

Marin Bonačić*

KONFERENCIJA O PRAVNIM OBILJEŽJIMA, PROBLEMIMA I PERSPEKTIVAMA SURADNJE IZMEĐU OLAF-A I NACIONALNIH CARINSKIH, POLICIJSKIH I PRAVOSUDNIH TIJELA

Miskolc-Lillafüred (Mađarska),
23.-24. ožujka 2007.¹

U hotelu *Palotaszálló* u *Miskolc-Lillafüredu* (Mađarska) 23.-24. ožujka 2007. u organizaciji OLAF-a², Udruge mađarskih pravnika za europsko kazneno pravo, i pokrajinske organizacije Udruge mađarskih pravnika pokrajine B-A-Z³ održana je konferencija o pravnim obilježjima, problemima i perspektivama suradnje između OLAF-a i nacionalnih carinskih, policijskih i pravosudnih organa. Konferencija je bila podijeljena u šest panela s nazivima:

- uloga OLAF-a u zaštiti financijskih interesa Europske unije,
- problematika dokaza u međunarodnoj suradnji u upravnim i kaznenim predmetima,
- uloga kaznene odgovornosti voditelja poslovanja u zaštiti financijskih interesa EU,
- pitanja suradnje između OLAF-a i nacionalnih carinskih i nacionalnih odjela AFCOS⁴,
- suradnja OLAF-a s policijom,
- Europska komisija/OLAF kao žrtva u nacionalnom kaznenom postupku.

Osim domaćih stručnjaka na Konferenciji su sudjelovali i predstavnici udruga za europsko kazneno pravo iz 17 zemalja.

Konferencija je započela kratkim uvodnim govorom prof. dr. **Ákosa Farkasa**, predsjednika Mađarskog udruženja za europsko kazneno pravo, koji je u ime organizatora pozdravio sudionike. Nakon njega govorio je **Lothar Kuhl**⁵, koji je istaknuo da tijelo kao što je OLAF u procesu širenja Europ-

* Znanstveni novak na projektu *Hrvatska i međunarodno kazneno sudovanje* na Katedri za kazneno procesno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu

¹ Naziv konferencije na engleskom jeziku: *Conference on the Legal Characteristics, Problems and Perspectives of Cooperation Between OLAF and The National Customs, Police and Judicial Agencies, 23-24 March 2007, Miskolc-Lillafüred (Hungary).*

² Ured Europske komisije za borbu protiv prijevara.

³ *Association of Hungarian Lawyers for European Penal Law* i *Association of Hungarian Lawyers B-A-Z County Organization.*

⁴ *Anti Fraud Co-Operating Structures*; Ured za koordinaciju u borbi protiv prijevara.

⁵ Voditelj Odjela za zakonodavstvo i pravne poslove u OLAF-u.

ske unije ne može više pratiti posebnosti pojedinih država te mu je stoga za uspješan rad bitna suradnja s nacionalnim AFCOS-ima. Domaća tijela imaju primarnu, a OLAF sa svojim ograničenim ovlastima ima podupiruću ulogu u zaštiti financijskih interesa Europske unije. Osvrnuo se i na program *Hercules II* za financiranje izobrazbe, konferencija i seminara u 2007. godini, godišnju konferenciju udruga za europsko kazneno pravo koja će se održati u Cataniji (Italija) te na Konvenciju o zaštiti financijskih interesa Europske unije.

Prvim panelom pod nazivom **Uloga OLAF-a u zaštiti financijskih interesa EU** predsjedao je prof. dr. **Ákos Farkas**, a prvi izlagač bio je dr. **Kálmán Györgyi**⁶. On je istaknuo da je osnivanje OLAF-a⁷ bilo potaknuto visokim iznosima koji su uskraćeni proračunu Europske unije. OLAF je neovisna organizacija koja ima dvije ključne zadaće: podupiranje suradnje u borbi protiv financijskih prijevara i provođenje istraga u upravnom postupku. Nadzorni odbor OLAF-a sastoji se od pet članova koji imaju snažnu legitimaciju, budući da ih zajednički biraju Parlament, Komisija i Vijeće. Od 1999. godine radi se na poboljšanju organizacije, a jedna je od uloga Nadzornog odbora i komentiranje pristiglih prijedloga.

