



Bruxelles, 26.7.2019.  
COM(2019) 355 final

## **IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU**

**o ocjeni u kojoj su mjeri države članice poduzele mjere potrebne za usklađivanje s  
Okvirnom odlukom Vijeća 2003/568/PUP od 22. srpnja 2003. o borbi protiv korupcije u  
privatnom sektoru**

## UVOD

### 1.1. Kontekst

#### 1.1.1. Područje primjene Okvirne odluke i Izvješća

Cilj je Okvirne odluke Vijeća 2003/568/PUP od 22. srpnja 2003. o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru<sup>1</sup> (dalje u tekstu „Okvirna odluka”) osigurati sljedeće:

- da se aktivna i pasivna korupcija u privatnom sektoru definiraju kao kazneno djelo u svim državama članicama EU-a,
- da pravne osobe (tj. poslovni subjekti, nevladine organizacije ili javne organizacije) također mogu biti odgovorne za ta djela, i
- da su za ta kaznena djela propisane učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije.

Članak 2. primjenjuje se na „poslovne djelatnosti profitnih i neprofitnih subjekata”, čime se područje primjene Okvirne odluke ograničava na korupciju koju su počinili pojedinci u privatnom sektoru.

U skladu s Okvirnom odlukom od država članica zahtijeva se kriminalizacija dviju vrsta postupanja:

– postupanje kojim se osobi u privatnom sektoru obećava, nudi ili daje mito kako bi izvršila ili propustila izvršiti neku radnju i time prekršila svoje dužnosti,

– postupanje kojim osoba koja radi u privatnom sektoru traži ili prima mito ili obećanje mita kako bi izvršila ili propustila izvršiti neku radnju i time prekršila svoje dužnosti.

Člankom 9. stavkom 1. Okvirne odluke od država članica zahtijeva se poduzimanje potrebnih mjera kako bi osigurale usklađenje prije 22. srpnja 2005. Člankom 9. stavkom 2. od njih se zahtijeva da Vijeću i Komisiji dostave tekst odredaba kojima se u njihovo nacionalno zakonodavstvo prenose obveze koje su im naložene Okvirnom odlukom.

Iako je u početku Okvirna odluka bila obvezujuća za Ujedinjenu Kraljevinu, ta je država 1. rujna 2014. iskoristila svoje pravo na temelju članka 10. stavka 4. Protokola br. 36 priloženog Ugovorima<sup>2</sup> i odlučila da je neće prenijeti u nacionalno zakonodavstvo. Stoga Ujedinjena Kraljevina nije obuhvaćena ovim Izvješćem.

#### 1.1.2. Svrha ovog Izvješća o provedbi

Ugovorom iz Lisabona uvedene su znatne promjene u područjima slobode, sigurnosti i pravde. Petogodišnje prijelazno razdoblje iz članka 10. stavka 1. Protokola br. 36 priloženog Ugovorima isteklo je 1. prosinca 2014. Time su uklonjena ograničenja sudske kontrole Suda Europske unije i provedbenih ovlasti Komisije u područjima policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima. Te su velike promjene pridonijele učinkovitosti u područjima slobode, sigurnosti i pravde u EU-u te su ojačale uzajamno povjerenje među državama članicama i povjerenje građana EU-a.

Od Komisijinih zadnjih izvješća o provedbi iz 2007.<sup>3</sup> i 2011.<sup>4</sup> u nekim državama članicama proveden je niz važnih reformi kaznenog prava. Osim toga, kriminalizacija aktivne i pasivne korupcije, među ostalim u privatnom sektoru, obvezna je u skladu s Kaznenopravnom konvencijom Vijeća Europe o korupciji i Konvencijom Ujedinjenih naroda protiv korupcije<sup>5</sup>, čije su potpisnice sve države članice.

<sup>1</sup> SL L 192, 31.7.2003., str. 54.–56.

<sup>2</sup> SL C 115, 9.5.2008., str. 322.–326.

<sup>3</sup> COM(2007) 328 final. Komisija je 2007. ocijenila da su samo dvije države članice pravilno prenijele odredbe u nacionalno zakonodavstvo.

<sup>4</sup> COM(2011) 309 final. U tom je izvješću zaključeno da prenošenje i dalje nije na zadovoljavajućoj razini, unatoč tomu što je ostvaren djelomičan napredak. Glavni je problem bilo nepotpuno prenošenje određenih elemenata članka 2. i članka 5. Zbog tog je razloga Komisija pozvala države članice da bez odgode donesu sve mjere potrebne za poboljšanje stanja. Komisija je isto tako pozvala države članice da je obavijeste o mjerama donesenima nakon zadnje obavijesti.

<sup>5</sup> Serija ugovora Vijeća Europe br. 173.

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f5>

[https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf)

Takav je razvoj događaja potaknuo države članice na daljnje usklađivanje nacionalnih provedbenih mjera s međunarodnim i europskim standardima. U ovom se trećem Izvješću o provedbi uzimaju u obzir nedavne promjene te se suzakonodavce i širu javnost obavješćuje o napretku država članica u tom području. Nalazima ovog Izvješća ne dovode se u pitanje provedbene ovlasti Komisije utvrđene Ugovorima.

