

# 4 Kazneno djelo stranog podmićivanja

---

Ovo poglavlje analizira odredbe hrvatskog Kaznenog zakona kako bi se utvrdilo jesu li sva obilježja kaznenog djela podmićivanja stranih javnih dužnosnika definirana Konvencijom OECD-a protiv podmićivanja na odgovarajući način obuhvaćena hrvatskim zakonodavstvom.

---

Kazneno djelo stranog podmićivanja prvi je kriterij za pristupanje Konvenciji o pravnom i provedbenom okviru za borbu protiv stranog podmićivanja. Prema metodologiji za pristupanje, Radna skupina OECD-a za borbu protiv podmićivanja ocjenjuje kazneno djelo stranog podmićivanja kandidata za pristupanje u skladu s čl. 1. i Preporukom iz 2009. Dodatkom I.

#### 4.1. Standardi OECD-a o kaznenom djelu stranog podmićivanja

Čl. 1. st. 1. Konvencije propisuje obilježja kaznenog djela stranog podmićivanja:

*Članak 1.*

*Kazneno djelo podmićivanja stranih javnih dužnosnika*

*1. Svaka će stranka poduzeti mjere koje mogu biti potrebne da se utvrdi da je prema njezinu zakonu kazneno djelo da bilo koja osoba namjerno nudi, obećava ili daje bilo kakvu nepripadnu novčanu ili drugu korist, bilo izravno ili putem posrednika, stranom javnom dužnosniku, za tog stranog javnog dužnosnika ili za treću osobu, kako bi službena osoba obavila ili se suzdržala od obavljanja radnji povezanih sa svojim službenim dužnostima, kako bi stekla ili zadržala poslovnu ili drugu nedopuštenu prednost u vođenju međunarodnog poslovanja.*

Dodatne upute o kaznenom djelu stranog podmićivanja nalaze se u komentarima 3.-19. Konvencije i Dodatku I.A Preporuke o suzbijanju podmićivanja iz 2009. godine.

#### 4.2. Hrvatsko kazneno djelo stranog podmićivanja

Hrvatsko kazneno djelo stranog podmićivanja propisano je u čl. 294. Kaznenog zakona (KZ).<sup>1</sup> Članak 294. stavak 1. bavi se podmićivanjem s ciljem da službena osoba obavi ili ne obavi radnju koju ne bi smjela obaviti. To je u nekim zemljama poznato kao podmićivanje *povredom* nečijih dužnosti. Članak 294. stavak 2. odnosi se na podmićivanje za *obavljanje* dužnosti, odnosno navođenje službene osobe da obavi ili ne obavi radnju koju bi morala obaviti. Članak 294. stavak 3. oslobađa davatelja mita od kazne pod određenim okolnostima:

*Davanje mita*

*Članak 294.*

*(1) Tko službenoj ili odgovornoj osobi ponudi, dade ili obeća mito namijenjeno toj ili drugoj osobi 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,*

*kaznit će se kaznom zatvora od jedne do osam godina.*

*(2) Tko službenoj ili odgovornoj osobi ponudi, dade ili obeća mito namijenjeno toj ili drugoj osobi da unutar ili izvan granica svoje ovlasti obavi službenu ili drugu radnju koju bi morala obaviti, ili da ne obavi službenu ili drugu radnju koju ne bi smjela obaviti, ili tko posreduje pri takvom podmićivanju službene ili odgovorne osobe,*

*kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.*

*(3) Počinitelj kaznenog djela iz stavka 1. i 2. ovoga članka koji je dao mito na zahtjev službene ili odgovorne osobe i prijavio djelo prije njegova otkrivanja ili prije saznanja da je djelo otkriveno, može se osloboditi kazne.*

#### 4.3. Obilježja kaznenog djela stranog podmićivanja

Prema pristupnoj metodologiji, ocjena kaznenog djela stranog podmićivanja kandidata za pristupanje usporediva je s ocjenom prve faze Radne skupine stranaka Konvencije (OECD, n.d.<sup>[11]</sup>). Svako pojedino

obilježje kaznenog djela stranog podmićivanja kandidata mjeri se u skladu s Konvencijom i Preporukom iz 2009. Ova obilježja analizirana su u nastavku.

#### 4.3.1. *Bilo koja osoba*

Čl. 1. st.1. Konvencije zahtijeva da se kazneno djelo stranog podmićivanja odnosi na „bilo koju osobu“. Kazneno djelo iz čl. 294. KZ-a odnosi se na „bilo koju osobu“ koja počinj djelo podmićivanja. Hrvatske vlasti navode da se kazneno djelo odnosi na „bilo koga“ (*delicta communia*).

#### 4.3.2. *Namjerno*

Čl. 1. st. 1 Konvencije uključuje strano podmićivanje koje je počinjeno „namjerno“.

Čl. 28. KZ-a propisuje da kaznena djela, uključujući kazneno djelo stranog podmićivanja iz čl. 294. KZ-a, može biti počinjeno s izravnom ili neizravnom namjerom. Pojedinaac ima izravnu namjeru kada je svjestan obilježja kaznenog djela i hoće ili je siguran u njihovo ostvarenje. Neizravna namjera postoji kada je pojedinac svjestan da može ostvariti obilježja kaznenog djela pa na to pristaje.

Uobičajeno pitanje jest je li obilježje namjere kod kaznenog djela stranog podmićivanja dovoljno široko da obuhvati i tipičnu stranu transakciju podmićivanja. Takva bi transakcija mogla uključivati poduzetnika koji konzultantu plaća veliku svotu novca. Od konzultanta se traži da „učini sve što je potrebno“ kako bi dobio ugovor o javnoj nabavi za pojedinca u stranoj zemlji s raširenom korupcijom. Konzultant ne daje nikakve druge opipljive radne proizvode ili usluge zauzvrat. Poduzetnik također ne dovodi u pitanje kako bi konzultant potrošio veliku svotu novca koju dobije. Poduzetnik namjerno „skreće pogled“ vezano za to bi li konzultant upotrijebio novac za podmićivanje službene osobe u stranoj zemlji kako bi dobio ugovor.

