

## **ZAŠTITA PRORAČUNA EUROPSKE UNIJE DJELOVANJEM UREDA EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA (EPPO)**

**Nina Uremović**

Vanredni profesor, Panevropski univerzitet Apeiron,  
nina.d.uremovic@apeiron-edu.eu; ORCID ID: 0000-0001-5445-2262

**Goran Matijević**

Doktor ekonomskih znanosti, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske,  
gmatijevic1974@gmail.com; ORCID ID: 0000-0002-6554-424X

**Maja Jovanović**

Profesor srpskog jezika i književnosti, majajovanovic.bl@gmail.com  
ORCID ID:0000-0002-2734-7827

**Sažetak:** Proračun Europske unije (27 članica na čijem području živi 448 milijuna stanovnika), od 2015. do 2022. godine, kretao se u iznosima od 106 do 170 milijardi eura, te je činio 19% BDP-a, cijeloga svijeta. Europska unija rashode u proračunu u velikoj mjeri usmjerava u razvoj, izjednačavanje razvijenosti, zaštitu životne sredine itd., i to kroz fondove (kohezijski fond, fond za regionalni razvoj, poljoprivredu i ruralni razvoj i fond za pomorstvo i ribarstvo), kojima zemljama članicama (i pristupnicama) i krajnjim korisnicima dodjeljuje sredstva. Unatoč načelima Europske unije o zakonitosti, transparentnosti i zaštite financija s kojima su se pri pristupanju složile sve članice, te strogo definiranim pravilima i procedurama pri apliciranju za potpore, sve češće dolazi do prijevara u postupcima dodjele sredstava, a time i činjenja značajne štete EU proračunu. Tako se primjerice procjenjuje da je 2015. godine, nepravilno iskorišteno 638 milijuna eura. Jedan od alata za zaštitu EU proračuna je i ustrojavanje Europskog javnog tužiteljstva (EPPO), koji je započeo s radom 1. lipnja 2021. godine. Od početka rada EPPO je zaprimio 2832 prijave/pritužbi u vezi prijevara sa EU novcem i otvorio 576 istraga, u kojima je procijenjena nastala ukupna šteta od 5,4 milijardi eura, od kojeg je broja u Hrvatskoj otvoreno devet istraga, sa procijenjenom štetom od 30 milijuna eura. Nakon godinu dana rada EPPO-a, te temeljem dostupnih izvješća o svom radu koje je dao, opravdano je istražiti operativni rad EPPO-a, te utvrditi tipologiju u istragama u zemljama sudionicama (22 zemlje) te Republici Hrvatskoj.

**Ključne riječi:** Europska unija, Ured europskog javnog tužitelja, proračun, zaštita, tipologija.

**JEL klasifikacija:** H12

## UVOD

Europska unija (EU) jedinstvena je gospodarska i politička unija 27 europskih zemalja. Prostire se na 4 233 255.3 km<sup>2</sup>, a ima oko 447 milijuna stanovnika. Povijest unije seže u 1951. godinu, kada su Belgija, Francuska, Njemačka, Italija, Luksemburg i Nizozemska osnovale Europsku zajednicu za ugljen i čelik. Iste zemlje 1958. godine, osnovale su Europsku ekonomsku zajednicu, čiji je glavni cilj bio povećanje gospodarske suradnje. 1993. godine, zajednica je preimenovana je u Europsku uniju. Kroz te godine, uz prvotnih šest pridružilo se još 22 zemlje, a jedina koja je istu napustila je Ujedinjena Kraljevina, koja je iz EU-a izašla 1. veljače 2020. Od isključivo gospodarske unije, EU prerasla je u uniju koja pokriva brojna područja politike, od klime, okoliša, zdravlja do vanjskih odnosa, sigurnosti, pravosuđa i migracija. (EU, 2020). EU je značajan svjetski čimbenik u raznim područjima iz sljedećih razloga:

- Na njenom području živi 5,7% svjetske populacije – 448 milijuna stanovnika;
- Ostvaruje 16% svjetskog izvoza i uvoza;
- Ostvaruje 19% BDP-a svijeta;
- Čini 30% proračuna UN-a;
- Najveći je svjetski donator humanitarne i razvojne pomoći. (IRMO, 2022).

Kroz povijest od osnivanja EU, težilo se zajedničkim politikama, odnosno vršeno je usklađivanje politika zemalja članica, kako bi se uspješno integrirale u uniju. Od početne politike vezane za ugljen i čelik pri osnivanju, s vremenom se potreba za zajedničkim politikama proširila na brojne sfere, pri čemu su danas neke od zajedničkih politika EU: jedinstveno tržište, regionalna politika, kohezijska politika, zajednička poljoprivredna politika, socijalna politika, politika zaštite okoliša, ekonomska i monetarna unija, prometna politika, politika tržišnog natjecanja potrošačka politika. (IRMO, 2022)

Proračun EU je financijski okvir djelovanja u kojemu se iskazuju sve vrste njezinih prihoda i rashoda, a zasniva se na jedinstvu (rashodi i prihodi u jednom dokumentu), godišnjem razdoblju (odnosi se na proračunsku godinu) i ravnoteži (nije dozvoljeno pokrivati deficit). Godišnji Proračun EU zasnovan je na višegodišnjem financijskom okviru koji se donosi na rok od 5 do 7 godina.

Proračun EU se puni iz sljedećih izvora:

- Udjela bruto nacionalnog dohotka (BND) svake zemlje u skladu s njezinom gospodarskom snagom;
- Uvoznih carina na proizvode iz zemalja izvan EU-a;
- Malog udjela iznosa poreza na dodanu vrijednost naplaćenog u svakoj zemlji EU-a;
- Od 2021., novog doprinosa koji se temelji na količini nerecikliranog plastičnog ambalažnog otpada u svakoj zemlji;
- Ostalih prihoda, uključujući doprinose trećih zemalja određenim programima, zatezne kamate i novčane kazne, kao i moguće viškove iz prethodne godine.

