности како њених институција, тако и земаља које користе њене фондове, укључујући и земље које се налазе у процесу придруживања Европској унији.¹² Иако је неспорно да одговорност за трошење средстава Европске уније носе првенствено институције Европске уније, чињеница да 80% буџета Европске уније троше националне администрације говори о комплексности проблема и потреби свеобухватности јачања одговорности за трошење финансијских средстава Европске уније. У том смислу она је у протеклој деценији предузела низ мера којима се јачају механизми одговорности како у оквиру самих институција Европске уније, тако и националних администрација које користе њене фондове.¹³ Систем прихода Европске уније развијен је постепено. У почетку буџети Европских заједница у потпуности су се финансирали из доприноса које су уплаћивале државе чланице, а затим је 1970. године (са почетком примене од 1.01.1971) усвојена Одлука о систему властитих прихода заједнице. Уведени су властити приходи, које је временом требало потупно да замене доприносе, што би значило да би се буџет Европске заједнице у потпуности финансирао средствима из властитих извора. Утврђени су следећи властити приходи буџета Европске заједнице:¹⁴

- Традиционални властити приходи – приходи који се остварују као директна последица постојања јединственог царинског подручја. У питању су дажбине на пољопривредне производе и царине;
- Властити приходи засновани на ПДВ-у – произилазе из примене стопе која иницијално не прелази 1% ПДВ основице утврђене униформно за државе чланице у складу са правилима Европске заједнице;
- Приход на основу примене одређене стопе на укупни бруто национални производ заједнице.

Осим прихода, Европске унија има и расходе, који су предвиђени Финансијским правилником. То су следећи расходи:¹⁵

¹² Александра Рабеновић, „Одговорност за трошење финансијских средстава Европске уније, 50 година Европске уније, Институт за упоредно право, Влада Србије-Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2007. стр. 186.

¹³ Ibid., стр. 186.

¹⁴ Снежана Р. Стојановић, „Развој система финансирања Европске уније“, 50 година Европске уније, Институт за упоредно право, Влада Републике Србије – Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2007. стр. 173.

¹⁵ Ibid., стр. 179.

- Расходи у области пољоприведе, као што су расходи за заједничку пољопривредну политику; углавном се ради о тржишним мерама и директној помоћи која се пружа пољопривредницима;
- Расходи за рурални развој и мере у вези са њим;
- Расходи за структуралне операције у оквиру структуралних фондова и кохезионог фонда;
- Расходи за унутрашње политике;
- Расходи за спољне акције;
- Расходи за администрацију;
- Резерве (монетарне резерве, резерве за случај ванредних потреба, резерве гаранција за покриће зајмова датих државама нечланицама);
- Помоћ пре приступања Европској унији (тзв. предпрístupна помоћ). То су расходи за програме у области пољопривреде, ISPA помоћ структуралним политикама у предпрístupном периоду, PHARE.

Актуелни финансијски и буџетски систем Европске уније постављен је на релативно стабилним основама, али оне се ипак пољуљају сваки пут када дође до проширивања чланства. Разлог за то је што су нови чланови знатно слабије економске снаге у односу на најстарије чланове Уније и углавном своју привредну активност заснивају на пољопривредној производњи, која је у највећем броју случајева знатно рунирана услед последица раније примене командне економије, али и због дејства природних фактора. Због тога се из буџета Европске уније, и то пре свега из Фонда за смернице у пољопривреди и гаранције, издвајају велика средства, која се дају као помоћ за развој и унапређење пољопривреде у новим државама-чланицама. Све ово значи додатно оптерећење за буџет Европске уније, а самим тим и за буџете најстаријих и економски најстабилнијих европских економија.¹⁶ Стога је у земљама чланицама Европске уније неопходно континуирано предузимати мере у циљу заштите финансијских интереса наведене организације. Те мере могу бити и кривичноправне природе, тј. могу се састојати у прописивању кривичних дела којима се штите финансијски интереси Европске уније. Обавеза прописивања тих кривичних дела предвиђена је Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније. С обзиром да се у наредном периоду очекује приступање Републике Србије Европској унији, неопходно је да наша земља, пре приступања наведеној организацији, усклади своје националне прописе са правним тековинама Европске уније.