Laslo Soos⁸ održao je predavanje o uzajamnoj pomoći u upravnim stvarima u borbi protiv nepravilnosti i zaštiti financijskih interesa EU. Predstavio je Prijedlog novog mađarskog zakona o međunarodnoj prekršajnoj pravnoj pomoći koji je bio spreman za upućivanje u zakonodavnu proceduru. U ovom području problem je što različite zemlje nemaju jednako shvaćanje o tome koja su ponašanja prekršaji. Mađarski zakon omogućuje pružanje prekršajnoj pravnoj pomoći samo kod nekih prekršaja. Što se tiče općih procesnih pravila, jedina je pretpostavka da se može identificirati tražitelja pomoći te da je zahtjev na jednom od službenih jezika u Mađarskoj (iako to nije uvjet u slučaju kada država tražiteljica prihvaća zahtjeve podnesene na mađarskom jeziku). Državni odvjetnik upućuje primljeni zahtjev nadležnom tijelu, a ovlašten je i za traženje prekršajnoj pravnoj pomoći od stranih država. Ako je neko ponašanje prema mađarskom pravu kazneno djelo, a u pravu države moliteljice prekršaj, pomoć se pruža po pravilima kaznenopravne pomoći. Druga velika cjelina zakona odnosi se na priznavanje i izvršenje stranih odluka. Pravna pomoć moguća je samo za dvadesetak djela koja su navedena u zakonu, a mađarska tijela dužna su izvršiti strane odluke ako je riječ o osobi koja ima mađarsko državljanstvo ili ostvaruje prihode u Mađarskoj. Oblik zahtjeva uređen je sukladno Okvirnoj odluci o primjeni načela uzajamnog priznanja

⁶ Glavni ministarski savjetnik, član Nadzornog odbora OLAF-a.

⁷ Ured je odgovoran za borbu protiv prijevara na štetu proračuna Europske unije od 1. lipnja 1999., kad je zamijenio UCLAF (*Anti-Fraud Coordination Unit*) osnovan 1988. godine.

⁸ Ministarstvo pravosuđa i javnog reda Republike Mađarske.

financijskih kazni.⁹ Iznos za koji se može tražiti izvršenje mora biti barem 70 eura, s time da postoji pravilo da iznos kazne ne može biti veći od najvećeg iznosa novčane kazne koja se može izreći po mađarskom pravu.

Lothar Kuhl održao je izlaganje pod nazivom *Istražna djelatnost OLAF-a, kaznena nasuprot upravnoj istrazi*, u kojem je istaknuo da je vrlo teško postići konsenzus o promjeni pravnog okvira koji uređuje rad OLAF-a, ali da se većina problema u funkcioniranju može riješiti administrativnim mjerama. Pritom je važno sačuvati neovisnost OLAF-a od političkih utjecaja, u čemu bitnu ulogu ima i Nadzorni odbor. Sa svojih 400 službenika u Bruxellesu, od kojih je približno 50% istražitelja, OLAF je malo tijelo te se mora oslanjati na suradnju s tijelima u državama članicama. Dužan je obavijestiti nacionalna tijela kad god u svojim istragama utvrdi činjenice koje upućuju na postojanje prijevare na štetu financijskih interesa EU. Osim toga, dužan je i pomagati nacionalnim sudovima. U suradnji između OLAF-a i tijela koja vode kazneni postupak ne bi trebalo biti ograničenja te bi trebao postojati dvosmjerni protok informacija. Pritom postoje podaci koji su zaštićeni pravilima o zaštiti tajnosti podataka i pravilima o sudskoj tajnosti, koja obvezuju i službenike OLAF-a. Pravo na pristup podacima iz spisa odnosi se na one dijelove spisa koji pomažu OLAF-u u njegovim istragama. Rezultat OLAF-ovih istraga je završno izvješće o slučaju, koje se može temeljiti na dokazima prikupljenim u cijeloj Europi. Novo je da bi rezultate OLAF-ovih istraga trebali u određenoj mjeri uzeti u obzir sudovi u kaznenom postupku. Naime, u svojim istragama on se drži određenih standarda koji mogu zadovoljiti zahtjeve kaznenog postupka. Navedeno pitanje rješava načelo asimilacije, koje određuje da tako prikupljeni dokazi pod određenim uvjetima imaju dokaznu vrijednost u nacionalnom kaznenom postupku. Kaznenog suca će zanimati na koji su način dokazi prikupljeni, odnosno jesu li poštovana pravila kaznenog postupka za prikupljanje dokaza. Ako sudac zaključi da se dokaz ne može upotrijebiti u kaznenom postupku, može tražiti da istražitelj svjedoči o svome izvještaju.