### 1.1.3. Prikupljanje informacija i metodologija

Komisija je 15. prosinca 2014. pozvala tijela svih država članica da je putem baze podataka MNE (*Mesures Nationales d'Exécution*) obavijeste o nacionalnim provedbenim mjerama za instrumente donesene na temelju nekadašnjeg trećeg stupa do 1. ožujka 2015. Komisija je 2018. od država članica zatražila da dostave ažurirane informacije o provedbi Okvirne odluke. Opis i analiza u ovom Izvješću temelje se na informacijama koje su države članice dostavile do 1. kolovoza 2018.

Osim toga, Komisija je 2014. prikupila službene statističke podatke o postupanju s predmetima povezanim s korupcijom u različitim fazama kaznenog postupka u državama članicama<sup>6</sup>. Preko stručne skupine za potrebe u pogledu politike povezane s podacima o kriminalu i mreže nacionalnih kontaktnih točaka za borbu protiv korupcije prikupljeni su odgovori 26 država članica za referentne godine 2011., 2012. i 2013. Prikupljanje podataka 2018. prošireno je na referentne godine 2014., 2015. i 2016. Od 22 države članice koje su dostavile podatke<sup>7</sup> samo ih je sedam<sup>8</sup> bilo u mogućnosti dostaviti podatke o „pravomoćnim presudama za korupciju u privatnom sektoru” za referentne godine od 2014. do 2016. Iako podaci podliježu određenim svojstvenim ograničenjima te bi ih trebalo tumačiti s oprezom i uz pažljivo razmatranje navedenih metodoloških napomena<sup>9</sup>, korisni su za ilustraciju kaznenog progona kaznenih djela na temelju Okvirne odluke.

## ANALIZA

U sljedećem odjeljku navodi se detaljna analiza u kojoj se pruža sveobuhvatan pregled statusa prenošenja Okvirne odluke u nacionalno zakonodavstvo. Prenošnje u nacionalno zakonodavstvo u svim državama članicama ocjenjivalo se na temelju samo jednog kriterija, odnosno jesu li odredbe Okvirne odluke obuhvaćene nacionalnim zakonodavstvom.

Izvješće je usmjereno na članke od 2. do 7. Okvirne odluke. Ono ne obuhvaća članke od 8. do 11. (tj. odredbe o stavljanju izvan snage, provedbi, teritorijalnoj primjeni i stupanju na snagu) jer prenošenje tih odredaba u nacionalno zakonodavstvo nije potrebno.

### 1.1. Članak 2. – Aktivna i pasivna korupcija u privatnom sektoru

#### 1.1.1. Opće napomene

Članak 2. ključna je odredba Okvirne odluke. U njemu su utvrđena kaznena djela koja uključuju aktivnu i pasivnu korupciju kada se izvršavaju u obavljanju poslovne djelatnosti. Područje primjene članka 2. stavka 1. uključuje poslovne djelatnosti profitnih i neprofitnih subjekata.

Sedam zahtjeva od kojih se sastoji članak 2. stavak 1. navedeno je u nastavku.

<sup>6</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=21215&no=2>

<sup>7</sup> BE, BG, CZ, DE, ES, HR, IE, IT, CY, LV, LT, LU, HU, RO, AT, PL, PT, SK, SI, FI, SE, UK.

<sup>8</sup> BE, HR, IT, LU, LV, PL i SI.

<sup>9</sup> Upućivanja na pravne odredbe nacionalnog zakonodavstva i Konvencije UN-a protiv korupcije navedena su u obliku u kojem su ih dostavile države članice. Okvir kaznenih djela temelji se na člancima od 15. do 22. Konvencije UN-a protiv korupcije radi lakše usporedivosti u budućnosti i boljeg razumijevanja razlika između definicija i sustava evidentiranja. Uključivanje podataka u jednu ili drugu kategoriju ne podrazumijeva stajalište Komisije o području primjene nacionalnih odredaba u odnosu na kategorije za koje su zatraženi podaci. Detaljna metodološka rasprava dostupna je ovdje:

[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official\\_corruption\\_statistics\\_2011\\_2013\\_jan16\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf)

Članak 2. stavak 1. točka (a) – aktivna korupcija	Članak 2. stavak 1. točka (b) – pasivna korupcija
„postupanje kojim se obećava, nudi ili daje”	„postupanje kojim se traži ili prima ili prihvaća obećanje”
„izravno ili preko posrednika”	„izravno ili preko posrednika”
„osobi koja u bilo kojem svojstvu upravlja ili radi”	„od strane osobe koja u bilo kojemu svojstvu upravlja ili radi”
„za subjekt privatnog sektora”	„za subjekt privatnog sektora”
„protupravna korist”	„protupravna korist”
„za nju ili za treću osobu”	„za sebe ili trećega”
„kako bi izvršila ili propustila izvršiti neku radnju i time prekršila svoje dužnosti”	„kako bi izvršila ili propustila izvršiti neku radnju i time prekršila svoje dužnosti”

U prethodno navedenoj tablici samo se prvi navedeni elementi („postupanje kojim se obećava, nudi ili daje”/„postupanje kojim se traži ili prima ili prihvaća obećanje”) znatno razlikuju u slučajevima aktivne i pasivne korupcije. Stoga su države članice u načelu šest preostalih elemenata u nacionalno zakonodavstvo prenijele sličnim formulacijama. Tih se šest sastavnih elemenata aktivne i pasivne korupcije stoga zajednički razmatra u nastavku.