Hrvatski tužitelji u misiji za utvrđivanje činjenica ne vjeruju da bi djelo stranog podmićivanja lako obuhvatilo ovu tipičnu transakciju stranog podmićivanja. Navode da se podmićivanje obično vrši s izravnom namjerom, a rijetko s neizravnom namjerom. U gornjoj hipotetskoj situaciji mora postojati dokaz da je poduzetnik svjestan da bi konzultant nezakonito utjecao na strane javne dužnosnike. Jedan tužitelj navodi da poduzetnik mora znati što se događa s novcem. Drugi tužitelj objašnjava da bi osuđujuća presuda zahtijevala od konzultanta da objasni poduzetniku da postoji „velika vjerojatnost“ da konzultant mora podmititi službenu osobu. Poduzetnik tada mora pristati na ovaj postupak. Taj se razgovor također mora dokazati izravnim dokazima, na primjer putem prisluškivanja ili videosnimke.

Pravosuđe, odvjetništvo i akademski krugovi izražavaju slične stavove u misiji utvrđivanja činjenica. Sudac smatra da mora postojati izravan dokaz o dogovoru o podmićivanju između poduzetnika i konzultanta. Teško je osuditi osobu koja „ne želi govoriti o mitu“. Profesor navodi da poduzetnik u gornjem hipotetskom slučaju mora znati ili prihvatiti da će se mito dati. Odvjetnik obrane dodaje da je traženje od konzultanta da „učini sve što je potrebno“ dvosmisleno i nije dovoljno za utvrđivanje neizravne namjere. Za osudu bi bio neophodan razgovor – snimljen prisluškivanjem – u kojem poduzetnik i konzultant izjavljuju „spremni smo platiti mito“.

S obzirom na ove stavove, obilježje namjere kod hrvatskog kaznenog djela stranog podmićivanja vjerojatno je preusko. Poduzetnik mora imati znatnu razinu znanja o djelu podmićivanja prije nego što se utvrdi neizravna namjera. Štoviše, za dokazivanje neizravne, pa čak i izravne namjere, općenito je nužan izravan, a ne posredan dokaz znanja o tome. Pojedincu ne bi bilo teško strukturirati transakciju stranog podmićivanja kako bi zaobišao ovo obilježje namjere. Radna skupina OECD-a protiv podmićivanja stoga je dala preporuke zemljama u kojima su obilježje namjere ili dokazni prag za kaznena djela stranog podmićivanja preteški.<sup>2</sup>

Hrvatsko Ministarstvo pravosuđa i uprave ne slaže se s tim stavovima. Navodi da, u gornjoj hipotetskoj situaciji, odgovor na zahtjev poduzetnika da „učini sve što je potrebno“ ovisi o širem kontekstu. Ipak, ako je poduzetnik „svjestan mogućnosti“ da bi konzultant danim novcem počinio kazneno djelo stranog

podmićivanja i slaže se s tom mogućnošću“, onda poduzetnik djeluje s neizravnom namjerom i bio bi odgovoran. Nadalje, dokazi o prisluškivanju dogovora o podmićivanju su „idealni“ - tj. nisu striktno potrebni - za osudu. Međutim, ovi stavovi Ministarstva proturječni su onima koje su iskazali sudionici misije utvrđivanja činjenica.

#### **4.3.3. Ponuditi, obećati ili dati**

Čl. 294 KZ-a zrcali čl. 1. st. 1. Konvencije obuhvaćajući nekoga tko „nudi, obećava ili daje“ mito. Hrvatske vlasti navode da se ponuda događa kada pojedinac iskaže spremnost za davanje mita. Obećanje nastaje kada se pojedinac dogovori sa službenom osobom da da mito. Davanje je prijenos mita. Hrvatske vlasti dodaju da je djelo dovršeno kada počinitelj poduzme jednu od ovih radnji. Dokaz da je strani javni dužnosnik primio mito ili da je djelovao kao rezultat mita nije potreban. Međutim, nije navedena podupiruća sudska praksa ili znanstveni radovi.

#### **4.3.4. Svaka nepripadna novčana ili druga korist**

Čl. 1. st. 1. Konvencije zahtijeva da kazneno djelo stranog podmićivanja obuhvaća davanje, ponudu ili obećanje „bilo koje nepripadne novčane ili druge koristi“ stranom javnom dužnosniku.

Čl. 87 st. 24. KZ-a definira mito kao „svaku nepripadnu nagradu, dar ili drugu imovinsku ili neimovinsku korist, bez obzira na vrijednost“. Stoga su time obuhvaćeni i novčano i nenovčano mito. Hrvatske vlasti dodaju da se pojam „nepripadno“ odnosi na „službenu osobu koji primi nešto što ne bi smjela“, odnosno stvar koja „ne pripada službenoj osobi“.

#### **4.3.5. Bilo izravno ili putem posrednika**

Čl. 1 st. 1. Konvencije zahtijeva da kazneno djelo stranog podmićivanja obuhvaća davanje, ponudu ili obećanje mita stranom javnom dužnosniku, „bilo izravno ili putem posrednika“. OECD je primijetio da je korištenje posrednika jedan od najčešćih *modus operandija* kaznenog djela stranog podmićivanja (OECD, 2020<sup>[2]</sup>; 2009<sup>[3]</sup>).

Čl. 294. KZ-a ne obuhvaća izrijeком podmićivanje putem posrednika. Međutim, čl. 36. propisuje da osoba koja počini kazneno djelo „posredstvom druge osobe“ odgovara kao nalogodavac. Nadalje, odgovornost kao supočinitelja nastaje ako više osoba zajedničkom odlukom počini kazneno djelo, a svaka sudjeluje ili značajno doprinosi počinjenju djela. Djelo iz čl. 294. KZ-a također izrijeком predviđa odgovornost posrednika. Međutim, nisu navedeni sudska praksa ili znanstveni radovi o podmićivanju putem posrednika. Kao što je objašnjeno na odjeljak 4.3.2, obilježje namjere hrvatskog kaznenog djela stranog podmićivanja može ograničiti odgovornost za podmićivanje putem posrednika.