Godišnji proračun EU za 2005. godinu iznosio je 106 milijardi eura, dok su ukupni rashodi u 2016. godini bili 146 milijardi eura, 2017. godine 136 milijardi, 2018., godine 162 milijardi eura i 2019. godine 160 milijardi eura. Istovremeno, ukupni rashodi 2016. godine iznosili su 144 milijarde eura, 2017. godine 128 milijardi, 2018. godine 149 milijardi i 2019. godine 155 milijardi eura. (Delija, 2021). Ukupno pre-

uzimanje obveza u proračunu za 2021. godinu iznosi 164,2 milijarde eura, dok je za ukupna plaćanja namijenjen iznos od 166,1 milijardu eura, 2022. godine, za ukupno preuzimanje obveza namijenjeno je 169,5 milijardi eura, te za ukupna plaćanja 170,6 milijardi eura. (EU V. , 2021). Proračunom EU-a financiraju se brojne aktivnosti, od razvoja ruralnih područja, očuvanja okoliša, zaštite vanjskih granica, promicanja ljudskih prava, oporavak od COVID-19 itd.

Planirani rashodi proračuna za naredno razdoblje EU planira usmjeriti u izgradnju zelenije i otpornije Europe, dok se značajan dio proračuna planira odvojiti za osiguravanje uspješne digitalne tranzicije, jačanje kohezijskih politika (kako bi se pomoglo siromašnijim regijama u EU-u) i poticanje inovacija. Druga područja uključuju borbu protiv nezakonitih migracija, poboljšanje upravljanja granicama i jačanje sigurnosti. 80% rashoda proračuna EU, odlazi na financiranje potreba kroz Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond, Kohezijski fond, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo. Navedena sredstva dostupna su u različitim oblicima od subvencija, bespovratnih sredstava, zajmova i nagrada. (EU V. , 2021).

Unatoč strogo definiranim pravilima i procedurama, te zapriječenim sankcijama i prijetnjom od oduzimanja imovinske koristi, odnosno ukidanja pojedinih subvencija, njihova povrata i slično, te odgovornosti prema domaćim zakonodavstvima i EU se u posljednje vrijeme susreće s problemom zlouporaba pri podnošenju i ispunjavanju zahtjeva trošenju namjenskog novca. S obzirom na stalne ugroze od zlouporaba i prijevara u sustavima podrške i pomoći kojima se oštećuje proračun EU ista na planu zaštite proračuna planira i provodi brojne aktivnosti nadzora i zaštite proračuna, koje kontinuirano prilagođava potrebama i novonastalim uvjetima. Ured europskog javnog tužitelja (u daljnjem tekstu EPPO) koji je nadležan za istragu, progon i podizanje optužnica za kaznena djela na štetu proračuna Europske unije, jedan je od najnovijih alata u toj borbi.

## METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Predmet istraživanja ovog rada, bio je istražiti organizaciju i djelovanje Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO) koji je neovisno tijelo Europske unije odgovorno za **istrage, kazneni progon i podizanje optužnica za kaznena djela kojima se šteti financijskim interesima EU-a, kao alata za zaštitu proračuna Europske unije.**

Cilj ovog rada je istražiti i prikazati operativnu aktivnost i provedene istrage EPPO za područje članica, te za područje Republike Hrvatske, kroz pokazatelje o za-primljenim prijavama, provedenim istragama, nastaloj šteti, oduzetim sredstvima, području na kojima se čine prijave, odnosno utvrditi određenu tipologiju i moduse koje su pri prijevarama korišteni.

Za dobivanje rezultata, korištena je metoda analize sadržaja i s njom povezana statistička metoda, kojom je analizirano više grupa pokazatelja, zatim metoda kompilacije i klasifikacije kojom je analizirani sadržaj svrstan u skupove. Rezultati mogu biti od koristi u prevenciji kažnjivih djela u vezi sa zlouporabama i prijevarama pri korištenju sredstava iz europskih strukturnih fondova.

## ZAŠTITA PRORAČUNA EU

Europska unija na planu proračunskog nadzora vodi se po dva načela: s jedne strane valja osigurati pravilno trošenje proračuna EU-a, a s druge zaštititi financijske

interese Unije te se boriti protiv prijevare. Europskoj komisiji za zaštitu proračuna na raspolaganju stoje brojni zakonodavni i administrativni alati, a istu provodi kroz:

- Uredbu o uvjetovanosti u pogledu vladavine prava (Parlament, 2021), te smjernice za provođenje iste. (EU K. , Smjernice za primjenu Uredbe (EU, EURATOM) 2020/2092 o općem režimu, 2022) Ovaj režim uvjetovanosti omogućuje EU-u da radi zaštite proračuna poduzme mjere, poput primjerice obustave plaćanja.
- Aktivnosti na sprječavanju sukoba interesa, čiji temelj predstavlja Financijska uredba EU-a, koja je stupila na snagu 2. kolovoza 2018., i koja pojačala mjere za zaštitu financijskih interesa EU-a i Smjernice za izbjegavanje i upravljanje sukobima interesa prema Financijskoj uredbi. (EU K. , Smjernice o izbjegavanju i upravljanju sukobom interesa na temelju Financijske uredbe, 2021)
- Mjere zaštite (svaki euro se troši u skladu s pravilima i stvara dodatnu vrijednost). Komisija provodi kontrole, revizije i provjere a u slučaju nepravilnosti može prekinuti ili smanjiti financiranje državama ili korisnicima, a aktivnosti se mogu poduzeti i nakon isplate. U slučaju sumnje na prijevare, uključuje se Europski ured za borbu protiv prijevara – poznat po svojoj francuskoj skraćenici OLAF, a ako OLAF-ova istraga potvrdi da je došlo do prijevare, Komisija pokreće postupak povrata sredstava. A Od 2020. godine Ured europskog javnog tužitelja radi na istraživanju, kaznenom progonu i presuđivanju kaznenih djela protiv proračuna EU-a.
- Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF). Dio je Europske komisije. OLAF je ovlašten za istraživanje prijevara na štetu proračuna EU-a, korupcije i teških povreda dužnosti te razvija politiku za borbu protiv prijevara. Istražuje nenamjensko i nepravilno korištenje sredstava osiguranih iz proračuna EU, utaje poreza, davanja, korupciju i ozbiljne prekršaje.
- Javna unutarnja kontrola. Europska komisija je 2002. godine implementirala ovu kontrolu kao okvir za djelotvornu i učinkovitu kontrolu resursa kojima upravlja i pruža osnove koje mogu značajno doprinijeti sprječavanju prijevара i korupcije.
- Internu kontrolu. Koja nadzire sve aktivnosti ne samo financijske, već i donošenje odluka i ostvarivanje ciljeva.

Iako ga Europska komisija na svojim stranicama ne navodi u djelu *zaštita proračuna*, (valja imati na umu da dio stranica još nije ažuriran), kako se navodi na istima, već ga podvodi pod Borba protiv prijevара i zaštita financijskih interesa Europske unije, EPPO je svakako u funkciji zaštite proračuna EU.

## URED EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA (EPPO)

Članice EU su prema procjenama za 2018. godinu, **izgubile 140 milijardi eura prihoda od poreza na dodanu vrijednost** zbog transnacionalnih prijevара, dok je prema izvješćima država članica u 2015. godini, nepravilno iskorišteno oko 638 milijuna eura iz strukturnih fondova EU. EPPO je započeo s radom 1. lipnja 2021. godine. Uredba o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja stupila je na snagu 20. studenoga 2017. godine, a trenutačno sudjeluju 22 države članice. (EU K. , Bruxelles, 2017). Ured europskog javnog tužitelja ured je tužiteljstva Europske unije s decentralizira-

nom strukturom i isključivom nadležnošću za istragu, progon i podizanje optužnice protiv počinitelja kaznenih djela na štetu proračuna Europske unije što uključuje prijevare, korupciju, pranje novca i prekogranične prijevare u području PDV-a.

EPPO provodi istrage vezane za EU sredstva u iznosu većem od 10 000 eura i prekogranične prijevare povezane s PDV-om sa štetom iznad 10 milijuna EUR-a, na području jedne ili više članica EU, sudionica EPPO. Prije ustrojavanja EPPO istrage ovih kaznenih djela provodila su nacionalna državna tužiteljstva čiji su alati bili ograničeni i uvjetovani nacionalnim granicama ali i propisima EU. EPPO ima središnju i nacionalnu razinu.

*Središnju razinu* čine glavni europski tužitelj i kolegij tužitelja (glavna tužiteljica i tužitelji iz 22 zemlje država članica). Središnji ured ima sjedište u Luxembourgju gdje je Ured europskog javnog tužitelja, na koje je u rujnu 2019. godine, na mandat od sedam godina imenovana Laura Codruța Kovesi koja je prva europska javna tužiteljica.

*Nacionalna razina* sastoji se od delegiranih europskih tužitelja iz 22 zemlje i stalnih vijeća, koji djeluju potpuno neovisno o svojim nacionalnim tijelima. Članice EU koje ne sudjeluju u radu EPPO su: Danska, Mađarska, Irska, Poljska i Švedska.

## OPERATIVNA AKTIVNOST EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA (EPPO)

EPPO je počeo s radom 1. lipnja 2021. godine, a do 31. prosinca iste godine, odnosno u periodu od sedam mjeseci postupao je po zaostalim predmetima nacionalnih tijela, zaostalim predmetima OLAF-a i postupao po novim prijavama pri čemu je ukupno zaprimio 2832 prijave i otvorio 576 istraga, a u 515 aktivnih istraga do 31. prosinca 2021. godine, njih:

- 17.6% se odnosilo na prijevare s PDV-om, u kojima je procijenjena šteta iznosila 2,5 milijardi EUR-a i
- 27,5% je imalo prekograničnu dimenziju (počinjena djela na području više zemalja ili je više zemalja pretrpjelo štetu). (EPPO, 2022). Ostali pokazatelji o operativnim aktivnostima EPPO prikazani su u tablici 1.

**Tablica 1.:** Operativna aktivnost EPPO 1.6.-31.12.2021. (Podaci valjani na 31.12.2021).

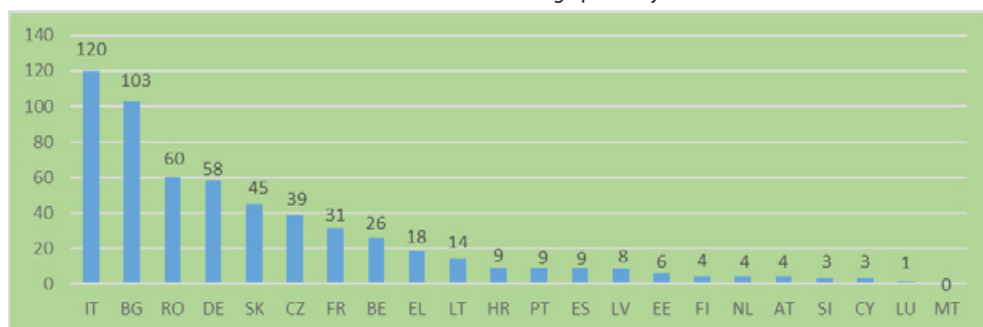
ZAPRIMLJENE PRIJAVE/PRIUŽBE	Ukupno: 2832
Od nacionalnih tijela	1351
Od privatnih stranaka	1282
Od institucija, tijela i organizacija EU	190
Po službenoj dužnosti	9
<b>OTVORENE ISTRAGE</b>	<b>576</b>
Pokrenute istrage	298
Preuzete istrage (staro)	278
Aktivne Istrage	515
Optužnice	5
Procijenjena ukupna šteta	5,4 milijardi EUR
Procijenjena šteta u istragama prijevara s PDV-om	2,5 milijardi EUR