#### *Detaljna analiza*

##### 1.1.1.1. Članak 2. stavak 1. točka (a) – aktivna korupcija – „postupanje kojim se obećava, nudi ili daje”

Tri radnje počinitelja kaznenog djela ponešto se razlikuju, iako su preklapanja moguća. „Obećavanje” može, na primjer, obuhvaćati situacije u kojima se davatelj mita obvezuje na davanje protupravne koristi u kasnijem trenutku ili u kojima postoji dogovor između davatelja i primatelja mita da će davatelj mita u kasnijem trenutku dati protupravnu korist. „Nuđenje” može obuhvaćati situacije u kojima davatelj mita pokazuje spremnost na davanje protupravne koristi u bilo kojem trenutku. Naposljetku, „davanje” može uključivati i situacije u kojima davatelj mita doista daje protupravnu korist.

Devetnaest je država članica (BG, CZ, DK, DE, EL, ES, FR, HR, IT, CY, LT, NL, AT, PT, RO, SK, SI, FI i SE) gotovo doslovno prenijelo ta tri pojma, „obećavanje, nuđenje ili davanje”, u svoje zakonodavstvo.

Osim toga, u skladu s relevantnom nacionalnom sudskom praksom u sedam država članica (BE, EE, IE, LU, HU, MT i PL) preneseni pojmovi imaju istovjetno značenje. U Estoniji, Mađarskoj, Irskoj i Poljskoj „nuđenje mita” ne spominje se u trenutačnoj definiciji aktivne korupcije, ali je obuhvaćeno sudskom praksom. U Kaznenom zakonu u Belgiji i Luksemburgu navodi se „predlaganje ponude, obećanja ili koristi bilo koje vrste”<sup>10</sup>. U Malti se osoba koja „daje mito” smatra odgovornom za sudioništvo. Osoba koja pokuša navesti drugu osobu na počinjenje tog kaznenog djela može biti kažnjena čak i ako u tome ne bude uspješna<sup>11</sup>.

U Latviji „obećanje mita” nije izričito obuhvaćeno.

##### Članak 2. stavak 1. točka (b) – pasivna korupcija – „traženje, primanje ili prihvaćanje obećanja”

Kad je riječ o kaznenom djelu pasivne korupcije, ključni elementi uključuju postupanje kojim se traži ili prima protupravna korist ili prihvaća obećanje takve koristi. „Traženje” se, na primjer, može odnositi na jednostrani čin, tj. nije važno je li druga strana odgovorila na takav zahtjev. „Primanje”, na

<sup>10</sup> „proposer une offre, une promesse ou un avantage de toute nature”.

<sup>11</sup> Članci 115., 120. i 121. Kaznenog zakona.

primjer, može značiti stvarno prihvaćanje koristi<sup>12</sup>. „Prihvaćanje obećanja” protupravne koristi može se odnositi na situacije u kojima primatelj mita pristaje na primanje takve koristi u kasnijem trenutku.

Osamnaest je država članica (BE, BG, DE, EL, HR, LT, LU, HU, MT, AT, PT, SK, FI, IT, RO, NL, PL i SE) gotovo doslovno prenijelo ta tri pojma, „traženje ili primanje ili prihvaćanje obećanja”, u svoje zakonodavstvo.

Iako su u šest država članica (CZ, DK, EE, FR, IE i SI) preneseni pojmovi koji se upotrebljavaju u Kaznenom zakonu različiti, značenje tih pojmova istovjetno je u skladu s relevantnom sudskom praksom. Osim toga, u Latviji „prihvaćanje obećanja mita” nije obuhvaćeno *expressis verbis*, ali je „prihvaćanje ponude mita” obuhvaćeno. U Češkoj „prihvaćanje obećanja protupravne koristi” nije izričito obuhvaćeno trenutačnom definicijom pasivne korupcije, u kojoj se upućuje na „pristajanje na prihvaćanje dara ili naknade u svrhu poticaja ili nagrade”.

U Španjolskoj element „prihvaćanje obećanja mita” nije izričito obuhvaćen jer se zakon odnosi samo na prihvaćanje „neopravdane koristi ili prednosti”.

Članak 2. stavak 1. točke (a) i (b): preostalih pet sastavnih elemenata

### **„izravno ili preko posrednika”**

Bez obzira na to je li primatelj ili korisnik protupravne koristi osoba koja prima mito ili treća osoba, člankom 2. utvrđuje se da bi kriminalizacija trebala obuhvaćati i posrednike.

U 14 država članica (BE, CZ, ES, EL, FR, HR, CY, LV, LT, LU, MT, PT, RO i SK) taj je aspekt doslovno prenesen.

Osim toga, u 12 država članica (BG, DE, DK, IE, IT, HU, NL, AT, PL, FI, SI i SE) element „izravno ili preko posrednika” nije izričito obuhvaćen. U Estoniji taj aspekt nije obuhvaćen definicijom aktivne korupcije, ali se odražava u definiciji pasivne korupcije. Informacije koje su dostavila estonska tijela nisu bile jasne u pogledu toga primjenjuju li se neki elementi uključeni samo u definiciju pasivne korupcije i na aktivnu korupciju.

Međutim, bez spominjanja elementa „izravno ili preko posrednika” u nacionalnim zakonima podrazumijeva se da su obuhvaćena oba slučaja, stoga sve države članice razmatraju taj element.

### **„Osobi koja u bilo kojem svojstvu upravlja ili radi”/„Od strane osobe koja u bilo kojemu svojstvu upravlja ili radi”**

Dvanaest je država članica (BG, BE, DE, EL, ES, FR, LV, LU, HU, MT, PL i FI) doslovno prenijelo taj element.

Osim toga, deset država članica (CZ, DK, HR, LT, NL, AT, PT, SE, SK i SI) prenijelo ga je uz neznatne razlike.