#### **4.3.6. Strani javni dužnosnik**

Čl. 1. st. 4. podstavak a. Konvencije daje definiciju „stranog javnog dužnosnika“:

*(a) „strani javni dužnosnik“ znači svaka osoba koja obnaša zakonodavnu, upravnu ili sudbenu dužnost u stranoj državi, bilo da je imenovana ili izabrana; svaka osoba koja obavlja javnu funkciju za stranu državu, uključujući javnu agenciju ili javno poduzeće; i svaki službenik ili predstavnik javne međunarodne organizacije.*

Čl. 294. hrvatskog KZ-a zabranjuje podmićivanje „službene osobe“, pojam koji je definiran u čl. 87. st. 3. KZ-a. Ukratko, odredbom se definira pojam „službena osoba“ koji uključuje određene hrvatske dužnosnike. Zatim proširuje ovu definiciju na osobe koje obavljaju iste funkcije u stranim državama, međunarodnim organizacijama itd.:

*Članak 87. stavak 3. Službena osoba je državni dužnosnik ili službenik, dužnosnik ili službenik u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, nositelj pravosudne dužnosti, sudac porotnik, član Državnog sudbenog*

*vijeća ili Državno odvjetničkog vijeća, arbitar, javni bilježnik i stručni radnik koji obavlja poslove iz djelatnosti socijalne skrbi, odgoja i obrazovanja. Službenom osobom smatra se i osoba koja u Europskoj uniji, stranoj državi, međunarodnoj organizaciji koje je Republika Hrvatska član, međunarodnom sudu ili arbitraži čiju sudbenost Republika Hrvatska prihvaća, obavlja dužnosti povjerene osobama iz prethodne rečenice.*

Čl. 294. KZ-a također zabranjuje podmićivanje „odgovorne osobe“, što je definirano u čl. 87. st. 6. Treba napomenuti da ova potonja odredba ne proširuje izričito definiciju „odgovorne osobe“ na pojedince s ekvivalentnim funkcijama u stranoj državi ili međunarodnoj organizaciji:

*članak 87. stavak 6. Odgovorna osoba je fizička osoba koja vodi poslove pravne osobe ili joj je izričito ili stvarno povjereno obavljanje poslova iz područja djelovanja pravne osobe ili državnih tijela ili tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.*

Hrvatsko Ministarstvo pravosuđa i uprave tvrdi da „odgovorna osoba“ može biti strani javni dužnosnik, ali to je malo vjerojatno. Navodi da „odgovorna osoba“ može biti *hrvatski državljanin ili rezident* prema čl. 14. st. 1. KZ-a koji predviđa nadležnost nad hrvatskim državljanima za ekstrateritorijalna kaznena djela. Međutim, malo je vjerojatno da će hrvatski državljanin ili rezident biti strani javni dužnosnik koji prima mito u slučaju stranog podmićivanja. Hrvatska također navodi da „odgovorna osoba“ može biti i strani državljanin ako je počinjeno kazneno djelo na hrvatskom teritoriju prema čl. 10. KZ-a. To je dvojbeno, budući da se odredba bavi mjesnom nadležnošću Kaznenog zakona, a ne materijalno pravnom definicijom „odgovorne osobe“. Ali čak i da je hrvatski stav ispravan, ta se odredba ne bi primjenjivala na veliku većinu slučajeva stranog podmićivanja jer se kazneno djelo često počinji izvan zemlje davatelja mita.

#### *Vrste stranih javnih dužnosnika obuhvaćenih zakonom*

Općenito, postavlja se pitanje obuhvaća li hrvatska definicija u potpunosti sve osobe koje obnašaju upravnu dužnost u stranoj državi. Definicija „službene osobe“ u čl. 87. st. 3. KZ-a izričito obuhvaća „nositelja pravosudne dužnosti“ i „suca porotnika“ u stranoj državi. No, ne spominju se nositelji „upravnih dužnosti“. Takve osobe u *Hrvatskoj* mogu biti obuhvaćene izrazom „odgovorne osobe“ prema čl. 87. st. 6. KZ-a. No, kao što je već spomenuto, diskutabilno je obuhvaća li izraz „odgovorne osobe“ dužnosnike *stranih država*.

Izraz „službena osoba“ iz čl. 87. st. 3. također se čini da ne obuhvaća nositelje „zakonodavnih dužnosti“, bilo u Hrvatskoj, drugoj zemlji ili međunarodnoj organizaciji. Podmićivanje zakonodavca obrađeno je u zasebnom kaznenom djelu u čl. 339. Ali ovo kazneno djelo odnosi se samo na zastupnike u Hrvatskom saboru, Europskom parlamentu i vijećnike u predstavničkim tijelima (hrvatskih) lokalnih i regionalnih (područnih) samouprava. Zakonodavci u stranim zemljama i drugim međunarodnim organizacijama nisu uključeni. Međutim, hrvatske vlasti kažu da definiciju „službene osobe“ u čl. 87. st. 3. treba tumačiti u svjetlu Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika.<sup>3</sup> Prema čl. 1. Zakona, „Dužnosnici u smislu Zakona su [...] zastupnici u Hrvatskom saboru“. Ovo tumačenje je diskutabilno, jer bi značilo da se na podmićivanje hrvatskog saborskog zastupnika primjenjuju dva različita kaznena djela (čl. 294. i čl. 339. KZ-a) s različitim rasponima mogućih kazni. Hrvatske vlasti pojašnjavaju da je to zato što kazneno djelo iz čl. 339. KZ-s „obuhvaća radnje koje se ne mogu podvesti pod [čl. 293.-294.] zbog činjenice da se glasovanje zastupnika ne može shvatiti kao službena radnja. Na taj je način hrvatski zakonodavac ispunio navedenu pravnu prazninu.“ Ali to implicira da „pravna praznina“ ostaje za strane zakonodavne dužnosnike, budući da se čl. 339. KZ-a ne primjenjuje na nehrvatske dužnosnike.