Zaplijenjeno	147,3 milijuna EUR
<b>ODBAČENI SLUČAJEVI</b>	<b>3</b>

Izvor: autori prema podacima EPPO

Najveći broj otvorenih istraga promatrano po zemljama zabilježen je u Italiji i to 120, zatim Bugarskoj 103, Rumunjskoj 60, dok u Malti nisu otvarane istrage, a u Luksemburgu je evidentirana jedna. U promatranom razdoblju od 1. lipnja do 30. lipnja u Hrvatskoj je otvoreno devet istraga. Ostali pokazatelji prikazani su u grafikonu 2.

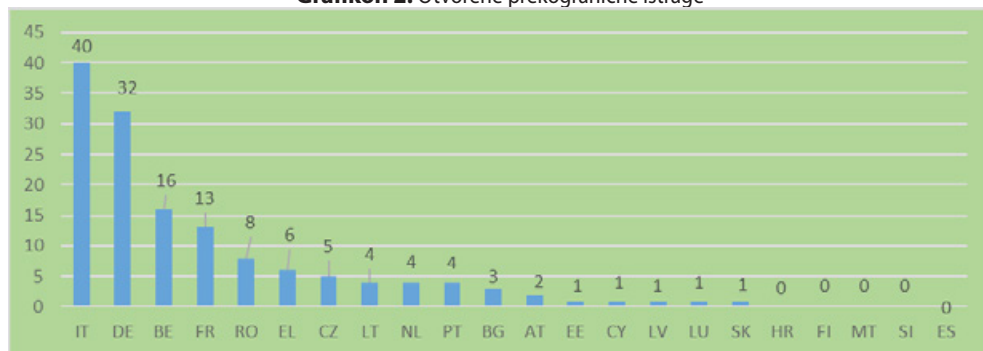
**Grafikon 1.** Otvorene istrage po zemljama



Izvor: autori prema podacima EPPO

I kod prekograničnih istraga, po broju otvorenih istraga prednjači kao i kod svih otvorenih istraga Italija u svezi koje je otvoreno 40 istraga, što je uz ostalo prikazano u grafikonu 2.

**Grafikon 2.** Otvorene prekogranične istrage

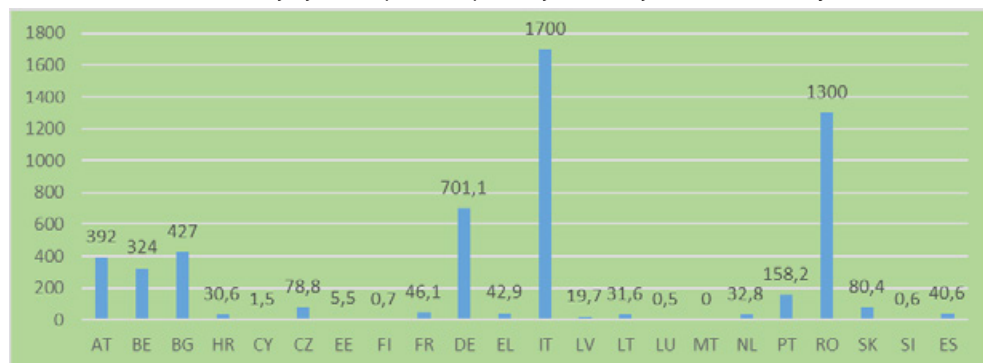


Izvor: autori prema podacima EPPO

Za razliku od svih istraga gdje Italiju po broju otvorenih istraga prate Bugarska i Rumunjska, kod prekograničnih prijevara slijede je Njemačka, Belgija i Francuska. U Hrvatskoj, Finskoj, Malti, Sloveniji i Španjolskoj otvaranja ovih istraga u promatranom razdoblju 2021. godine nije evidentirano.



**Grafikon 3.** Procijenjena ukupna štete po zemljama u milijunima EUR-a (u milijunima)



Izvor: autori prema podacima EPPO

Najveća procijenjena ukupna šteta u otvorenim istragama bilježi se u Italiji i to 1,7 milijardi eura (1700 milijuna), zatim u Rumunjskoj 1,3 milijarde eura, Njemačkoj 701 milijun eura, dok na području Malte nije bilo štete, u Sloveniji je oko 600 tisuća eura, Finskoj 700 tisuća eura, a procijenjena šteta u Hrvatskoj iznosi 30,6 milijuna eura. (Grafikon 3.)