U Hrvatskoj, Nizozemskoj i Austriji u zakonodavstvu se ne navodi funkcija „upravljanja”, već samo „rad”. U Portugalu se u definiciji ne upućuje na funkciju „upravljanja”, ali se upućuje na „zaposlenike u privatnom sektoru” u pogledu pasivne korupcije i „bilo koju osobu”<sup>13</sup> u pogledu aktivne korupcije. U Litvi je primanje i davanje mita u privatnom sektoru kriminalizirano kada je riječ o ljudima koji imaju „odgovarajuće administrativne ovlasti” ili koji su „ovlašteni djelovati u ime agencije, poduzeća ili organizacije” ili koji „obavljaju javne funkcije”. Litva tvrdi da su dužnosti upravljanja ili rada razjašnjene u okviru sudske prakse Vrhovnog suda. U Češkoj i Slovačkoj ne postoji izričito ograničenje na upravljanje ili rad jer se čini da formulacija obuhvaća sve vrste odnosa ili poveznica s privatnim trgovačkim društvom. U Švedskoj se zakonodavstvo odnosi na „osobu koja radi ili ima ovlasti” (pasivna korupcija) ili bilo koju „osobu” (aktivna korupcija). Čini se da su time obuhvaćeni aspekti upravljanja i rada. U Danskoj i Sloveniji pretpostavlja se da su obuhvaćeni svi ti elementi jer u zakonu nije izričito navedena poveznica između počinitelja i pravne osobe.

Kad je riječ o Estoniji, aspekt „rada ili upravljanja” nije obuhvaćen definicijom aktivne korupcije, a u definiciji pasivne korupcije na njega se upućuje u širem smislu, tj. „postupanje osobe nadležne za

<sup>12</sup> U skladu s točkama 41.–42. Izvješća s objašnjenjima o Kaznenopravnoj konvenciji.

<sup>13</sup> „bilo tko”.

obavljanje gospodarske djelatnosti”. Informacije koje su dostavila estonska tijela nisu bile jasne u pogledu toga primjenjuju li se neki elementi uključeni u definiciju pasivne korupcije i na aktivnu korupciju.

U Rumunjskoj „upravljanje ili rad” nisu izričito navedeni u definiciji aktivne i pasivne korupcije. U tekstu se upućuje na „osobu koja stalno ili privremeno izvršava dužnost ili zadatak ako ta osoba sudjeluje u donošenju odluka ili može utjecati na donošenje odluka”. Čini se da su time obuhvaćene funkcije upravljanja, ali ne nužno sve vrste radnih odnosa. U Irskoj i Cipru djela aktivne i pasivne korupcije ograničena su na postupanje službenika „u odnosu na poslovanje poslodavca”, čime se definicija naizgled sužava.

U Italiji se aktivna i pasivna korupcija odnose samo na osobe na izvršnom položaju, kao što su upravitelji, glavni direktori, rukovoditelji zaduženi za izradu bilance stanja, gradonačelnici i stečajni upravitelji ili bilo koje osobe koje „izvršavaju različite funkcije upravljanja”<sup>14</sup>, čime se iz osoba obuhvaćenih područjem primjene izostavljaju one koje nisu na izvršnom položaju.

### **„za subjekt privatnog sektora”**

U deset država članica (BG, CZ, FR, EE, EL, IT, LV, HU, MT i PT) taj je element izričito uključen u nacionalne mjere za prenošenje. Međutim, u 14 država članica (BE, DK, ES, HR, IE, CY, LT, LU, NL, PL, RO, SK, SI i SE) nije izričito obuhvaćen jer u tim državama kazneno djelo korupcije može počinuti bilo koja osoba („bilo tko”). Međutim, sve dok je takvo upućivanje široko, smatra se da je u skladu s Okvirnom odlukom.

U Njemačkoj, Austriji i Finskoj područje primjene odredbe ograničeno je na poduzeća/trgovačka društva<sup>15</sup>, što su uži pojmovi od subjekata privatnog sektora. Španjolska je na sličan način ograničila područje primjene<sup>16</sup>. Za dodatne informacije o tom pitanju vidjeti i članak 2. stavak 2. u nastavku.

---

<sup>14</sup> „esercita funzioni direttive diverse”.

<sup>15</sup> „Unternehmen/elinkein”.

<sup>16</sup> „empresa mercantile/sociedad”.

## **„protupravna korist”**

Protupravna korist može biti gospodarska, ali može biti i nematerijalna. Važna je činjenica da se počinitelj ili bilo koja druga osoba, primjerice srodnik, time dovodi u bolji položaj od onog u kojem je bio prije nego što je kazneno djelo počinjeno i da nema pravo na tu korist. To uključuje, na primjer, novac, putovanja, zajmove, hranu i piće, obradu predmeta ubrzanim postupkom, bolje izgledu u pogledu karijere itd. Pojam „protupravna” trebalo bi tumačiti kao nešto što na temelju zakona primatelj nema pravo prihvatiti ili primiti. Tim se tumačenjem iz opsega kaznenog djela isključuju koristi koje su dopuštene na temelju zakona ili upravnih propisa.

Devetnaest je država članica (BE, BG, DE, DK, ES, EL, CY, LT, LV, LU, HU, MT, AT, PL, PT, RO, FI, IT i SE) doslovno prenijelo taj element.

Neke od ostalih država članica prenijele su ga uz neznatne razlike.