Slična se pitanja postavljaju o obuhvaćanju „svake osobe koja obavlja javnu funkciju za stranu državu“. Komentar Konvencije br. 12 objašnjava da „javna funkcija uključuje svaku aktivnost u javnom interesu, koju delegira strana država, kao što je izvođenje zadaće koju je ona delegirala u vezi s javnom nabavom.“ Jedna je svrha ove odredbe stoga obuhvatiti države koje ugovaraju određene javne funkcije pružateljima usluga iz privatnog sektora. Međutim, definicija „službene osobe“ u čl. 87. st.3. ne obuhvaća javne funkcije općenito. Umjesto toga, opisuje specifične vrste funkcija ili profesija. Definicija „odgovorne osobe“ u čl. 87. st.6. je šira. Pojam obuhvaća osobe „kojima je povjereno obavljanje poslova iz područja djelatnosti pravne

osobe ili državnih tijela ili tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave”. No, kao što je gore spomenuto, nije jasno da se odredba odnosi na pojedince u stranim državama.

### *Zaposlenici stranih poduzeća u državnom vlasništvu ili pod državnom kontrolom*

Čl. 1 st. 4. t. a. Konvencije navodi da „strani javni dužnosnik” treba uključivati „svaku osobu koja obavlja javnu funkciju za stranu državu, uključujući javnu agenciju ili javno poduzeće”. „Javno poduzeće” je u suštini strano državno poduzeće ili poduzeće pod državnom kontrolom, prema Komentaru 14:

*Komentar 14. „Javno poduzeće” je svako poduzeće, bez obzira na njegov pravni oblik, nad kojim vlada ili vlade mogu, izravno ili neizravno, imati dominantan utjecaj. Smatra se da je to slučaj, između ostalog, kada vlada ili vlade drže većinu upisanog kapitala poduzeća, kontroliraju većinu glasova pridruženih dionicama koje izdaje poduzeće ili mogu imenovati većinu članova upravnog tijela ili nadzorni odbor.*

Komentar 15 dodaje da se smatra da državno poduzeće u privilegiranom tržišnom položaju obavlja javnu funkciju:

*Komentar 15. Smatra se da službenik javnog poduzeća obavlja javnu funkciju osim ako poduzeće ne posluje na uobičajenoj komercijalnoj osnovi na mjerodavnom tržištu, tj. na osnovi koja je u bitnome jednaka onoj privatnog poduzeća, bez povlaštenih subvencija ili drugih povlastica.*

Primjeri takvih poduzeća stoga mogu uključivati proizvođača zrakoplova u većinskom državnom vlasništvu koji prima javne subvencije ili prodavaonice alkoholnih pića koje vodi država u mnogim zemljama i koje imaju monopol na tržištu. Zaposlenici ovih tvrtki su strani javni dužnosnici prema Konvenciji, čak i ako izgradnja zrakoplova ili prodaja alkohola možda nisu tipične „javne funkcije” u nekim zemljama.

Hrvatska definicija stranog javnog dužnosnika u tom je pogledu uža od Konvencije. Definicija „službene osobe” u čl. 87. st. 3. KZ-a obuhvaća „tipične” javne funkcije poput onih državnih dužnosnika, državnih službenika i sudaca. Zaposlenici u državnim poduzećima očito su izostavljeni. Definicija „odgovorne osobe” u čl. 87. st.6. KZ-a obuhvaća zaposlenike u državnim poduzećima, s obzirom da uključuje „fizičku osobu koja vodi poslove pravne osobe ili joj je izričito ili stvarno povjereno obavljanje poslova iz područja djelovanja pravne osobe”. No, kao što je prethodno navedeno, definicija „odgovorne osobe” može se odnositi samo na pojedince u Hrvatskoj, a ne u inozemstvu. Neki hrvatski tužitelji i suci navode da je podmićivanje stranih državnih poduzeća obuhvaćeno kaznenim djelom davanja mita (čl. 253. KZ-a). Ali ovo kazneno djelo stvara dodatne probleme, poput nižih sankcija i dokaza o dodatnim obilježjima djela (kao što je šteta). Obuhvaćenost stranih zaposlenika u državnom poduzeću predmet je preporuka Radne skupine OECD-a protiv podmićivanja.<sup>4</sup>

### *Službene osobe i predstavnici „javne međunarodne organizacije”*

Čl.1 st.4. t. a Konvencije navodi da „strani javni dužnosnik” uključuje „svakog dužnosnika ili predstavnika javne međunarodne organizacije”. Komentar 17 dodatno objašnjava da „javna međunarodna organizacija” uključuje „svaku međunarodnu organizaciju koju čine države, vlade ili druge javne međunarodne organizacije, bez obzira na oblik organizacije i opseg nadležnosti, uključujući, na primjer, regionalnu organizaciju za gospodarsku integraciju kao što su Europske zajednice.”

Hrvatska samo djelomično ispunjava ovaj uvjet. Definicija „službene osobe” u čl. 87. st.3. odnosi se na Europsku uniju i međunarodnu organizaciju „čija je Republika Hrvatska članica”. Slično, definicija obuhvaća međunarodni sud ili arbitražni sud „čiju nadležnost Republika Hrvatska prihvaća”. Konvencija nije toliko ograničena, kao što je primijetila Radna skupina OECD-a protiv podmićivanja.<sup>5</sup> Proširenje hrvatske definicije važno je jer postoje mnoge međunarodne organizacije u kojima nije članica, npr. regionalne multilateralne razvojne banke izvan Europe. Inače bi hrvatski pojedinac mogao počinuti djelo podmićivanja u ime tvrtke iz zemlje koja je, primjerice, članica takve međunarodne organizacije.

### *Značenje pojma „strana zemlja“*

Čl. 1. st. 1. Konvencije zabranjuje podmićivanje službenih osoba „strane države“. Ovaj se pojam tumači vrlo široko. Čl. 1. st. 4. podstavak b. propisuje da pojam „strana država“ uključuje „sve razine i jedinice vlasti, od nacionalne do lokalne“. U komentaru 18 dodaje se da koncept „nije ograničen na države, već uključuje bilo koje organizirano strano područje ili entitet, poput autonomnog područja ili zasebnog carinskog područja“.