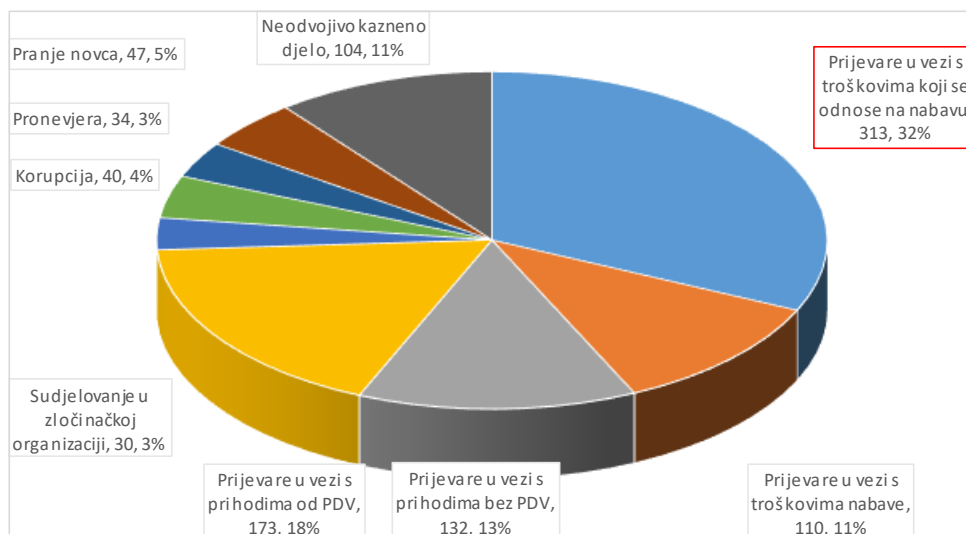
### Tipologija istraženih kažnjivih djela u istragama EPPO

Značajno za prevenciju prijevара i zlouporaba, te njihovo otkrivanje i procesuiranje je svakako pratiti i utvrditi tipologiju ovih nedopuštenih i kažnjivih radnji sa značajnom štetom za proračun EU. EPPO je ove nedopuštene radnje svrstao u 9 tipova/oblika koji su prikazani u grafikonu 4, kao i pokazatelji o njihovom ukupnom broju. Najbrojnija istražena kažnjiva djela prema toj tipologiji su:

- Prijevare u vezi s troškovima koji se ne odnose na nabavu kojih je utvrđeno 313. Odnose se na nabavu u obliku upotrebe ili prikazivanja lažnih netočnih ili nepotpunih dokumenata (manipuliranje troškovima, uvećani iznosi, lažni računi), što ima za učinak pronevjere ili nezakonito zadržavanje sredstava. Najčešće u poljoprivredi, ruralnom razvoju itd.
- Prijevare u vezi s troškovima nabave kojih je utvrđeno 110. Dolaze u vezu s troškovima nabave, korištenjem i lažnih računa, netočnih i krivotvorenjem istih. Najčešće u građevinarstvu, obnovi infrastrukture za javne potrebe, kroz lažne izjave o ispunjavanju uvjeta, dogovorene ponude, lažna dokumentacija o podrijetlu robe, dosluh s javnim dužnosnicima u svezi lažnih informacija.
- Prijevare u vezi s prihodima od PDV-a, kojih je utvrđeno 173. To su najteži oblici kružnih prijevара s PDV-om, nepostojećih trgovaca. Najčešće se pojavljuje u automobilskom sektoru te kupoprodaji uređaja, odjeće i robe. Ovdje se kao modusi pojavljuju i manipulacije s carinom, lažne izjave o porijeklu robe.
- Prijevare u vezi s prihodima bez PDV-a, kojih je utvrđeno 132. Ovdje se radi o prijevarama s carinskim i antidampinškim pristojbama. Pojavljuje se u trgovini robom široke potrošnje. Kao modusi pojavljuju se netočne carinske deklaracije, lažni računi, prikazivanja niže vrijednosti, podrijetlo robe za pristojbe (čelik iz Kine), e-kupovina dijelova pa sastavljanje itd.

Ostali pokazatelji o tipologiji prikazani su u grafikonu 4:

**Grafikon 4.** Tipologija istraženih kažnjivih djela utvrđena u predmetima EPPO za sve članice u 2021.



Izvor: autori prema podacima EPPO

### Postupanja Europskog javnog tužitelja (EPPO) u Republici Hrvatskoj

Zaštita proračuna EU, i postupanje EPPO u Hrvatskoj uz preuzete obveze kao članice EU, u Republici Hrvatskoj propisano je i *Zakonom o provedbi uredba vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017.*, (EU K., Bruxelles, 2017) *o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem ureda EPPO*, (RH, Zakon o provedbi uredba vijeća EU 2017/1939. od 12.7.2017, o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem ureda EPPO, 2020) u kojem se uz ostale navodi da Odjel delegiranih europskih tužitelja u Hrvatskoj djeluje u sastavu Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK).

Poslove u Odjelu delegiranih europskih tužitelja obavljaju delegirani europski tužitelji kojih je trenutno dva, te trenutno jedan zamjenik nacionalno delegiranih tužitelja i službenici pod nadzorom delegiranih europskih tužitelja. U predmetima za kaznena djela iz nadležnosti Ureda europskog javnog tužitelja stvarno i mjesno je nadležan Županijski sud u Zagrebu.