U Nizozemskoj se provedbena odredba ne odnosi na „protupravnu korist”, već na „dar”, „uslugu” ili „obećanje”. U Cipru je „protupravna korist” prenesena kao „bilo kakav dar ili bilo kakva naknada u svrhu poticaja ili nagrade”. U francuskom zakonodavstvu upućuje se na „bilo kakvu korist”, što ima donekle šire značenje, a u hrvatskom zakonodavstvu spominje se „usluga”. U Sloveniji se u zakonu navodi „nedopuštena nagrada, nedopušteni dar ili nedopuštena imovinska korist”. U Irskoj se kazneno djelo pasivne korupcije odnosi na pojmove „dar, naknada ili korist”, a kazneno djelo aktivne korupcije samo na pojmove „dar ili naknada”.

U slovačkom zakonodavstvu ne razmatra se izričito nikakva druga protupravna korist osim mita. Pojam „korist” ne upotrebljava se u odredbama slovačkog Kaznenog zakona o podmićivanju, već se upotrebljava pojam „mito”<sup>17</sup>: „mito znači stvar ili prijenos imovine na koju primatelj nema zakonsko pravo ili prijenos bilo čega nematerijalne prirode na što primatelj nema zakonsko pravo”. U Češkoj je „protupravna korist” obuhvaćena definicijom pojma „mito”, koji je definiran kao „protupravna korist koja se sastoji od izravnog materijalnog bogaćenja ili druge koristi [...] na koje primatelj nema pravo”<sup>18</sup>.

U Estoniji se, kad je riječ o pasivnoj korupciji, protupravna korist odnosi na „imovinu ili druge koristi”, a kad je riječ o aktivnoj korupciji, u zakonu se upućuje na mito, pojam koji je ograničeniji od pojma protupravne koristi. Na temelju dostupnih informacija nije jasno primjenjuju li se neki elementi uključeni u definiciju pasivne korupcije i na aktivnu korupciju.

## **„za nju / sebe ili za treću osobu”**

U 22 države članice taj je element doslovno prenesen (BE, BG, CZ, DE, DK, ES, EL, FR, HU, HR, CY, LT, LV, LU, MT, AT, PT, SK, SI, FI, IE i SE).

U Poljskoj aspekt koji se odnosi na treću osobu može biti obuhvaćen samo neizravno, u mjeri u kojoj odgovara „koristi kupca ili primatelja robe, usluga ili drugih radnji”.

Taj element nije izričito obuhvaćen u dvije države članice (NL i RO). U druge dvije države (EE i IT) nije obuhvaćen definicijom aktivne korupcije.

---

<sup>17</sup> Definiran u članku 131. stavku 3. Pojam „stvar” definiran je u članku 130. stavicima 1. i 2.

<sup>18</sup> Članak 334. stavak 1. Kaznenog zakona.

## **„kako bi izvršila ili propustila izvršiti neku radnju i time prekršila svoje dužnosti”**

U 13 država članica (BE, BG, DE, DK, FR, EL, IE, IT, CY, LV, LU, AT i SK) taj je element doslovno prenesen u nacionalno zakonodavstvo.

Sedam država članica (LT, LV, HU, MT, PT, RO i SE) prenijelo je taj element uz neznatne razlike. U Rumunjskoj taj se aspekt odražava samo u definiciji pasivne korupcije. U zakonodavstvo Litve prenesen je kao „zakonito ili nezakonito izvršavanje ili propuštanje [...] izvršavanja dužnosti”. U Portugalu se pojam „kršenje dužnosti” pojavljuje samo u definiciji pasivne korupcije, ali ne i aktivne. U zakonodavstvo Latvije sastavnica „kako bi izvršila ili propustila izvršiti neku radnju i time prekršila svoje dužnosti” prenesena je u širem smislu pa se izvršavanje ili propuštanje izvršavanja neke radnje mora dogoditi „upotrebom ovlasti te osobe” te ne mora nužno uključivati neko konkretno kršenje dužnosti. U zakonodavstvu Mađarske, Malte i Švedske ne navodi se da bi osoba „trebala izvršiti ili propustiti izvršiti”. Iz toga proizlazi da izostavljanje tih elemenata nema utjecaj na „kršenje dužnosti osobe” utvrđeno Kaznenim zakonom – nije važno jesu li te riječi navedene izričito ili implicitno.

Taj je aspekt u Estoniji naveden kao „zlouporaba nadležnosti” u definiciji pasivne korupcije, dok se u definiciji aktivne korupcije uopće ne spominje. Informacije koje su dostavila estonska tijela nisu bile jasne u pogledu toga primjenjuju li se neki elementi uključeni u definiciju pasivne korupcije i na aktivnu korupciju.

U češkom Kaznenom zakonu primjenjivost odredaba o primanju i davanju mita u privatnom sektoru ne ograničava se na slučajeve u kojima je bila riječ o kršenju dužnosti.

U Španjolskoj je rečenica „i time prekršila svoje dužnosti” uklonjena iz zakona. Osim toga, aspekt „izvršavanje ili propuštanje izvršavanja neke radnje” ne odražava se u trenutnom tekstu zakona. Područje primjene članka isto je tako ograničeno („u pogledu kupnje ili prodaje proizvoda ili ugovaranja usluga ili uspostave poslovnih odnosa”).