Hrvatska definicija strane zemlje uključuje barem neke od entiteta predviđenih Konvencijom. Čitan u cjelini, čl. 87. st.3. KZ-a definira pojam „službene osobe“ kao pojam koji uključuje javne dužnosnike i državne službenike „strane države“. Obuhvaća i „dužnosnika ili službenika u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave“ u stranoj državi. Hrvatske vlasti u misiji za utvrđivanje činjenica navode da ne postoji uvjet da Hrvatska službeno prizna predmetnu stranu državu. Kao što je više puta gore spomenuto, definicija „odgovorne osobe“ u čl. 87. st.6. ne odnosi se na „stranu državu“. Nijedna odredba izričito ne spominje daljnje podjele, primjerice na organizirano strano područje ili entitet, autonomno područje ili zasebno carinsko područje. Radna skupina OECD-a protiv podmićivanja preporučila je zemljama da razjasne obuhvat ovih sub-državnih entiteta.<sup>6</sup>

### *Autonomna definicija stranog javnog dužnosnika*

Komentar 3. Konvencije navodi da definicija „stranog javnog dužnosnika“ mora biti „autonomna“. Dokaz zakona zemlje stranog javnog dužnosnika ne bi trebao biti nužan. Test je umjesto toga funkcionalan. Drugim riječima, osoba je strani javni dužnosnik ako obavlja jednu od funkcija opisanih u čl. 1. st.4. podstavku a. Konvencije. Status pojedinca prema zakonu strane zemlje nije odlučujući. Radna skupina OECD-a protiv podmićivanja preporučila je u više navrata da zemlje usvoje autonomnu definiciju „stranog javnog službenika“.<sup>7</sup>

Ministarstvo pravosuđa i uprave tvrdi da je hrvatska definicija „stranog javnog dužnosnika“ autonomna. Navodi da je to jasno iz teksta čl. 87. st.3. koji definira javnog dužnosnika koristeći „funkcionalni pristup“. Osoba je strani javni dužnosnik ako „obavlja dužnosti koje odgovaraju dužnostima osoba koje imaju status dužnosnika u Republici Hrvatskoj“. „Nije bitno ima li osoba status dužnosnika prema zakonu strane države ili međunarodne organizacije.“

Praktičari u misiji utvrđivanja činjenica manje su sigurni u navedeno. Tužitelji navode da bi tražili dokaze o statusu stranog javnog dužnosnika prema stranom zakonu. U nedostatku takvog dokaza, nisu sigurni da bi mogli osigurati osudu za strano podmićivanje. Suci navode da bi u predmetu domaćeg podmićivanja tražili dokumentarni dokaz o statusu dužnosnika. Preslikavajući obrazloženje na slučaj stranog podmićivanja, očekuju da će se slični dokazi pribaviti putem uzajamne pravne pomoći. Odvjetnik obrane u misiji za utvrđivanje činjenica je odlučniji, navodeći da je svakako potreban dokaz o poslovnoj sposobnosti stranog javnog dužnosnika.

### **4.3.7. Za tu službenu osobu ili za treću stranu**

Čl. 1 st.1. Konvencije zahtijeva obuhvaćanje davanja mita službenoj osobi „ili za treću osobu“. Hrvatski čl. 294. KZ-a obuhvaća takve treće strane korisnike upućivanjem na mito namijenjeno službenoj „ili drugoj osobi“.

### **4.3.8. Kako bi službena osoba obavila ili se suzdržala od obavljanja službenih dužnosti**

Čl. 1. st.1. Konvencije obuhvaća podmićivanje „kako bi službena osoba obavila ili se suzdržala od obavljanja službenih dužnosti“. Hrvatsko kazneno djelo stranog podmićivanja jasno se odnosi na takve slučajeve. Čl. 294. st.1. KZ-a obuhvaća podmićivanje kako bi službena osoba obavila ili se suzdržala od obavljanja službene radnje koju ne bi trebala obaviti. Čl. 294. st.2. obuhvaća podmićivanje kako bi se

službena osoba navela da obavi ili da ne obavi službenu radnju kada bi je trebala obaviti. U oba slučaja radi se o kaznenom djelu bez obzira na to jesu li radnja ili propusti službene osobe „unutar ili izvan granica njegovih ovlasti“.

Međutim, ovdje Konvencija ide dalje i zahtijeva obuhvaćanje podmićivanja u zamjenu za radnju izvan granica ovlasti službene osobe. Čl. 1. st. 1. zabranjuje podmićivanje „kako bi službena osoba obavila ili se suzdržala od obavljanja radnji „povezanih sa svojim službenim dužnostima“. Ova fraza uključuje „svako korištenje položaja javnog dužnosnika, bilo da je u okviru ovlasti dužnosnika ili ne“, prema čl. 1. st. 4. podstavku c. U komentaru 19 se dodaje da bi ovo obuhvatilo slučaj u kojem izvršni direktor tvrtke daje mito visoko rangiranoj službenoj osobi vlade. Službena osoba tada koristi svoj položaj – iako djeluje van svojih ovlasti – kako bi druga službena osoba dodijelila ugovor tvrtki.

Hrvatska zabranjuje takve slučajeve podmićivanja gdje se djeluje izvan službenih ovlasti. Čl. 294. KZ-a primjenjuje se na činjenja ili nečinjenja službene osobe bilo da jesu ili nisu „povezana sa njegovim službenim dužnostima“. Međutim, djelo se odnosi na činjenja ili nečinjenja koja bi službena osoba trebala ili ne bi trebala obaviti. Ne bavi se situacijama u kojima nema izričitog uvjeta da službena osoba obavlja radnju ili da joj se zabrani obavljanje neke radnje. Ministarstvo pravosuđa i uprave navodi da je takav slučaj umjesto toga obuhvaćen kaznenim djelom trgovanja utjecajem iz čl. 296. KZ-a. Ovom odredbom zabranjuje se davanje mita nekome kako bi upotrijebio svoj „službeni ili društveni položaj ili utjecaj za posredovanje“ u obavljanju ili neobavljanju radnje službene osobe. Djelo podliježe istom rasponu sankcija kao i aktivno strano podmićivanje.

