

Dr. sc. Elizabeta Ivičević Karas*

**GODIŠNJI FORUM O BORBI PROTIV KORUPCIJE
I PRIJEVARE U EUROPSKOJ UNIJI 2009.
(S TEŽIŠTEM NA ODUZIMANJU
IMOVINSKE KORISTI)**

Europska pravna akademija (ERA)
Trier, 19. i 20. veljače 2009.

Europska pravna akademija (*Europäische Rechtsakademie – ERA*) organizirala je dvodnevni seminar na temu borbe protiv korupcije i prijevare u Europskoj uniji, s težištem na pitanjima vezanima uz oduzimanje imovinske koristi. Seminar je održan 19. i 20. veljače 2009. u Trieru, Njemačka, gdje je sjedište Europske pravne akademije. Organizatori seminara nastojali su polaznicima kroz predavanja uglednih stručnjaka te kroz diskusiju prikazati neke mogućnosti učinkovitog otkrivanja, istraživanja i progona koruptivnih kaznenih djela, posebice onih koja pogađaju financijske interese Europske zajednice. Uvodni govor održao je Francesco De Angelis, osvrnuvši se na osnivanje OLAF-a (*European Anti-Fraud Office*), danas ugledne organizacije koje bi položaj ubuduće trebalo još ojačati.

Prvo predavanje održao je Wolfgang Hetzer, savjetnik glavnog direktora OLAF-a, na temu uloge i ovlasti OLAF-a u sustavu zaštite financijskih interesa Europske unije. Istaknuo je da OLAF ima ovlasti provođenja “administrativnih” istraga, ali ne i izricanja mjera koje je u nadležnosti država članica. Naime, rezultati istraga koje provodi OLAF dostavljaju se nadležnim tijelima država članica, a u njihovoj je nadležnosti eventualno pokretanje i provođenje kaznenog postupka. Na taj način OLAF ostvaruje svoju osnovnu misiju: pridonosi zaštiti financijskih interesa Europske unije i njezinih građana koji kroz poreze financiraju proračun Europske zajednice te ujedno štiti ugled europskih institucija.

Predavanje na temu politike Europske unije glede oduzimanja imovinske koristi stečene kaznenim djelom održao je Sebastiano Tiné, voditelj Odjela za financijska kaznena djela - borbu protiv organiziranog kriminala, pri Europskoj komisiji. Najprije se osvrnuo na relevantne međunarodnopravne do-

* Dr. sc. Elizabeta Ivičević Karas, docentica na Katedri za kazneno procesno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

kumente usvojene u okviru Ujedinjenih naroda i Vijeća Europe, a potom i na okvirne odluke koje osiguravaju zajednički pristup oduzimanju imovinske koristi stečene kaznenim djelom u članicama Europske unije.¹ Kao posebno značajnu istaknuo je posljednju u nizu okvirnih odluka, onu iz 2007. godine, kojom se predviđa osnivanje nacionalnih ureda za oduzimanje imovinske koristi (*Asset Recovery Offices - ARO*) te njihova suradnja ponajprije putem razmjene informacija i korisnih iskustava. Do veljače ove godine ustanovljeno je šest nacionalnih ureda, a osnivanje novih je u tijeku. Postojeći uredi osnovani su uglavnom u okviru državnih odvjetništava ili policije, a među njima postoje i znatne razlike, primjerice kad je riječ o dodijeljenim ovlastima, odnosno mogućnostima prikupljanja informacija. S time u vezi naglašena je važnost unapređenja praktičnih aspekata oduzimanja imovinske koristi, pri čemu bi upravo nacionalni uredi za oduzimanje imovinske koristi i njihova suradnja trebali imati ključnu ulogu.