¹⁶ Ibid., стр. 31.

Кривично законодавство Републике Србије и заштита финансијских интереса Европске уније

На најновији развој кривичног права велики, ако не и пресудни утицај, врше норме и стандарди међународног казног права. Нема, рецимо законодавства у „транзитним државама“, у коме најновије реформе нису биле инспирисане потребом имплементације норми међународног кривичног права, хармонизације са општим стандардима или са решењима у европским и другим западним законодавствима.¹⁷ У Републици Србији су фискална кривична дела којима се пре свега штите финансијски интереси Републике Србије, прописана како основним, тако и споредним кривичним законодавством. Пореска кривична дела прописана су Законом о пореском поступку и пореској администрацији¹⁸ и Кривичним закоником,¹⁹ а царинско кривично дело – кријумчарење, којим се избегава утврђивање висине и наплата царина, као и кривична дела која се врше на штету буџета – ненаменско коришћење буџетских средстава, неосновано добијање и коришћење кредита и друге погодности и злоупотреба у вези са јавном набавком Кривичним закоником Републике Србије. Осим заштите националног фискалног система, кривичним законодавством требало би обезбедити заштиту и финансијских интереса Европске уније.

Кривичноправна заштита прихода Европске уније

С обзиром да је приход Европске уније и приход од пореза на додату вредност и царина, земље чланице су у обавези да својим кривичноправним прописима, а у складу са Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније, пропишу кривично дело којим ће се обезбедити несметан прилив средстава у буџет Европске уније; санкционисање саучесника и лица која покушају извршење таквих кривичних дела, али и лица која доносе одређене одлуке или врше контролу у правним лицима, у вези

¹⁷ Вlado Камбовски, „Међународни стандарди о људским правима „трећа димензија казног права“, *Примена међународних кривичних стандарда у националним законодавствима*, Удружење за међународно кривично право и „ИНТЕРМЕХ“, Београд, 2004. стр. 7.

¹⁸ Закон о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, 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 и 108/2013).

¹⁹ Кривични законик Републике Србије, („Службени гласник РС“, број. 85/2005, 88/2005-испр., 107/2005-испр., 72/2009, 111/2003, 121/2012 и 104/2013).

плаћања прихода који припадају Европској унији, као и одговорних лица у правним лицима, али не у смислу одредби прописа којима је предвиђена одговорност правних лица за кривична дела. Кривично дело „пореска утаја“ прописано је чланом 229. Кривичног законика Републике Србије, групи кривичних дела против привреде. Дело постоји уколико неко лице у намери да потпуно или делимично избегне плаћање пореза, доприноса или других дажбина даје лажне податке о законито стреченим приходима, о предметима или другим чињеницама које су од значаја за утврђивање оваквих обавеза. Или, ко у истој намери, у случају обавезне пријаве не пријави законито стечени приход, односно предмете или друге чињенице које су од утицаја за утврђивање оваквих обавеза, или ко у истој намери на други начин прикрива податке који се односе на утврђивање наведених обавеза, а износ обавезе чије се плаћање избегава прелази сто педесет хиљада динара. За извршиоца кривичног дела прописана је казна затвора од шест месеци до пет година и новчана казна.