#### **4.3.9. Kako bi stekao ili zadržao poslovnu ili drugu nepripadnu korist u vođenju međunarodnog poslovanja**

Hrvatsko kazneno djelo stranog podmićivanja u čl. 294. KZ-a nije ograničeno na podmićivanje u poslovnom kontekstu. Čl. 1. st.1. Konvencije zabranjuje podmićivanje stranog javnog dužnosnika „radi stjecanja ili zadržavanja poslovne ili druge nepripadne koristi u vođenju međunarodnog poslovanja“. Čl. 294. KZ-a nema slično ograničenje. U tom smislu kazneno djelo je šire od čl. 1. st.1. Konvencije.

Hrvatske vlasti navode da čl. 294. KZ-a ispunjava dva daljnja uvjeta Konvencije. Prema odredbi smatra se kaznenim djelom je li davatelj mita najkvalificiraniji ponuditelj za ugovor ili mu se na drugi način može dodijeliti posao (Komentar 4). Također je kazneno djelo ako davatelj mita dobije nešto na što nema jasno pravo, na primjer, dozvolu za rad za tvornicu koja ne ispunjava zakonske uvjete (Komentar 5). Međutim, podupiruća sudska praksa ili znanstveni radovi na tu temu nisu navedeni. Primjena ovih uvjeta na pravne osobe razmatra se u Odjeljku D.5 na odjeljak 5.5. s

#### **4.4. Supočiniteljstvo u stranom podmićivanju**

Čl.1 st.2. Konvencije kaže da će „svaka stranka poduzeti sve potrebne mjere kako bi se utvrdilo da supočiniteljstvo, uključujući poticanje, pomaganje i podržavanje, ili odobrenje djela podmićivanja stranog javnog dužnosnika, predstavlja kazneno djelo.“

Komentar 11 pojašnjava da se ta kaznena djela „shvaćaju u smislu njihovog uobičajenog sadržaja u nacionalnim pravnim sustavima. Sukladno tome, ako ovlaštenje, poticanje ili jedno od drugih navedenih djela koja ne dovode do daljnjih radnji, sami po sebi nisu kažnjivi prema pravnom sustavu stranke, tada stranka ne bi bila dužna proglasiti ga kažnjivim u pogledu podmićivanja stranog javnog dužnosnika.“

Hrvatska se bavi supočiniteljstvom u općem dijelu Kaznenog zakona. Kao što je spomenuto u odjeljak 4.3.5, čl. 36. KZ-a propisuje da osoba koja počini kazneno djelo „posredstvom druge osobe“ odgovara kao počinitelj. Odgovornost za supočinitelja nastaje ako više osoba zajedničkom odlukom počini kazneno djelo, a svaka sudjeluje ili bitno pridonese počinjenju kaznenog djela. Ministarstvo pravosuđa i uprave navodi da



se ovom odredbom obuhvaća i ovlaštenje za počinjenje kaznenog djela. Osim toga, prema čl. 37. st. 1. KZ-a tko drugoga s namjerom potakne na počinjenje kaznenog djela, kaznit će se kao da ga je sam počinio. Osoba koja s namjerom pomogne drugoj osobi u počinjenju kaznenog djela odgovorna je prema čl. 38, ali može biti „blaže“ kažnjena od počinitelja.

#### 4.5. Pokušaj i dogovor za počinjenje kaznenog djela stranog podmićivanja

Čl. 1. st. 2. Konvencije navodi da se „pokušaj i dogovor za podmićivanje stranog javnog dužnosnika smatra kaznenim djelom u istoj mjeri kao i pokušaj i dogovor za podmićivanje javnog dužnosnika“.

U Hrvatskoj se kazneno djelo pokušaja jednako primjenjuje na strano i domaće podmićivanje. Prema čl. 34. KZ-a, osoba je kriva za pokušaj ako namjerava počiniti kazneno djelo, a poduzima radnju koja „prostorno i vremenski neposredno prethodi“ počinjenju djela. Osoba koja pokuša kazneno djelo može biti „blaže“ kažnjena od počinitelja koji izvrši djelo. Odredba se primjenjuje samo kada je to izričito propisano zakonom ili kada je za djelo u pokušaju zapriječena kazna zatvora od najmanje pet godina. Pokušaj se stoga odnosi na strano (i domaće) podmićivanje radi kršenja dužnosti, što je kažnjivo kaznom zatvora od jedne do osam godina (čl. 294. st.1 KZ-a). Pokušaj se također odnosi na strano (i domaće) podmićivanje radi obavljanja dužnosti, budući da je maksimalna kazna za to kazneno djelo kazna zatvora od pet godina (čl. 294. st.2.).

Dogovor za počinjenje stranog podmićivanja također se primjenjuje u istoj mjeri kao i u slučaju domaćeg podmićivanja. Prema čl. 327. KZ-a, kazneno je djelo dogovarati se s nekim da počinji djelo za koje je zapriječena kazna zatvora preko tri godine. Aktivna inozemna i domaća kaznena djela podmićivanja kvalificiraju se za ovu odredbu. Za dogovor je propisana kazna zatvora do tri godine.

#### 4.6. Obrane kod stranog podmićivanja

##### 4.6.1. Obrana sitnog mita

Konvencija ne zahtijeva od stranaka da kriminaliziraju sitno mito. Komentar 9 definira takvo plaćanje kao plaćanje „učinjeno kako bi se potaknuli javni dužnosnici da obavljaju svoje funkcije, kao što su izdavanje licenci ili dozvola“. Ova plaćanja se ne smatraju izvršenima „radi stjecanja ili zadržavanja poslovne ili druge nepripadne koristi“. Stoga nisu zabranjeni Konvencijom. Međutim, s obzirom na korozivni učinak ovog fenomena, Preporuka VI protiv podmićivanja iz 2009. godine traži od zemalja da povremeno preispituju svoje politike i pristup u vezi sa sitnim iznosima mita, da se bore protiv te pojave i potiču tvrtke da zabrane ili obeshrabre korištenje takvih plaćanja u svojim programima interne kontrole, etike i usklađenosti.