1. MEĐUNARODNE, EUROPSKE I NACIONALNE INICIJATIVE: GLAVNI IZAZOVI ODUZIMANJA IMOVINSKE KORISTI

Nakon rasprave, uslijedila su predavanja na temu međunarodnih, europskih i nacionalnih inicijativa u unapređivanju oduzimanja imovinske koristi. Uvodnom riječju polaznicima se obratio Peter Cullen s Europskog suda pravde, a potom je Alan Bacarese, viši stručnjak za oduzimanje imovinske koristi s Instituta za upravu iz Bazela, ujedno i voditelj pravnog savjetovišta pri Međunarodnom centru za oduzimanje imovinske koristi (*International Centre for Asset Recovery - ICAR*) osnovanom u okviru tog instituta, održao predavanje na temu unapređenja međunarodnog razumijevanja i suradnje u borbi protiv prijevare i korupcije, s naglaskom na novom pitanju oduzimanja ukradene imovine. Među glavnim europskim instrumentima ponovo je istaknuta Okvirna odluka iz 2007. kojom se predviđa suradnja ureda za oduzimanje imovinske koristi država članica u postupku otkrivanja i utvrđivanja imovinske koristi stečene kaznenim djelima. Osim toga, istaknuti su i mnogi drugi međunarodnopravni dokumenti koji sadržavaju relevantne odredbe, a posebice Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije. Predavanje je završeno s nekoliko praktičnih primjera.

¹ Framework Decision 2001/500/JHA on money laundering, asset freezing and confiscation; Framework Decision 2003/577/JHA on mutual recognition of freezing orders; Framework Decision 2005/212/JHA on extended confiscation; Framework Decision 2006/783/JHA on the mutual recognition of confiscation orders; Council Decision 2007/845/JHA on Asset Recovery Offices.

Slijedilo je predavanje Lothara Kuhla, voditelja jedinice D.2 pravnih poslova u OLAF-u, posvećeno pristupu Europske unije oduzimanju imovinske koristi, posebice unapređenju razmjene informacija posredstvom OLAF-a u istragama koruptivnih kaznenih djela i prijevare. Nedostatak volje u primjeni postojećih instrumenata zasigurno je glavni uzrok poteškoća vezanih uz oduzimanje imovinske koristi stečene kaznenim djelom. Osim toga, istaknut je problem velikog nerazmjera između, s jedne strane, stvarnog mandata OLAF-a – suzbijanja prijevare, a s druge strane vrlo skromnih ovlasti provođenja administrativnih istraga, ali ne i ovlasti intervencije odnosno primjene represivnih mjera. Dakle, OLAF provodi istrage, no nema ovlasti zaplijeniti ili oduzeti imovinsku korist stečenu kaznenim djelom. Pri tome je zadaća OLAF-a sprečavanje i suzbijanje prijevare, a fokus je uvijek na slučajevima u kojima bi štete mogle biti posebno značajne. Riječ je o vrlo kompleksnoj zadaći, između ostalog i zbog toga što je nerijetko vrlo teško procijeniti koliki je financijski interes u pitanju, a postavlja se i pitanje kriterija koje treba uzeti u obzir prilikom pokušaja procjene štete koju europski proračun trpi zbog korupcije. Kao jedno od mogućih rješenja istaknuta je potreba učinkovitijeg korištenja postojećih instrumenata te usredotočenje na prevenciju.

David Dickson, zamjenik voditelja Jedinice za međunarodnu suradnju britanskog *Crown Office*, održao je predavanje na temu učinkovitijeg oduzimanja imovinske koristi u državama članicama Europske unije, s primjerom Ujedinjenog Kraljevstva. Predavanje je obuhvatilo pregled relevantnih odredbi *Proceeds of Crime Act* iz 2002. koje reguliraju kaznenopravni i građanskopravni režim oduzimanja imovinske koristi stečene kaznenim djelom. Osim toga, istaknute su i relevantne odredbe *Proceeds of Crime (External Requests and Orders) Order* iz 2005. koji predviđa mehanizam za oduzimanje imovinske koristi u Ujedinjenom Kraljevstvu, u slučajevima kad se to smatra nužnim za provođenje kaznenog postupka u inozemstvu. Zaključno je istaknuto da se postojeće uređenje u Ujedinjenom Kraljevstvu pokazalo vrlo učinkovitim te da su znatne svote novca uklonjene iz kriminalne sredine. Ipak, u raspravi koja je uslijedila nisu bila zaobiđena pitanja vezana uz građanskopravni režim oduzimanja imovinske koristi, s obzirom na problem zaobilazanja određenih procesnopравnih garancija karakterističnih za kazneni postupak.