Drugim panelom pod nazivom **Problematika dokaza u međunarodnoj suradnji u upravnim i kaznenim predmetima** predsjedao je dr. **Györgyi Virág**,¹⁰ a prvi izlagač bio je prof. dr. **Árpád Erdei**¹¹ koji je govorio o općim problemima valjanosti dokaza prikupljenih od OLAF-a u nacionalnom pravu. Za OLAF kao istražno tijelo najveća zapreka su razlike u pravnim sustavima. Kao primjer uzeo je zločinačku organizaciju koja krivotvori eure na području triju država. Postavlja se pitanje hoće li se sve tri države koristiti jednakim postupovnim pravilima te hoće li država s najvišim standardima priznati do-

⁹ *Framework Decision on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties.*

¹⁰ Glavni tajnik Mađarskog udruženja za Europsko kazneno pravo.

¹¹ Sudac mađarskog Ustavnog suda.

kaze iz drugih zemalja kao valjane. Ili, ako se svim trima sudi u istoj državi, dvjema od njih na temelju dokaza prikupljenih po nižim standardima, a jednoj na temelju dokaza prikupljenih po višim standardima, među njima nema jednakosti. U takvim slučajevima počinitelji bi za isto djelo u jednoj državi bio osuđen, a u drugoj oslobođen. Osim toga, problem je u tome što OLAF-u nedostaje kontrola koja postoji na nacionalnom stupnju. Iako postoji Nadzorni odbor, veća neovisnost u odnosu prema Komisiji bila bi dobrodošla.

O načelu i problemima uzajamnog priznanja u kaznenim predmetima govorila je dr. **Krisztina Karsai**¹². Istaknula je da postoji duga povijest korištenja načela *ne bis in idem*, odnosno uzajamnog priznanja odluka u kaznenim predmetima. Jedno od načela međunarodne kaznenopravne pomoći je načelo *locus regit actum*, što znači da radnje izvedene pred pravosudnim tijelima strane države prolaze posebnu provjeru zakonitosti koja je pretpostavka za njihovo korištenje u postupku pred domaćim sudovima, a Europska unija želi uvesti načelo *forum regit actum*, što bi značilo da je za valjanost radnje mjerodavan zakon koji važi na području na kojoj se ona poduzima. Okvirnu odluku o uzajamnom priznanju radnji u kaznenom postupku neće biti lako usvojiti, jer to načelo pretpostavlja i međusobno povjerenje u pravne sustave, koje ne postoji. Cilj načela uzajamnog priznanja je povećanje učinkovitosti, što nije uvijek primarni cilj kaznenog postupka. Ono je danas prisutno među članicama EU na nekoliko pravnih područja. Ako nije moguće harmonizirati materijalno kazneno pravo, trebalo bi unificirati postupovna pravila, što bi bilo dobro prihvaćeno.

Prof. dr. **Sabine Gless**¹³ govorila je o transferu dokaza kao kamenu temeljcu učinkovite suradnje. Naglasila je da je uzajamno priznanje 1999. godine na Europskom vijeću u Tampereu nazvano kamenom temeljcem sudske suradnje među državama članicama Europske unije. Ono bi se trebalo primjenjivati i na dokaze, odnosno dokazi zakonito prikupljeni u jednoj državi trebali bi biti valjani u drugoj. Komisija je pripremila Prijedlog okvirne odluke o europskom dokaznom nalogu za pribavljanje predmeta, dokumenata i podataka za korištenje u postupku u kaznenim predmetima¹⁴ koji bi trebao pojednostavniti transfer dokaza među članicama EU. Profesorica **Gless** na kraju je zaključila da je uzajamno priznanje slab kamen temeljac, koji je dobar za pravomoćne odluke, ali ne i za dokaze. Naime, automatsko priznanje valjanosti poremetilo bi procesnu ravnotežu koja postoji u svakom pravnom sustavu. Bilo bi drukčije da su zakoni koji uređuju prikupljanje dokaza harmonizirani.

¹² Izvanredna profesorica na Sveučilištu u Szegedu (Mađarska).

¹³ Profesorica na Sveučilište u Baselu (Švicarska).