Конвенцијом је прописана обавеза за земље чланице да пропишу кривично дело које ће обухватати давање лажних, нетачних или непотпуних извештаја или докумената, који имају за последицу недовољан прилив средстава у буџет Европске уније или буџета којим се управља у име Европске уније, или не доставе одређену информацију уколико постоји обавеза њеног достављања, а уколико се последица такве радње састоји у недовољном приливу прихода у буџет Европске уније или буџет којим се управља у име Европске уније. С обзиром да Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније није прописано постојање намере избегавања потпуног или делимичног плаћања пореза, неопходно је ускладити кривично дело пореска утаја са Конвенцијом тако да конститутиван елемент бића кривичног дела више не буде постојање наведене намере. Кривично дело на штету прихода Европске уније постоји без обзира на намеру лица које је предузело радњу извршења. С обзиром да се кривично дело врши достављањем лажних података под којима се могу подразумевати сви подаци који не одговарају стварним чињеницама тј. реалном стању. Под лажним подацима могу се подразумевати како нетачни, тако и непотпуни извештаји или документа који за последицу имају смањење прихода националног буџета, а самим тим и буџета Европске уније, с обзиром да су земље чланице у обавези да одређени проценат пореза на додату вредност уплате у буџет наведене организације, али и чињеницу да царине представљају приход буџета Европске уније. Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније прописана је обавеза кривичноправног санкционисања лица које покуша извршење

кривичног дела на штету прихода Европске уније. Ово питање решава се применом одредби општег дела Кривичног законика Републике Србије. Чланом 30. наведеног Законика прописано је да ће за покушај бити одговорно лице које са умишљајем започне извршење кривичног дела за које се по закону може изрећи казна затвора од пет година или тежа казна, а за покушај другог дела само ако је изричито прописано и кажњавање за покушај. Стога се чини да је у том делу неопходно прописати виши казни распон за извршиоца кривичног дела или допунити одредбу новим ставом, којим ће бити прописано да ће за ово дело бити одговорно и лице које покуша извршење кривичног дела. У складу са чланом 2. став 2. Конвенције кривично дело постоји једино уколико износ средстава чије се плаћање избегава прелази износ од 4.000 евра, тако да је у наредном периоду неопходно ускладити и износ који је неопходан да би постојало кривично дело „пореска утаја“. Имајући у виду одредбе Конвенције мањи износ прихода требало би да буде прекршајноправно санкционисан. Осим неуплаћивања пореза, кривичним делом којим се онемогућава уплата средстава у буџет Европске уније или буџет којим се управља у име Европске уније, требало би санкционисати и неуплаћивање царина, које представљају приход буџета Европске уније. Стога би требало у члану 112. Кривичног законика Републике Србије прописати да се под другим дажбинама сматрају и царине. Такође би због поштовања начела законитости требало допунити одредбу члана 229. новим ставом, којим би било прописано да ће кривично дело постојати и уколико се врши на штету буџета Европске уније или буџета којима се управља у име Европске уније.

Кривичноправна заштита незаконитог трошења средстава буџета Европске уније

Када је у питању хармонизација националног кривичног законодавства са одредбама Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније, чини се да ће највеће измене и допуне бити неопходне у погледу одредбе члана 209. Кривичног законика којом је прописано дело неосновано добијање и коришћење кредита и друге погодности, које постоји уколико неко лице лажним презентовањем чињеница или њиховим прикривањем добије за себе или друго лице кредит, субвенцију или другу погодност иако за то не испуњава прописане услове. Лажно приказивање чињеница може се састојати у достављању лажне документације, достављању непотпуне документације или нетачних података. Такође, лажно приказивање може се састојати и у прикривању чињеница које су од значаја за доношење одлуке