2. ZBOG ČEGA JE ODUZIMANJE IMOVINSKE KORISTI TOLIKO TEŠKO U PRAKSI - PERSPEKTIVA PRAKTIČARA I ULOGA EUROJUSTA

Uslijedila je skupina predavanja posvećenih poteškoćama oduzimanja imovinske koristi, sagledanim prvenstveno iz perspektive praktičara te uloge Eu-

rojista. Predsjedavajući Alan Bacarese riječ je najprije dao Pascalu Gossinu, voditelju Jedinice za uzajamnu pravnu pomoć švicarskog Federalnog ureda za pravosuđe, koji je govorio o švicarskom iskustvu kad je riječ o oduzimanju imovinske koristi. Predavanje je započeo citatom dijela evaluacijskog izvješća koji je sastavio GRECO,² a u kojem se švicarski zakonski model uređenja privremenog oduzimanja i oduzimanja imovinske koristi ocjenjuje dobro koncipiranim. Posebno se pozitivno ocjenjuje učinkovitost uređenja pružanja međunarodne pravne pomoći, a pozitivne su ocjene potkrijepljene i grafički obrađenim statističkim podacima o učinkovitosti suzbijanja korupcije i prijevare. S obzirom na to da je Švicarska zbog svoje specifične financijske pozicije u prošlosti nerijetko bila korištena u ostvarivanju kriminalnih ciljeva, pa i kao skrovište za velike svote ilegalno stečenog novca predstavnika diktatorskih režima, posljednjih se godina posebno ističe važnost dobre međunarodne suradnje u oduzimanju imovinske koristi. Zakonsku osnovu čine Federalni zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći iz 1983. godine te federalni Zakon o pranju novca, odnosno o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma u financijskom sektoru iz 1997. godine. Tako zakon iz 1983. godine, primjerice, predviđa suradnju *erga omnes*, kao i mogućnost primjene privremenih mjera bez pretjeranog formalizma, brzo i trajno. Osim toga, navedeni zakon uređuje povrat vrijednosti, pravo intervencije trećih te primjenu u slučajevima svih kažnjivih djela. Zakon iz 1997. godine predviđa obvezu banaka i financijskih posrednika da identificiraju klijente, kao i obvezu financijskih posrednika da trenutno blokiraju novac u slučaju sumnje na pranje novca i da o tome obavijeste nadležni državni ured. U roku od pet dana blokadu mora potvrditi državno odvjetništvo. Dakle, za uspješno funkcioniranje sustava potrebno je dobro nacionalno zakonodavstvo, koordinacija na domaćoj i međunarodnoj razini te usklađena primjena zakonodavstva koje uređuje međunarodnu pravnu pomoć i sprečavanje pranja novca.

Xavier Ventosa, savjetnik u Središnjoj službi za prevenciju i suzbijanje korupcije (*Central Service of Prevention and Combating Corruption - SCPC*) iz Pariza, izlagao je o policijskoj suradnji u zapljene imovinske koristi stečene kaznenim djelom u europskim okvirima, počevši s režimom predviđenim Schengenskim sporazumom. Osvrnuo se i na ostale instancije, primjerice Cepol, OLAF, Frontex i Eurojust te posebice Interpol koji sjedište ima u Lionu, u Francuskoj, a prisutan je u 184 države. Nakon razmatranja platforme za identifikaciju imovine pribavljene kaznenim djelima, zaključno je, između ostalog, istaknuo važnost osnivanja ureda za oduzimanje imovinske koristi u svim članicama Europske unije, kao i važnost intenziviranja postupaka i učinkovitije zapljene imovinske koristi stečene kaznenim djelom.

² Groupe d' Etats contre la corruption, Vijeće Europe, travanj 2008.