U Finskoj i Hrvatskoj kršenje dužnosti ne navodi se izričito te se u tekstu umjesto na „izvršavanje ili propuštanje izvršavanja neke radnje” upućuje na pogodovanje davatelju mita ili drugoj osobi. U zakonu Slovenije spominje se zanemarivanje interesa organizacije ili drugog pojedinca ili prouzročenje štete u okviru sklapanja ili zadržavanja ugovora. U zakonodavstvo Nizozemske element „kršenje dužnosti” prenesen je kao „povreda načela dobre vjere”, što uključuje „prikriivanje prihvaćanja ili zahtijevanja dara ili obećanja ili usluge od poslodavca ili nadređene osobe”<sup>19</sup>.

U zakonodavstvo Poljske pojam „kršenje dužnosti” prenesen je kao „neispunjavanje dužnosti dodijeljene takvoj osobi koje može prouzročiti materijalnu štetu takvoj jedinici ili koje se može smatrati činom nepoštenog tržišnog natjecanja ili nedopuštenim činom pogodovanja u korist kupca ili primatelja robe, usluga ili drugih radnji”.

### **Dodatna ograničenja**

Za razliku od ostalih 25 država članica EU-a, u pogledu pasivne i aktivne korupcije u Belgiji i Luksemburgu postoji ograničenje na slučajeve u kojima kršenje dužnosti nije bilo poznato nadređenoj osobi.

Članak 2. stavak 2.

Člankom 2. stavkom 2. utvrđuje se da se članak 2. stavak 1. primjenjuje na poslovne djelatnosti profitnih i neprofitnih subjekata.

Većina država članica u svojem zakonodavstvu izričito navodi uključivanje neprofitnih subjekata, a ostale su države sročile svoje zakonodavstvo tako da se može široko tumačiti na način da neprofitni subjekti nisu isključeni (BE, BG, CZ, DK, EE, FR, EL, HR, IE, IT, CY, LV, LT, LU, HU, NL, MT, PL, PT, RO, SK, SI i SE).

U četiri je države članice (DE, FI, AT i ES) opseg kaznenog djela drukčiji. U Njemačkoj, Finskoj i Austriji odredba je ograničena na poduzeća/trgovačka društva<sup>20</sup>, što su uži pojmovi od subjekata

<sup>19</sup> Članak 328.b Kaznenog zakona.

<sup>20</sup> „Unternehmen/elinkeino”.



privatnog sektora. Španjolska je na sličan način ograničila područje primjene. Ograničavanjem opsega relevantnih kaznenih djela na poduzeća u nekim se slučajevima isključuje kaznena odgovornost osoba koje nude mito u ime ili u korist neprofitnih organizacija. Neprofitne organizacije dio su privatnog sektora. Može biti riječ, na primjer, o zakladama, udruženjima, sportskim klubovima, crkvenim organizacijama i humanitarnim organizacijama. Neprofitne organizacije često obavljaju poslovne djelatnosti, ali prihode obično upotrebljavaju kako bi nastavile ostvarivati svoje krajnje društvene, obrazovne ili dobrotvorne ciljeve, umjesto da ih raspodijele dioničarima organizacije, rukovoditeljima ili članovima.

Osim toga, kada je riječ o djelatnostima obuhvaćenima Okvirnom odlukom, u skladu s člankom 2. stavkom 3. države članice mogu izjaviti da će ograničiti područje primjene na ona postupanja koja uključuju narušavanje tržišnog natjecanja u području nabave robe ili komercijalnih usluga. Takve su izjave dale Njemačka, Italija, Austrija i Poljska, a bile su valjane do 22. srpnja 2010. (članak 2. stavak 4.). Budući da Vijeće nije donijelo odluku o produljenju njihove valjanosti, Komisija smatra da više nisu valjane.

Trenutačni tekst članka 299. njemačkog Kaznenog zakona može se tumačiti kao da isključuje određene situacije u koje su uključeni ili s kojima se u praksi suočavaju subjekti privatnog sektora, a koje nisu nužno povezane s transakcijama nabave. Radi usporedbe, u članku 2. upućuje se na korupciju „pri obavljanju poslovne djelatnosti”, što obuhvaća najširi raspon djelatnosti.

Kad je riječ o Španjolskoj, aktivna i pasivna korupcija ograničena je na „kupnju ili prodaju proizvoda ili ugovaranje usluga ili uspostavu poslovnih odnosa”.

U Sloveniji kazneno djelo korupcije sadržava moguće ograničenje: „u okviru sklapanja ili zadržavanja ugovora”.

### **Članak 3. – Poticanje, pomaganje i supočinjenje**

Članak 3. usmjeren je na sudjelovanje u korupciji putem poticanja, pomaganja i supočinjenja. Međutim, u njemu se ne razmatra pokušaj počinjenja kaznenog djela<sup>21</sup>.

U 25 država članica (BE, BG, CZ, DE, DK, ES, EE, EL, FR, HR, CY, LT, LV, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SK, SI, FI i SE) u nacionalnim se zakonima uzimaju u obzir poticanje, pomaganje i supočinjenje. Irska je objasnila da je, iako poticanje nije izričito obuhvaćeno nacionalnim pravom, ono uključeno u sudsku praksu.

Italija smatra da su ti pojmovi obuhvaćeni člancima Kaznenog zakona u okviru pojma „pogodovanje”<sup>22</sup>. Međutim, dostavljene informacije u tom pogledu nisu bile jasne.

### **Članak 4. – Kazne i druge sankcije**

Člankom 4. stavkom 1. propisuje se da se kaznena djela korupcije u privatnom sektoru kažnjavaju kaznenim sankcijama koje su „učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće”. U nacionalnim zakonima svih država članica uzet je u obzir članak 4. stavak 1.