надлежног органа о додели одређене погодности. Извршилац дела могу бити како физичка, тако и правна лица, тј. одговорна лица у име правног лица. За извршиоца дела прописана је новчана казна или казна затвора до једне године. Иако се под погодностима могу подразумевати и средства која се добијају из буџета Европске уније, односно фондова којима се управља у име Европске уније, Кривичним закоником није прописано да ће ово дело постојати и уколико је неко лице предузело радњу извршења кривичног дела и на тај начин оштетило буџет Европске уније или фондова којима се управља у име Европске уније, или уколико је неко лице ненаменски користило средства која се додељују из буџета Европске уније или фондова којима се управља у име Европске уније. Стога би било неопходно, имајући у виду начело законитости, да се прецизира радња извршења кривичног дела, односно да се одредба члана 209. допуни новим ставом, којим ће бити прописано да ће кривично дело постојати и уколико се радња извршења предузима на штету буџета Европске уније или фондова којима се управља у име Европске уније. Имајући у виду обавезу прописану Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније неопходно је изменити и висину казне, или прописати у оквиру истог члана да ће санкционисати и лице које покуша извршење кривичног дела, како би се омогућило и кажњавање лица које покуша извршење овог дела. Чини се да би квалитетније решење било да се пропише виша казна за извршиоца дела, с обзиром да се извршењем кривичног дела може оштетити буџет Европске уније у изузетно високом износу, па је стога оправдано и строже кажњавање извршиоца дела. Осим тога, наведено решење чини се као оправдано и због рока застарелости. За кривична дела, за која је прописана новчана казна или казна затвора до годину дана, рок застарелости износи две године и веома је кратак. Собзиром да се за извршење кривичног дела из члана 209. Кривичног законика сазнаје углавном на основу контроле трошења средстава Европске уније, коју врше како интерни, тако и екстерни контролни органи – нпр. интерна ревизија, а најчешће врховна ревизорска институција, а да поступак контроле и ревизије траје дуже време и да може се вршити ревизија и контрола пословања и за претходни период, може се десити да у тренутку подношења кривичне пријаве надлежним органима, наступи застарелост кривичног гоњења у вези са овим делом. Имајући у виду наведено, а и одредбу Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније, неопходно је изменити одредбу и у погледу висине казне која је прописана за извршиоца дела из члана 209. Кривичног законика. Члановима 33.-37. Кривичног законика Републике Србије прописана је одговорност за саучеснике у извршењу кривичних дела и на тај начин испуњена обавеза из

Конвенције у вези са прописивањем кривичне одговорности саучесника у извршењу наведених дела.

Одговорност руководиоца

Када је у питању одговорност руководиоца, чланом 3. Конвенције прописана је обавеза држава чланица да својим националним прописима пропишу одговорност руководиоца послова у случају извршења кривичних дела на штету финансијских интереса Европске уније. Под тим се не подразумева само одговорност руководиоца одређеног правног лица, већ одговорност сваког лица које је овлашћено да доноси одлуке или врши контролу одређених послова у вези са којим је извршено кривично дело на штету финансијских интереса Европске уније. Осим што руководилац одређених послова тј. лице овлашћено за доношење одлука може да предузме радњу извршења кривичног дела чињењем, нпр. достављањем нетачних података органу који одлучује о додели средстава буџета Европске уније или помагањем другом лицу у извршењу дела, он може да изврши кривично дело и нечињењем тј. пропуштањем надзора и контроле. То значи да извршилац дела може да буде и руководилац одређене организационе јединице. Кривичним закоником Републике Србије, у групи кривичних дела против службене дужности, прописана су два кривична дела за која би се могло помислити да инкриминишу и понашања руководиоца или лица овлашћеног за доношење одлука и вршење контроле над пословима у вези са којим је извршено кривично дело на штету финансијских интереса, на штету Европске уније. Чланом 359. Кривичног законика прописано је кривично дело „злоупотреба службеног положаја“, а чланом 361. кривично дело „несавестан рад у служби“. Кривично дело „злоупотреба службеног положаја“ постоји уколико неко лице искоришћавањем службеног положаја и овлашћења, прекорачењем граница свог службеног овлашћења или не обављањем службене дужности, прибави себи или другом (под другим може се подразумевати како друго физичко, тако и друго правно лице) какву корист, другом нанесе какву штету или теже повреди права другог лица. Извршилац дела може бити само службено лице, под којим се у складу са чланом 112. Кривичног законика, став 1. тачка 3. сматра лице које у државном органу врши службене дужности, изабрано, именовано и постављено лице у државном органу, органу локалне самоуправе, или лице које стално или повремено врши службене дужности или службене радње у тим органима, лице у установи, предузећу или другом субјекту коме је поверено вршење јавних