**Tablica 2.:** Operativna aktivnost u Hrvatskoj EPPO 1.6.-31.12.2021. (Podaci valjani na 31.12.2021).

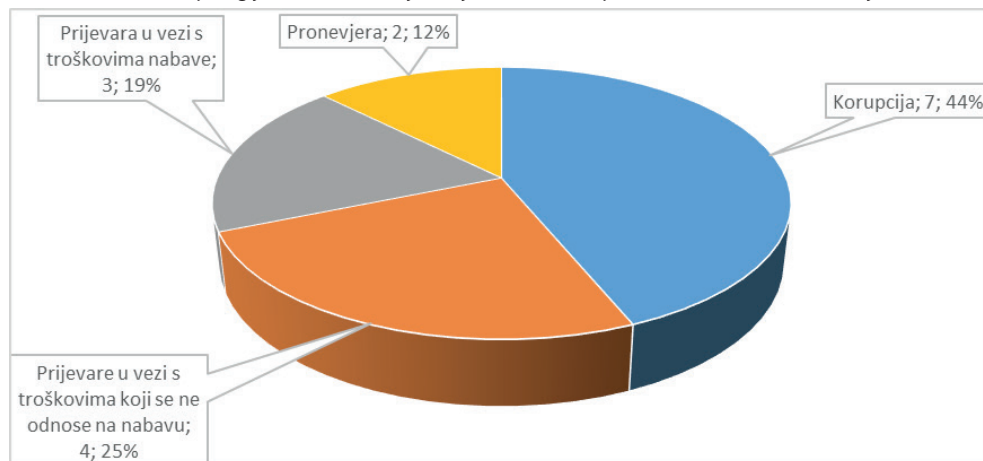
ZAPRIMLJENE PRIJAVE/PRI TUŽBE	Ukupno: 28 (0,9% svih u EU)
Od nacionalnih tijela	16
Od privatnih stranaka	4
Od institucija, tijela i organizacija EU	8
OTVORENE ISTRAGE	9 (1,56% svih u EU)
Pokrenute istrage	6



Preuzete istrage (staro)	3
Aktivne Istrage	8
Procijenjena ukupna šteta	30,6 milijuna EUR-a
Procijenjena šteta u istragama prijevara s PDV-om	-
Zaplijenjeno	270.000 EUR-a
<b>ODBAČENI SLUČAJEVI</b>	-

Izvor: autori prema podacima EPPO

**Grafikon 5.** Tipologija istraženih kažnjivih djela utvrđena u predmetima EPPO u Hrvatskoj u 2021.



Izvor: autori prema podacima EPPO

Uz brojne informacije o razlozima osnivanja, ciljevima djelovanja, načinu prijavljivanja sumnje na kaznena djela i drugih, EPPO na svojim WEB stranicama objavljuje i priopćenja o postupanjima, što je dostupno putem poveznice: ([https://www.epppo.europa.eu/hr/node/7?keywords=&date\\_after=&date\\_before=&page=14](https://www.epppo.europa.eu/hr/node/7?keywords=&date_after=&date_before=&page=14))

Od ukupno 141 priopćenja koja su objavljena od prosinca 2020. godine, od kada se priopćenja prema stranici objavljuju, do 3. kolovoza 2022. godine, kada je sačinjavan ovaj rad, na konkretna postupanja u Republici Hrvatskoj se odnosi njih devet. Od čega njih četiri na istrage i po jedno na potvrđenu optužnicu i presudu. Analizirajući navedene istrage, može se dodatno utvrditi tipologija nedopuštenih radnji i modusi činjenja nedopuštenih radnji, što je prikazano u tablici 3. Naime, prethodno korišteni podaci iz izvješća za 2021. godinu, ne obuhvaćaju pokazatelje iz 2022. godine, što priopćenja obuhvaćaju, kao i pokazatelje o svojstvima počinitelja.

**Tablica 3.:** Tipologija i modusi utvrđeni postupanjem EPPO u Hrvatskoj prema priopćenjima

Pokrenuto/ provedeno istraga	-Četiri (prema priopćenjima od 14.7.2022, 8.7.2022, 11.11.2021, i 16.7.2021, (druga vezana za RH i istrage nisu nađena).
Gdje	-Varaždin, Virovitica, Zagreb, Nova Gradiška.
Protiv koliko osoba	Protiv 14 osoba, od kojih i protiv bivše ministrica regionalnog razvoja, ravnatelja središnje agencije za financiranje i ugovaranje projekata EU (SAFU), gradonačelnika Velike Gorice i Nove Gradiške (Nacional, 2022)

EU sredstva bila su planirana za:	-Za uređaje za pročišćavanje otpadnih voda (RTL, 2022), -Poljoprivreda – sektor vina (Večernji, 2022), -Javna nabava - informatička oprema (Jutarnji, 2021), -Javna nabava – gradska infrastruktura
Planirana/ dodijeljena sredstva EU za tu namjenu	-23,7 milijuna eura -173 tisuće eura -1,8 milijuna eura i 57 tisuća eura
Modus	-Dogovor oko detalja ponude i da će ista biti odabrana za odgovarajuću nagradu -Prilaganje neistinite dokumentacije, razlika u stanju na terenu, -Pregovaranje o javnoj nabavi bez poziva, dodjela po dogovoru, ugovorena nerealno visoka cijena (1,8 milijuna, iako je realna cijena iznosila oko 265 tisuća eura) -Manipulacija postupkom javne nabave-prilagođavanjem dokumentacije
Sumnja na	-Primanje i davanje mita -Subvencijska prijevarena i zlouporaba položaja -Trgovina utjecajem i zlouporaba položaja -Aktivne i pasivne koruptivne radnje i zlouporabu položaja
Optužnice i presude	Jedna optužnica, potvrđena presudom, zbog pokušaja prijave krivotvorenjem i prilaganjem lažne dokumentacije za bespovratna sredstva u agenciji za plaćanja u poljoprivredi..Isplata iznosa od 989 tisuća eura, odbijena. Kažnjen sa deset mjeseci zatvora./zamijenjeno za rad za opće dobro.

**Izvor:** autor prema podacima EPPO

### **Kaznena djela propisana Kaznenim zakonom (KZ) RH-e, utvrđena istraživanjem tipologije postupanja EPPO**

Iz prethodnih dijelova istraživanja vidljivo je da u istragama EPPO najčešću navode da su utvrđena kaznena djela davanja i primanja mita, krivotvorenja, zlouporabe položaja i ovlasti, subvencijske prijevare. Zakonodavstvo odavno propisuje a široj javnosti poznate su zlouporabe, prijevare, krivotvorenja, primanje i davanje mita, dok su subvencijske prijevare i trgovanje utjecajem relativno „mlađa kaznena djela“, upravo proistekla uz ostalo i zaštite proračuna zemalja članica EU i proračuna EU.