Člankom 4. stavkom 2. od država članica zahtijeva se da osiguraju da su pasivna i aktivna korupcija u privatnom sektoru kažnjive kaznom zatvora u trajanju od najmanje jedne do tri godine. Komisija zaključuje da je prag za kazne prenesen u zakonodavstvo svih država članica.

Člankom 4. stavkom 3. od država članica zahtijeva se da fizičkim osobama u određenim okolnostima privremeno zabrane obavljanje te ili slične poslovne djelatnosti na sličnom položaju ili u sličnom svojstvu. U 24 države članice to je uzeto u obzir u nacionalnom zakonodavstvu (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, EL, FR, HR, IE, IT, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, PL, RO, FI, SK i SI). Švedska je objasnila da se te mjere mogu poduzeti na temelju Zakona o zabrani obavljanja poslovnih djelatnosti, ali nije dostavila detaljnije pojašnjenje.

<sup>21</sup> Razlog je tomu činjenica da definicija aktivne i pasivne korupcije uključuje i „obećavanje”, „nuđenje”, i „traženje” ili „prihvatanje obećanja”, a ne samo „davanje”, i „primanje”.

<sup>22</sup> „Favoreggiamento”.

Informacije koje su dostavili Cipar i Španjolska nisu bile dostatne da bi se zaključilo je li u njihovim nacionalnim zakonima uzet u obzir članak 4. stavak 3.

#### **Članak 5. – Odgovornost pravnih osoba**

Člankom 5. propisana je odgovornost pravnih osoba u odnosu na aktivnu i pasivnu korupciju. Države članice mogu odlučiti o uspostavi kaznene ili upravne odgovornosti.

U skladu s člankom 5. stavkom 1. države članice moraju osigurati da pravne osobe odgovaraju za korupciju koju je u njihovu korist počinila osoba koja „postupa samostalno ili kao dio tijela pravne osobe” i ima rukovodeći položaj unutar te pravne osobe.

U skladu s člankom 5. stavkom 2. države članice moraju osigurati da je pravna osoba odgovorna i kada je neizvršavanjem nadzora ili kontrole omogućila počinjenje kaznenog djela.

Odgovornost pravnih osoba ne isključuje kazneni progon fizičkih osoba koje su počinitelji, poticatelji ili pomagači kaznenoga djela (članak 5. stavak 3.).

Trenutačno je u 16 država članica (BE, DK, DE, ES, EL, FR, CY, LV, LT, LU, HU, AT, PL, FI, SK i SI) na snazi zakonodavstvo kojim se prenosi ta odredba. Neke države članice na pravne osobe primjenjuju kaznene mjere, dok druge primjenjuju upravne mjere. Oba su pristupa jednako prihvatljiva na temelju Okvirne odluke. U Irskoj se odgovornost pravnih osoba temelji na sudskoj praksi. Irska nije dostavila dostatne informacije kako bi se moglo ocijeniti prenošenje članka 5. stavaka 2. i 3.

U Portugalu je odgovornost pravnih osoba i istovjetnih subjekata isključena ako je počinitelj postupao suprotno konkretnim naredbama ili uputama osoba koje su ovlaštene za njihovo izdavanje. U Hrvatskoj odgovornost pravnih osoba ovisi o dva alternativna kriterija, od kojih se jedan odnosi na „nezakonito stečenu dobit” za pravnu osobu ili za treću osobu. U Estoniji je pravna osoba oslobođena kaznene odgovornosti ako je djelo koje je počinio njezin nadležni predstavnik bilo „neizbježno” za pravnu osobu. Irska upućuje na običajno pravo i relevantnu sudsku praksu, na temelju kojih je pravna osoba odgovorna za radnje svojih „službenika za kontrolu”.

U skladu s člankom 5. stavkom 2. države članice moraju osigurati da je pravna osoba odgovorna i kada je neizvršavanjem nadzora ili kontrole omogućila počinjenje kaznenog djela. Za osam država članica nije dostupno dovoljno informacija da bi se ocijenilo je li neizvršavanje nadzora ili kontrole obuhvaćeno nacionalnim zakonodavstvom (BG, CZ, EE, IT, MT, NL i PT) ili sudskom praksom (IE).

U članku 5. stavku 3. utvrđuje se negativan uvjet. Ako u državama članicama na snazi nisu zakonodavstvo ili praksa kojima se uređuje kontradiktorni postupak, smatra se da ispunjuju uvjet, odnosno da odgovornost pravnih osoba ne isključuje kazneni progon fizičkih osoba koje su počinitelji, poticatelji ili pomagači kaznenoga djela.

#### **Članak 6. – Sankcije za pravne osobe**

Člankom 6. od država članica zahtijeva se uspostava učinkovitih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija za pravne osobe (kaznenih ili nekaznenih) za aktivnu i pasivnu korupciju, poticanje i supočinjenje te za omogućavanje počinjenja kaznenog djela na temelju neizvršavanja nadzora ili kontrole. Osim financijskih sankcija, u članku 6. stavku 1. navode se primjeri drugih vrsta sankcija koje se mogu izreći, kao što su isključivanje od prava na državnu potporu ili pomoć, zabrana obavljanja poslovnih djelatnosti, sudski nadzor ili odluka suda o likvidaciji. U skladu s člankom 6. stavkom 2. sankcije moraju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće.