овлашћења, које одлучује о правима, обавезама или интересима физичких или правних лица или о јавном интересу. Службеним лицем сматра се и лице коме је фактички поверено вршење појединих службених дужности или послова, војно лице, изузев када су у питању одредбе главе 33. Кривичног законика Републике Србије. Стога се може закључити да извршилац овог дела може да буде искључиво лице, које се у складу са наведеним чланом може сматрати службеним лицем. За извршиоца дела прописана је казна затвора од шест месеци до пет година. Иста казна прописана је и за одговорно лице у предузећу, установи или другом правном лицу које изврши кривично дело. Под одговорним лицем се, у складу са чланом 112. став 1. тачка 5, сматра власник предузећа или другог субјекта привредног пословања, или лице у предузећу, установи или другом субјекту коме је с обзиром на његову функцију, уложена средства или на основу овлашћења поверен одређени круг послова у управљању имовином, производњи или другој делатности или у вршењу надзора над њима, или му је фактички поверено обављање појединих послова. Одговорним лицем сматра се и службено лице када су у питању кривична дела код којих је као извршилац означено одговорно лице, а у Кривичном законнику нису предвиђена у глави о кривичним делима против службене дужности, односно као кривична дела службеног лица. Конститутиван елемент бића овог дела јесте последица која се састоји прибављању противправне имовинске користи за себе или друго лице, наношењу штете другом лицу или тежој повреди права другог лица. Дело је свршено наступањем било које од наведених последица. Иако се чини да је овим кривичним делом обухваћено и противправно понашање руководиоца или лица које врше надзор или контролу над одређеним пословима у вези са којим је извршено кривично дело на штету финансијских интереса Европске уније, ипак би требало допунити одредбу члана 359. како би ово кривично дело постојало и у случају када је извршено на штету финансијских интереса Европске уније или прописати ново кривично дело у групи кривичних дела против службене дужности. С обзиром да је у складу са Конвенцијом неопходно прописати и одговорност лица које покуша извршење кривичног дела, неопходно је Кривичним закоником прописати или виши казнени распон како би била могућа примена одредбе члана 30. наведеног Законика, или прописати да ће се иста санкција изрећи и лицу које покуша извршење овог дела. Осим кривичног дела из члана 359. Кривичног законика Републике Србије, у групи кривичних дела против службене дужности, чланом 361. прописано је и кривично дело „несавестан рад у служби“ које постоји уколико службено лице које