Hrvatske vlasti navode da njihovo kazneno djelo stranog podmićivanja zabranjuje „sitno mito“. Čl. 87. st. 24. KZ-a definira mito kao svaku nepripadnu nagradu, dar ili korist „bez obzira na vrijednost“. Ovo nadilazi obranu „beznačajnog kaznenog djela“ u čl. 33. KZ-a U ovoj potonjoj odredbi navodi se da nema kaznenog djela ako je „stupanj krivnje počinitelja nizak, djelo nije imalo posljedice ili su posljedice neznatne, i ne postoji potreba da počinitelj bude kažnjen“. Ministarstvo pravosuđa i uprave navodi da se čl. 33. KZ-a ne primjenjuje u praksi u slučajevima korupcije. Podaci o primjeni odredbe nisu dostupni.

##### 4.6.2. Djelotvorno kajanje

Čl. 294. st.3. KZ-a navodi „djelotvorno kajanje“ za strano (i domaće) podmićivanje. Davatelj mita može biti „oslobođen kazne“ ako dade mito na zahtjev službene osobe. On/ona također mora prijaviti djelo ili prije njegovog otkrivanja ili prije saznanja da je djelo otkriveno. Počinitelj izbjegava kaznu, ali je ipak kazneno gonjen i osuđujuća presuda je donesena, ističe tužitelj u misiji za utvrđivanje činjenica. Čl. 50. st. 2. KZ-a nadalje predviđa da se davatelj mita može i blaže kazniti umjesto potpunog oslobađanja od kazne.

Hrvatske vlasti navode da je politički razlog za tu odredbu poticanje prijavljivanja mita. Neki tužitelji i suci dodaju da bi odgovornost bila isključena samo ako je osoba bila prisiljena od strane službene osobe da dade mito. Međutim, ovaj uvjet nije propisan u odredbi. Statistički podaci hrvatskih vlasti pokazuju da je ova odredba korištena samo jednom u razdoblju 2015.-2019. Slična odredba se primjenjuje i na pravne osobe (vidi odjeljak 5.8).

Ključna značajka odredbe je da je diskrecijska i da ne isključuje oduzimanje imovinske koristi stečene podmićivanjem. Sudionici misije utvrđivanja činjenica navode da je na sucu da odluči hoće li davatelja mita osloboditi kazne. Prilikom donošenja ove odluke sud će uzeti u obzir čimbenike kao što su okolnosti i utjecaj kaznenog djela te osobne okolnosti počinitelja. Jedan sudac navodi da tu odredbu ne bi primijenio ako se kazneno djelo otkrije prije nego što ga prijavi davatelj mita. Drugi sudac navodi da se davatelj mita proglašava krivim i jedino oslobađa kazne. Stoga se može izreći oduzimanje, s obzirom da čl. 5. KZ-a navodi da „nitko ne može zadržati imovinsku korist ostvarenu protupravnom radnjom”.

#### **4.6.3. Obrana krajnje nužde**

U komentaru 7 se navodi da je strano podmićivanje kazneno djelo bez obzira na, između ostalog, navodnu nužnost plaćanja radi dobivanja ili zadržavanja poslovne ili druge nepridatne koristi.

Hrvatska obrana krajnje nužde ne odnosi se na strano podmićivanje. Čl. 21. st 2. KZ-a ograničava tu obranu na situacije u kojima je počinjenje kaznenog djela nužno kako bi se „od sebe ili drugoga odbio istovremeni ili izravno predstojeći protupravni napad”. Odredba se stoga ne primjenjuje na podmićivanje radi dobivanja ili zadržavanja poslovne ili druge koristi.

### **4.7. Zaključci o hrvatskom kaznenom djelu stranog podmićivanja**

Hrvatsko kazneno djelo stranog podmićivanja u čl. 294. KZ-a sadrži mnoge bitne značajke koje zahtijeva Konvencija OECD-a protiv podmićivanja. Kazneno djelo općenito se odnosi na svaku fizičku osobu. Izriekom obuhvaća modalitete ponude, obećanja i davanja mita. Mito može biti svaka nepridatna nagrada, dar ili druga imovinska ili neimovinska korist, bez obzira na vrijednost. Mito plaćeno trećim stranama korisnicima izriekom je obuhvaćeno. Podmićivanje putem posrednika obuhvaćeno je odredbama KZ-a o supočiniteljstvu. Kazneno djelo trgovine utjecajem iz čl. 296. KZ-a obuhvaća neke oblike podmićivanja kako bi službena osoba djelovala izvan službenih ovlasti. Opće odredbe KZ-a predviđaju supočiniteljstvo i pokušaj stranog podmićivanja.

Kako bi dodatno ojačala svoje kazneno djelo stranog podmićivanja, Hrvatska bi mogla razmotriti sljedeće:

- a Poduzeti korake kako bi osigurali da je obilježje namjere kaznenog djela dovoljno široko da obuhvaća tipične transakcije stranog podmićivanja, posebno podmićivanje počinjeno putem posrednika;
- b Proširiti definiciju stranog javnog dužnosnika, uključujući osobe koje obnašaju zakonodavnu dužnost u stranoj zemlji ili obavljaju javnu funkciju u stranoj zemlji; zaposlenike stranih poduzeća u državnom vlasništvu ili poduzeća pod državnom kontrolom; i dužnosnike svih javnih međunarodnih organizacija, uključujući i one u kojima Hrvatska nije članica;
- c Osigurati da je definicija stranog javnog dužnosnika autonomna i da ne zahtijeva dokaz stranog prava; i
- d Pojasniti da definicija strane zemlje uključuje „sve razine i jedinice vlasti, od nacionalne do lokalne“, kao i svako organizirano strano područje ili entitet, kao što je autonomno područje ili zasebno carinsko područje.