Osamnaest država članica (BE, BG, CZ, DE, DK, EL, FR, HR, LV, LU, HU, MT, AT, PL, SK, SI, FI i CY) dostavilo je informacije iz kojih proizlazi da je u tim državama na snazi zakonodavstvo kojim se prenosi članak 6. stavak 1. Iz podataka ostalih država članica ne mogu se donijeti valjani zaključci.

Članak 6. stavak 2. obuhvaćen je nacionalnim zakonodavstvom 26 država članica. Irska je potvrdila prenošenje članka 6. putem pravnog akta donesenog 1906. Međutim, taj akt obuhvaća samo sankcije za fizičke osobe, ne i za pravne. Stoga su dostavljene informacije nedostatne za ocjenu prenošenja.

#### **Članak 7. – Sudska nadležnost**

Člankom 7. od država članica zahtijeva se poduzimanje potrebnih mjera kako bi utvrdile sudsku nadležnost u pogledu kaznenih djela obuhvaćenih područjem primjene Okvirne odluke kada je djelo

počinjeno u cijelosti ili djelomično na njezinu državnom području, kada ga je počinio njezin državljanin ili kada je počinjeno u korist pravne osobe koja ima sjedište na njezinu državnom području. Države članice imaju slobodu odlučivanja o primjeni zadnjih dvaju pravila o sudskoj nadležnosti.

Sve države članice provode nacionalne mjere za prenošenje te odredbe.

U skladu s člankom 7. stavkom 2., 16 država članica (BG, DE, DK, FR, EL, IT, IE, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, FI i SE) odlučilo je da neće primjenjivati određena pravila o sudskoj nadležnosti (kada je kazneno djelo počinio državljanin te države članice ili kada je ono počinjeno u korist pravne osobe koja ima sjedište na njezinu državnom području). U nekim državama članicama (kao što su FI, FR ili DK) člankom 7. stavkom 2. točkom (b) predviđa se zahtjev dvostruke kažnjivosti na koji se mogu primjenjivati dodatni uvjeti, kao što je izvješće koje dostavlja žrtva (FR) ili postupak koji pokreće tužitelj (FR).

## ZAKLJUČCI

Informacije koje su dostavile države članice ukazuju na to da su od 2011. u mnogima od njih provedene važne reforme. Na primjer, Grčka je 2014. izmijenila svoje kaznene odredbe o korupciji, a Bugarska, Njemačka, Estonija i Španjolska to su učinile 2015. Belgija je izmijenila svoj Kazneni zakon 2016. i 2018., a Italija je to učinila 2017. Mađarska je 2012. donijela novi Kazneni zakon i revidirala sve povezane pravne instrumente. Slovačka je 2016. donijela zakon o odgovornosti pravnih osoba.

Sveukupno promatrano, očito je da se stupanj prenošenja Okvirne odluke poboljšao u odnosu na izvješće o provedbi iz 2011. Razina sankcija uvedenih u nacionalne kaznene zakone u skladu je s minimalnim pragovima iz Okvirne odluke u svim državama članicama.

Međutim, neke odredbe Okvirne odluke teško se provode u nekim državama članicama. Na primjer, prihvaćanje obećanja mita nije obuhvaćeno nacionalnim zakonodavstvom svih država članica, a u nekim je državama počinjenje kaznenog djela koje izvrši osoba u svojstvu upravitelja ili radnika ograničeno na određene položaje ili ovlasti. Čini se da protupravna korist koja se nudi ili daje trećim stranama nije u potpunosti obuhvaćena u malom broju država članica. Protupravna korist isto je tako pojam koji se definira na različite načine, ponekad tako da obuhvaća više nego što je izričito nužno, a ponekad tako da isključuje važne elemente. Osim toga, neke su države članice uključile ograničenje opsega kaznenog djela korupcije u privatnom sektoru utvrđivanjem određenih uvjeta u kojima se kazneno djelo može počinuti ili ograničavanjem opsega tog kaznenog djela na trgovačka društva i druge profitne subjekte, čime se izostavljaju neprofitne organizacije. U nekim državama članicama relevantne odredbe kaznenog zakona ne obuhvaćaju neprofitne subjekte.

Iako je nekoliko država članica nastojalo izmijeniti svoje nacionalno zakonodavstvo, ta bi se nastojanja trebala proširiti i na provedbu tih kaznenih mjera. Od 22 države članice koje su dostavile statističke podatke za referentne godine 2014.–2016. u okviru ažuriranja za 2018., samo je 13<sup>23</sup> država članica dostavilo evidentirane podatke o korupciji u privatnom sektoru. U godinama o kojima se izvješćuje donesen je vrlo mali broj osuđujućih presuda za korupciju u privatnom sektoru.

Komisija će nastaviti podupirati države članice u prenošenju, provedbi i izvršavanju zakonodavstva EU-a na zadovoljavajućoj razini. To uključuje provjere jesu li nacionalne mjere potpuno usklađene s odgovarajućim odredbama Okvirne odluke, organizaciju sastanaka s nacionalnim tijelima država članica te olakšavanje razvoja i razmjene najbolje prakse u određenim područjima. Komisija će, prema potrebi, upotrijebiti svoje provedbene ovlasti utvrđene Ugovorima pokretanjem postupaka zbog povrede. Naposljetku, Komisija će nastaviti prikupljati statističke podatke o kaznenim djelima koji obuhvaćaju korupciju u privatnom sektoru.

<sup>23</sup>

AT, BE, BG, DE, HR, HU, IT, LT, LU, PL, PT, SL i UK.