кршењем закона или других прописа или општих аката, пропуштањем дужности надзора или на други начин очигледно несавесно поступа у вршењу службе, иако је било свесно или је било дужно и морало бити свесно да услед тога може да наступи тежа повреда права другог или имовинска штета, па таква повреда, односно штета, у износу који прелази четристо педесет хиљада динара и наступи. За извршиоца овог дела које може да буде само службено лице прописана је новчана казна или казна затвора до три године. Извршилац овог дела може да буде и одговорно лице у установи или другом субјекту, осим оних који се баве привредном делатношћу, а прописана је иста казна. Одредбу члана 361. Кривичног законика, такође би требало допунити новим ставом којим би било прописано да ће кривично дело постојати и уколико као последица наступи повреда финансијских интереса Европске уније. У складу са Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније, осим казне за извршиоца дела неопходно је прописати и кривичну санкцију за лице које покуша извршење дела на штету финансијских интереса Европске уније. С обзиром да се у складу са чланом 30. Кривичног законика Републике Србије за покушај кривичног дела може казнити лице које са умишљајем започне извршење кривичног дела, али га не доврши, у случају да је за конкретно дело прописана казна затвора од пет година или тежа казна, а за покушај другог кривичног дела само када закон изричито прописује кажњавање и за покушај, неопходно је изменити одредбу члана 361. Кривичног законика тако што ће бити повећана казна за извршиоца кривичног дела тако да се извршиоцу може изрећи или казна затвора од пет година или тежа казна. Осим тога, може се применити и друго решење тако да се наведени члан допуни новим ставом, којим би било прописано да ће се истом санкцијом прописаном за кривично дело казнити и извршилац који покуша његово извршење. Ипак због дужег рока застарелости, али и проблема који могу настати у вези са откривањем и процесуирањем кривичног дела, чини се да је квалитетније решење прописивање вишег казног распона за извршиоца кривичног дела.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Конвенција о заштити финансијских интереса Европске уније ступила је на снагу 17. октобра 2002. године, заједно са својим првим Протоколом и Протоколом о њеном тумачењу од стране Европског суда правде. Други Протокол ступио је на снагу 19. маја 2009. године. Наведени документи отворени су за потписивање свакој земљи која постане чланица Европске

уније, а Република Србија је у обавези да пре приступања Европској унији имплементира одредбе Конвенције и пратећих Протокола у свом националном законодавству.

V) ИЗВОРИ

- Камбовски Владо, Међународни стандарди о људским правима „трећа димензија казненог права“ у: Примена међународних кривичних стандарда у националним законодавствима, Удуржење за међународно кривично право и „ИНТЕРМЕХ“, Београд, 2004.
- Кривични законик Републике Србије, („Службени гласник РС“, број. 85/2005, 88/2005-испр., 107/2005-испр., 72/2009, 111/2003, 121/2012 и 104/2013).
- Конвенција о заштити финансијских интереса Европске уније доступна на Интернет адреси: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?ur>
- Рабреновић Александра, Одговорност за трошење финансијских средстава Европске уније у: 50 година Европске уније, Институт за упоредно право, Влада Србије-Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2007.
- Стојановић Снежана Р, Развој система финансирања Европске уније: у 50 година Европске уније, Институт за упоредно право, Влада Републике Србије – Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2007.
- Протокол о тумачењу, путем прелиминарних одлука од стране Европског суда правде Конвенције о заштити финансијских интереса Европске уније досупан на Интернет адреси: <http://eur.leg.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri>
- Други Протокол уз Конвенцију о заштити финансијских интереса Европске уније досупан на Интернет адреси: <http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri>

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Република Србија је у обавези да у току предприступних преговора усагласи своје национално законодавство са правним тековинама Европске уније. Имајући у виду чињеницу да су преговори у току, наша земља требало би у што краћем року да испуни наведену обавезу. С обзиром да према Извештају Европске комисије за 2012. годину у области заштите финансијских интереса Европске уније није дошло до помака,

Република Србија требало би да у наредном периоду усагласи кривичноправне одредбе са Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније, а нарочито имајући у виду чињеницу да је нашој земљи омогућено коришћење предприступних фондова наведене заједнице. Фискалним кривичним делима не штите се искључиво финансијски интереси Европске уније, већ и фискални систем земаља чланица. Пореска кривична дела, као и дела која се односе на трошење буџетских средстава врше се не само на штету националних интереса, већ и интереса Европске уније. Усвајање правних тековина Европске уније, које су садржане у овој конвенцији, не само да представља услов за чланство у Европској унији, већ и заједнички интерес свих земаља чланица, с обзиром да је очување финансијских интереса наведене организације, један од предуслова за њену стабилност, а самим тим и успешно функционисање. Међутим, требало би имати у виду да усвајање правних тековина Европске уније представља не само дуготрајан, већ и континуиран процес. У складу са тим неопходно је константно усаглашавање националног законодавства са прописима донетим на нивоу поменуте организације.