*-Davanje mita*, čini onaj tko službenoj ili odgovornoj osobi, ponudi, dade ili obeća mito da unutar ili izvan granica svoje ovlasti obavi službenu ili drugu radnju koju ne bi smjela obaviti ili da ne obavi službenu ili drugu radnju koju bi morala obaviti, ili tko posreduje pri takvom podmićivanju službene ili odgovorne osobe, a propisana kazna za počinitelje je kazna zatvora od jedne do osam godina.

*-Primanje mita*, čini ga službena ili odgovorna osoba koja zahtijeva ili primi mito, ili koja prihvati ponudu ili obećanje mita za sebe ili drugoga da unutar ili izvan granica svoje ovlasti obavi službenu ili drugu radnju koja se ne bi smjela obaviti, ili da ne obavi službenu ili drugu radnju koja bi se morala obaviti, a za počinitelje propisan je kazna zatvora od jedne do deset godina.

*-Subvencijsku prijevaru* čini onaj tko s ciljem da za sebe ili drugoga ostvari državnu potporu davatelju državne potpore dade netočne ili nepotpune podatke o činjenicama o kojima ovisi donošenje odluke o državnoj potpori ili propusti obavijestiti davatelja državne potpore o promjenama važnim za donošenje odluke o državnoj potpori, pri čemu je za počinitelje propisana kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina.

*-Trgovanje utjecajem* čini onaj tko iskorištavanjem svoga službenog ili društvenog položaja ili utjecaja posreduje da se obavi službena ili druga radnja koja se ne bi smjela obaviti ili da se ne obavi službena ili druga radnja koja bi se morala obaviti, pri čemu je za počinitelje propisana kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina.

*-Zlouporabu položaja i ovlasti* čini službena ili odgovorna osoba koja iskoristi svoj položaj ili ovlast, prekorači granice svoje ovlasti ili ne obavi dužnost pa time sebi ili drugoj osobi pribavi korist ili drugome prouzroči štetu, za što je propisana kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina.

*-Krivotvorenje isprava*, čini onaj tko izradi lažnu ispravu ili preinači pravu s ciljem da se takva isprava uporabi kao prava ili tko takvu ispravu nabavi radi uporabe ili je uporabi kao pravu, a propisana kazna počinitelje je kazna zatvora do tri godine. (RH, Kazneni zakon, 2021)

## ZAKLJUČAK

Od 2013. godine, kada je Europske komisija iznijela prijedlog za osnivanje EPPO do 12. listopada 2017. godine, kada je Vijeće Europske unije donijelo je Uredbu (EU) 2017/1939 o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem EPPO-a koja je stupila na snagu 20. studenoga 2017. godine, do početka rada 1. lipnja 2021. godine, proteklo je kako vidimo nešto manje od osam godina. Taj dugi period bio rezultat neujednačenosti stavova članica o budućem radu EPPO. Da stavovi nisu u potpunosti usuglašeni potvrđuje i činjenica da su u konačnici 22 zemlje članice EU izrazile su želju za sudjelovanjem u radu EPPO-a. Unatoč tome, kako pokazuju rezultati ovog istraživanja temeljeni na dostupnim izvorima, odnosno prvom godišnjem izvješću o radu EPPO, te dostupni otvoreni izvori, jasno se uočava da je EPPO u središnjici u suradnji s delegiranim tužiteljima uspješno započeo s radom i proveo uistinu značajan broj istraga kaznenih djela čijim se činjenjem čini izravna šteta proračunu EU. Uz velik broj otvorenih istraga, EPPO, je svoj rad potvrdio i uspješno podignutim optužnicama i prvim presudama po počinitelje, te oduzetoj imovinskoj koristi. Uz isto u nekoliko postupanja po prijavama građana i ostalih tijela do isplate subvencija nije niti došlo što EPPO kao alat za zaštitu proračuna EU čini izuzetno uspješnim. Rad nije ulazio u dublje analize ustroja, problematike rada s kojom se zasigurno susreću i glavni tužitelj kao i oni delegirani već je iz postojećih izvora težio prikazati i ocijeniti kvantitetu i kvalitetu rada EPPO, kroz analize istraga utvrditi tipologiju i najčešće moduse na koje se kroz razne postupke za ostvarivanje subvencija pokušava prijevara, krivotvorenjima itd., nezakonito steći europski novac. Analizirani pokazatelji ukazuju da EPPO na području EU, a posebno Republike Hrvatske, beskompromisno osigurava financijsku zaštitu proračuna EU i obračunava se s počiniteljima kaznenih djela. To apsolutno potvrđuju činjenice da su se u mreži EPPO našli bivši visoki dužnosnici Vlade Republike Hrvatske, gradonačelnici, ugledni gospodarstvenici, ali i visoki dužnosnik SAFU u Hrvatskoj. Takva postupanja, priopćenja u medijima u njima, ali rezultati ovog istraživanja, nedvojbeno su najbolja prevencija činjenja ovih kaznenih djela. Zaključno, EPPO se mogu prijaviti sumnje na kaznena djela počinjena s namjerom, a direktno se tiču zaštite financijskih interesa i proračuna EU, što su najčešće prijave, korupcija, pranje novca i pronevjera, bilo pojedinačno ili u sklopu zločinačkog udruženja. Sumnja na kazneno djelo EPPO može prijaviti svatko, bez obveze prilaganja dokaza. Sumnja na kaznena djela može se prijaviti osobno, poštom ili putem mrežnog obrasca koji je dostupan putem poveznice: <https://www.eppo.europa.eu/hr/form/ep-po-report-a-crime>. Sjedište EPPO je: 11. Avenue John F. Kennedy L-1855 Luxembourg, a Ured europskog javnog tužitelja u Hrvatskoj smješten je u Ilici 207a u Zagrebu. Rad Europskog tužitelja opravdao je svoje ustrojavanjem te je nedvojbeno jedno od važnijih jamstava da je proračun EU-a pod zaštitom.