¹⁴ *Proposal for a Council Framework Decision on the European Evidence Warrant for obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters.*

Treći panel bio je posvećen **ulozi kaznene odgovornosti rukovoditelja poslovanja u zaštiti financijskih interesa EU**, a predsjedao mu je prof. dr. **Péter Miskolczi Bodnár**.¹⁵ Prvo izlaganje pod nazivom *Koncept kaznenopravne odgovornosti i kazni pravnih osoba u suvremenom kaznenom pravu* održao je dr. **Norbert Kiss**.¹⁶ Naveo je da je kaznenopravna odgovornost pravnih osoba u Mađarskoj uvedena 2001. godine, i da je dosad kažnjeno samo nekoliko pravnih osoba. Mađarska je bila dužna uvesti odgovornost pravnih osoba zbog obveza preuzetih međunarodnim ugovorima, koji ne razlikuju upravnu i kaznenu odgovornost. Problemi koji postoje u mađarskom pravnom sustavu jesu što nedostaje politika kažnjavanja te postoje tri paralelna sustava odgovornosti: kaznenopravni, upravni i građanskopravni, koji nisu koherentni. Na temelju istraživanja može se zaključiti da je potrebno uskladiti kaznenopravni i upravni sustav odgovornosti pravnih osoba kako bi se postigla piramida kažnjavanja.

Dr. **Ferenc Sántha**¹⁷ govorio je o odgovornosti voditelja poslovanja, koja je uvedena iz istih razloga kao i kaznenopravna odgovornost pravnih osoba. Riječ je o posebnoj kaznenoj odgovornosti koja je dosad bila nepoznata. Ta vrsta odgovornosti uvedena je u Nizozemskoj i Francuskoj, a poslije i u pravne akte EU, što je rezultiralo time da države članice implementiraju takvu odgovornost. Naime, voditelj poslovanja može biti kažnjen iako nije ni počinitelj, ni poticatelj. Pravni temelj za odgovornost njegov je pravni položaj i propust da spriječi kazneno djelo unutar kompanije. Odgovornost voditelja bit će isključena ako bi se kazneno djelo dogodilo bez obzira na kontrolu ili ako su ovlasti prebačene na drugu osobu. Elementi odgovornosti voditelja poslovanja jesu: počinjeno kazneno djelo, postojanje voditelja poslovanja, odnos između njega i počinitelja: on ne može odgovarati ako je zaposlenik počinio djelo u svom interesu ili iz nehaja, te propust voditelja. Propust je potrebno pažljivo ispitati. Da bi postojala odgovornost, potrebno je ne samo postojanje propusta nego i okolnost da bi ispunjenje dužnosti otklonilo počinjenje djela.

Prvim panelom drugog dana Konferencije pod nazivom **Pitanja suradnje između OLAF-a i nacionalnih carinskih i nacionalnih AFCOS odjela** predsjedao je dr. **Janos Nagy**.¹⁸ Prva izlagačica bila je dr. **Tünde Kanta**¹⁹ koja je govorila o suradnji između OLAF-a i Mađarske carinske službe. Nakon prikazivanja ustrojstva carinske službe i navođenja povreda za koje je ona nadležna, navela je da od 2005. godine carinska služba pazi i na financijske interese EU. Odnos između carinske službe i OLAF-a uređen je tako da

¹⁵ Potpredsjednik Mađarskog udruženja za Europsko kazneno pravo.

¹⁶ Izvanredni profesor na Sveučilištu Corvinus u Budimpešti (Mađarska).

¹⁷ Izvanredni profesor na Sveučilištu u Miskolcu (Mađarska).

¹⁸ Zapovjednik Mađarske carinske službe.

¹⁹ Voditeljica istražnog odjela Mađarske carinske službe.

mađarski Zakon vrlo jasno određuje tko je odgovoran u postupku. Kad OLAF prikupi određene podatke, jedina mogućnost koja mu je na raspolaganju jest podnošenje izvješća o uočenim nepravilnostima. Osim toga, u postupcima koji se vode OLAF ima ograničeno pravo na pristup informacijama.

Dr. **Imre Szakács**²⁰ govorio je o ulazi mađarskog AFCOS-a u borbi protiv prijevара na štetu EU. Članak 280. Ugovora o Europskoj uniji naglašava suradnju u borbi protiv prijevара na štetu EU. Kako bi postigla navedeni cilj, Komisija je od pristupajućih zemalja zatražila da osnuju urede za koordinaciju u borbi protiv prijevара (AFCOS) s ciljem da pomažu i koordiniraju OLAF-ove istrage, prosljeđuju informacije dobivene od OLAF-a svim nadležnim tijelima te podnose godišnja izvješća o radu i uočenim nepravilnostima. Prema Uredbi Europskog parlamenta i Vijeća 1073/1999 o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevара, države su dužne slati OLAF-u podatke potrebne za istrage. Mađarska je dosad primila i odgovorila na sedam takvih zahtjeva, s time da nije nikad dobila povratne informacije o rezultatima tih istraga. Govoreći o problemima u suradnji, naveo je da u suradnji postoji određeno nepovjerenje s obje strane.