## Bibliografija

- OECD (2020), *Izvešće o Islandu Faza 4*, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Iceland-Phase-4-Report-ENG.pdf#page=23&zoom=100,82,569>. [9]
- OECD (2020), *Izvešće o Kostarici Faza 2*, <https://www.oecd.org/corruption/Costa-Rica-Phase-2-Report-ENG.pdf#page=52&zoom=100,82,214>. [7]
- OECD (2020), *Strano podmićivanje i uloga posrednika, menadžera i rodne pripadnosti*, <https://www.oecd.org/corruption/Foreign-bribery-and-the-role-of-intermediaries-managers-and-gender.pdf>. [2]
- OECD (2019), *Izvešće o Latviji Faza 3*, <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Latvia-Phase-3-Report-ENG.pdf#page=16&zoom=100,82,457>. [6]
- OECD (2017), *Izvešće o Argentini Faza 3bis*, <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Argentina-Phase-3bis-Report-ENG.pdf#page=15&zoom=100,76,633>. [21]
- OECD (2017), *Izvešće o Finskoj Faza 4*, <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Finland-Phase-4-Report-ENG.pdf#page=30&zoom=100,82,662>. [5]
- OECD (2015), *Izvešće o Grčkoj Faza 3bis*, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Greece-Phase-3bis-Report-EN.pdf#page=16&zoom=100,76,133>. [11]
- OECD (2015), *Izvešće o Latviji Faza 2*, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Latvia-Phase-2-Report-ENG.pdf#page=54&zoom=100,76,165>. [4]
- OECD (2014), *Izvešće o Argentini Faza 3*, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Argentina-Phase-3-Report-ENG.pdf#page=14&zoom=100,82,200>. [20]
- OECD (2014), *Izvešće o Sloveniji Faza 3*, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/SloveniaPhase3ReportEN.pdf#page=12&zoom=100,82,550>. [16]
- OECD (2013), *Izvešće o Portugalu Faza 3*, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Portugalphase3reportEN.pdf>. [15]
- OECD (2012), *Izvešće o Slovačka republika Faza 3*, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/SlovakRepublicphase3reportEN.pdf#page=12&zoom=100,76,361>. [13]
- OECD (2012), *Izvešće o Španjolskoj Faza 3*, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Spainphase3reportEN.pdf#page=14&zoom=100,76,550>. [19]
- OECD (2010), *Izvešće o Islandu Faza 3*, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Icelandphase3reportEN.pdf#page=10&zoom=100,82,550>. [8]
- OECD (2009), *Tipologije i uloge posrednika u međunarodnim poslovnim transakcijama*, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/43879503.pdf>. [3]
- OECD (2007), *Izvešće o Portugalu Faza 2*, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/38320110.pdf#page=44&zoom=100,82,250>. [14]
- OECD (2005), *Izvešće o Belgiji Faza 2*, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/35461651.pdf#page=35&zoom=100,82,700>. [17]

- OECD (2005), *Izveštće o Švedskoj Faza 2*, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/35394676.pdf#page=37&zoom=100,82,550>. [10]
- OECD (2005), *Slovačka republika Faza 2*, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/35778308.pdf#page=30&zoom=100,76,433>. [12]
- OECD (2004), *Izveštće o Meksiku Faza 2*, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/33746033.pdf#page=11&zoom=100,82,500>. [18]
- OECD (n.d.), *Državno praćenje OECD Konvencije protiv podmićivanja*, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/countrymonitoringoftheoecdanti-briberyconvention.htm>. [1]

## Bilješke

<sup>1</sup> *Kazneni zakon*, Narodne novine br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21.

<sup>2</sup> Na primjer, vidi (OECD, 2015<sub>[4]</sub>), st. 194.-197. i Preporuka 13.(a); (OECD, 2017<sub>[5]</sub>), st. 80.-83. i Preporuka 3; (OECD, 2019<sub>[6]</sub>), st. 31 i Preporuka 1.(a); (OECD, 2020<sub>[7]</sub>), st. 197.-201. i Preporuka 12.(a).

<sup>3</sup> *Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika*, Narodne novine br. 101/98., 135/98., 105/99., 25/00., 73/00., 30/01., 59/01., 114/01., 153/02., 163/03., 16/04., 30/04., 121/05., 151/05., 141/06., 17/07., 34/07., 107/07., 60/08., 38/09., 150/11., 22/13., 102/14., 103/14., 03/15., 93/16., 44/17., 66/19.

<sup>4</sup> Na primjer, vidi (OECD, 2014<sub>[16]</sub>), st. 26. i Preporuka 1.b; (OECD, 2010<sub>[8]</sub>), st. 13.-17. i Preporuka 1; (OECD, 2020<sub>[9]</sub>), st. 60.-67. i Preporuka 5.

<sup>5</sup> Na primjer, vidi (OECD, 2005<sub>[10]</sub>), stavci 144.-153. i 227.; (OECD, 2015<sub>[11]</sub>), , st. 40. i Preporuka 2.c; (OECD, 2005<sub>[12]</sub>), st. 135.-141.; OECD (2012.) (OECD, 2012<sub>[13]</sub>), st. 22.-24. i Preporuka 1.b.

<sup>6</sup> Na primjer, vidi (OECD, 2007<sub>[14]</sub>), st. 134.; (OECD, 2013<sub>[15]</sub>), st. 36. i Preporuka 1. (b); (OECD, 2014<sub>[16]</sub>), st. 21. a. i Preporuka 1.a.

<sup>7</sup> Na primjer, vidi (OECD, 2005<sub>[17]</sub>), st. 118.-122. i 178.k; (OECD, 2004<sub>[18]</sub>), st. 34.-35. i 185.b.; (OECD, 2012<sub>[19]</sub>), st. 24.-26. i Preporuka 2.a; (OECD, 2014<sub>[20]</sub>), st. 34 i Preporuka 1.a; (OECD, 2017<sub>[21]</sub>), st. 43.-44. i Preporuka 1.a.



**From:**  
**Fighting Transnational Bribery in Croatia**  
Assessment of Legal and Policy Frameworks

**Access the complete publication at:**  
<https://doi.org/10.1787/90d486ae-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2022), “Kazneno djelo stranog podmićivanja”, in *Fighting Transnational Bribery in Croatia: Assessment of Legal and Policy Frameworks*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/57beaa98-hr>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.