**LITERATURA**

- Delija, R. (2021). *Analiza i prikaz proračuna Europske unije*. 2021: Ekonomski fakultet u Osijeku.
- EPPO. (2022). *Godišnje izvješće EPPO-a za 2021*. Ured europskog javnog tužitelja. Luxembourg:: Ured za publikacije Europske unije, 2022.
- EU. (2020). *Europska unija, što je i što čini*. Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije: Europska unija.
- EU, K. (2017). *UREDBA VIJEĆA (EU) 2017/1939*. Europska komisija. Europska komisija, Službeni list Europske unije.
- EU, K. (2021). *Smjernice o izbjegavanju i upravljanju sukobom interesa na temelju Financijske uredbe*. Bruxelles: Europska komisija.
- EU, K. (2022). *Smjernice za primjenu Uredbe (EU, EURATOM) 2020/2092 o općem režimu*. Bruxelles: Europska komisija.
- EU, V. (2021). *Proračun EU za 2022*. Bruxelles/Brussel, Belgija : Vijeće Europske unije.
- IRMO. (2022). *Osnovne informacije o Europskoj uniji*. Zagreb: Institut za razvoj i međunarodne odnose.
- Jutarnji. (11 2021). Kako funkcionira europska istraga: Hrvatski organi na EPPO nemaju nikakav utjecaj... *Jutarnji list*.
- Nacional. (5 2022). Stigla optužnica EPPO-a protiv HDZ-ovca, gradonačelnika Nove Gradiške i aktera afere Janaf. *Nacional*.
- Parlament, E. (2021). *Rezolucija Europskog parlamenta od 25. ožujka 2021. o primjeni Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 o mehanizmu uvjetovanosti u pogledu vladavine prava (2021/2582(RSP))*. Strasbourg, Francuska: Službeni list Europske unije.
- RH, S. (2020). *Zakon o provedbi uredbe vijeća EU 2017/1939. od 12.7.2017, o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem ureda EPPO*. Sabor RH. Zagreb: Sabor RH, Narodne novine, službeni glasnik.
- RH, S. (2021). *Kazneni zakon*. Zagreb: Sabor RH-e - Narodne novine, Službeni glasnik RH.
- RTL. (14.7.2022. 7 2022). Nova akcija europskog tužitelja! Policija uhitila trojac u Varaždinu, doznali smo o kome se radi.
- Večernji. (7 2022). Tolušić ispitani, prenočit će u pritvoru kao i Ferenc. Sutra odluka o istražnom zatvoru. *Večernji list*.

---

## **PROTECTION OF THE EUROPEAN UNION BUDGET THROUGH THE ACTION OF THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE (EPPO)**

**Nina Uremović**

Associate Professor, Pan-European University Apeiron, nina.d.uremovic@apeiron-edu.eu; ORCID ID: 000-0002-1495-2462

**Goran Matijević**

Doctor of Economic Sciences, Ministry of Internal Affairs of the Republic of Croatia, gmatijevic1974@gmail.com;  
ORCID ID: 0000-0002-6554-424X

**Maja Jovanovic**

Professor of Serbian language and literature, majajovanovic.bl@gmail.com; ORCID ID: 0000-0002-2734-7827

**Summary:** *The European Commission for the protection of the budget has numerous legislative and administrative tools at its disposal, and implements the same through the Regulation on conditionality regarding the rule of law, guidelines for its implementation,*

*then activities to prevent conflicts of interest, protection measures (every euro is spent in accordance with the rules and it creates added value, the activities of the European Anti-Fraud Office (OLAF), public internal control and internal control. The EPPO started work on 1 June 2021. The Regulation establishing the European Public Prosecutor's Office entered into force on 20 November 2017. year; and currently 22-member states are participating. The aim of this research was to show the operational activity and conducted investigations of the EPPO for the territory of the member states, and for the territory of the Republic of Croatia, through indicators of reports received, investigations conducted, damage caused, assets seized, areas where commit frauds, i.e. determine a certain typology and modes that are used in frauds tan. To obtain the results, the method of content analysis and related statistical method was used, which analyzed several groups of indicators, followed by the method of compilation and classification, which classified the analyzed content into groups. The obtained research results indicate that since the beginning of its work, the EPPO has received 2,832 reports/complaints regarding fraud with EU money and opened 576 investigations, in which the total damage was estimated at 5.4 billion euros, of which nine investigations were opened in Croatia. with an estimated damage of 30 million euros. The largest number of investigations was opened in Italy, 120, and in Bulgaria, 103. Observing the typology of punishable acts, it is clear that the most numerous were frauds related to costs not related to procurement, of which 313 were determined. The estimated damage in nine frauds in the Republic of Croatia amounts to EUR 30.6 million, and the frauds are unfortunately characterized by the involvement of local, but also high government officials. As a rule, in the course of this body's actions, criminal offenses are recorded in bankruptcy, most often subsidy fraud, forgery of documents, abuse of position and authority, receiving and giving bribes. In conclusion, the establishment of this body can be fully justified, because in addition to a large number of open investigations, the EPPO has confirmed its work with successfully filed indictments and first verdicts against the perpetrators, as well as confiscated property benefits.*

**Key words:** *European Union, European Public Prosecutor's Office, budget, protection, typology.*

**JEL classification:** *H12*