O ulozi češkog AFCOS-a u borbi protiv prijevара na štetu Europske unije govorio je prof.dr. **Jaroslav Fenyk**.²¹ Prvo je naveo i opisao slučajeve prijevара na štetu financijskih interesa EU koji su se dogodili u Češkoj, kao što je npr. zlouporaba sredstava namijenjenih projektu povezivanja gradova ili sredstava u okviru projekta PHARE. Djelovanje AFCOS-a u Češkoj uređeno je Nacionalnom strategijom protiv prijevernih aktivnosti. Suvremeni problemi AFCOS-a u Republici Češkoj su personalni, zatim u komunikaciji, s opremom, budućnost AFCOS-a i odnos njegove istražne i koordinacijske uloge. Profesor **Fenyk** se osvrnuo i na implementaciju Konvencije za zaštitu financijskih interesa Europske zajednice i protokola uz nju. Naime, prijedlog kaznenog djela počinjenog na štetu financijskih interesa EU 2006. godine nije prihvatio Parlament.

Drugi panel kojim je predsjedao prof. dr. **Geza Katona** odnosio se na **suradnju OLAF-a s policijom**. Prvi izlagač bio je dr. **István Bacsai**²² koji je govorio o mađarskim iskustvima o suradnji policije i OLAF-a, a **Malgorzata Hasek-Wiaderek**²³ osvrnula se, uz mnogo statističkih podataka, na poljska iskustva. Dr. **Bacsai** govorio je o povećanju krivotvorenja eura i mjerama koje se protiv toga poduzimaju. Osim toga, iznio je podatak da je policija dosad vodila 14 postupaka iniciranih od nadležnih tijela radi zaštite financijskih interesa EU, a da OLAF još nijednom nije inicirao kazneni postupak.

²⁰ Mađarski AFCOS.

²¹ Profesor na Masarykovu sveučilištu u Brnu (Češka).

²² Mađarski nacionalni istražni ured.

²³ Ured Vrhovnog suda Poljske za istraživanja i analize.

Treći panel bavio se **Europskom komisijom/OLAF-om kao žrtvom u nacionalnom kaznenom postupku**, a predsjedao mu je prof. dr. **Ákos Farkas**. Izlagačice na zadnjem panelu bile su dr. **Anna Kiss**,²⁴ koja je govorila o mogućoj ulozi Europske komisije/OLAF-a kao žrtve u mađarskom kaznenom postupku, čime bi mu se omogućio pristup spisima predmeta, i **Nora Szavov**,²⁵ koja je govorila o pomaganje OLAF-a sudskim vlastima.

Zaključno. Raspon tema koje je Konferencija obuhvatila bio je dosta širok: od pravnog položaja i uloge OLAF-a, problematike dokaza u međunarodnoj suradnji, kaznenopravne odgovornosti pravnih osoba i rukovoditelja poslovanja te uloge OLAF-a kao žrtve u kaznenom postupku do stručnih tema o međusobnoj suradnji OLAF-a s AFCOS-om, carinskim tijelima i policijom. Takvim široko postavljenim programom željelo se upoznati domaće pravne stručnjake s novotama koje donosi sustav europskog prava, ujedno i upozoriti na prijepore koji postoje u određenim područjima te utvrditi probleme koji postoje u suradnji između OLAF-a i mađarskih nacionalnih tijela kako bi ih se riješilo. Drugi cilj Konferencije bio je održavanje veza među udrugama za europsko kazneno pravo koje u svom radu prate najnoviji razvoj europskog kaznenog prava i raspravljaju o njemu. U procesu pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji zasigurno će biti potrebno organizirati sličnu konferenciju i za domaće pravne stručnjake i stručnjake iz prakse kako bi ih se upoznalo s navedenim pitanjima. Sama organizacija Konferencije bila je na vrlo visokoj razini.

²⁴ Nacionalni institut za kriminologiju (Mađarska).

²⁵ Magistrantkinja u Odjelu za pravosudne i pravne savjete u OLAF-u.