Iz sasvim druge perspektive, o pronalaženju i oduzimanju nezakonito stečenih prihoda sa stajališta branitelja, govorio je Monty Raphael, odvjetnik iz Londona. Svoje izlaganje započeo je isticanjem problema neharmoniziranih kaznenih postupaka i uopće zakonodavstva u Europi. Postavio je pitanje je li kaznenopravni sustav u kojemu postoji mogućnost nagodbe (u krajnjoj liniji i za koruptivna kaznena djela, primjerice prema čl. 153. Njemačkog StGB) uistinu kazneni sustav ili "sustav kompromisa". Upozorio je na nepostojanje *due process* jamstava nakon zapljene imovine, jer je postupak "praktički gotov" budući da pogođena osoba mora vratiti novac, a nerijetko nema sredstava niti da angažira odvjetnika po svome izboru. Potom je istaknuo da bi mjera oduzimanja imovinske koristi trebala imati restitutivni, a ne punitivni karakter. U Engleskoj je sud u pravilu obavezan izdati nalog za konfiskaciju kad to zatraži javni tužitelj, iako je okrivljenik voljan sam vratiti pribavljenu imovinsku korist, zbog toga što je konfiskacija dio kazne.

O razmjeni informacija na razini Europske unije te o ulozima i ovlastima Eurojusta u oduzimanju imovinske koristi izlagao je Jarlath Spellman, nacionalni član za Irsku u Eurojustu. Na početku izlaganja objasnio je da Eurojust čini 27 tužitelja i sudaca, po jedan imenovan od svake države članice. Osnovni cilj Eurojusta jest učinkovitije suzbijanje ozbiljnog prekograničnog kriminala, posebno organiziranog kriminala koji uključuje dvije ili više država. Eurojust kroz suradnju i koordinaciju podržava prekogranične istrage i kazneni progon. Posebno je naglašena uloga Eurojusta kod europskog uhiđenog naloga, u pružanju pomoći u rješavanju konkurirajućih naloga, u slučajevima kada to zatraži nadležna sudbena vlast.

O oduzimanju imovinske koristi iz perspektive Lihtenštajna kao *offshore* financijskog centra izlagao je René Brülhart, ravnatelj lihtenštajnske Financijske obavještajne jedinice. Najprije se osvrnuo na *offshore* financijske centre i njihovo značenje kad je riječ o oduzimanju imovinske koristi. Kao kritične točke istaknuo je nedostatak transparentnosti, nedostatnu međunarodnu suradnju te nepotpuno poštovanje međunarodnopravnih obveza. Potom je detaljno objasnio ulogu Financijske obavještajne jedinice, koje je temeljna zadaća primanje izvještaja i drugih obavijesti o sumnjivim transakcijama te analiziranje, razmjena informacija i naposljetku prosljeđivanje slučajeva nadležnim vlastima. Detaljno je prikazao kako Financijska obavještajna jedinica djeluje u fazi inicijalizacije, u kojoj se prikupljaju, obrađuju, razmjenjuju, analiziraju i provjeravaju informacije, te u fazi potrage i primjene privremenih mjera. Zaključno je istaknuo da je učinkovito pribavljanje informacija od ključnog značenja u oduzimanju imovinske koristi. Posebno je važna međunarodna suradnja, a Financijska obavještajna jedinica u Lihtenštajnu djeluje kao svojevrsno sjecište putova informacija.

3. PREDSTAVLJANJE SLUČAJEVA ODUZIMANJA IMOVINSKE KORISTI – EUROPSKA I MEĐUNARODNA ISKUSTVA

Na početku drugog dana seminara održan je niz izlaganja o ulozi i iskustvima OLAF-a u oduzimanju imovinske koristi, pod predsjedanjem Davida Dicksona. Najprije je Stefan Obermaier, istražitelj odjela *External Aid*, OLAF, uvodno izlagao o zaštiti financijskih interesa Europske zajednice, odnosno o ciljevima i pravnim okvirima djelovanja OLAF-a. Posebno je istaknuo probleme vezane uz oduzimanje imovinske koristi: problem pribavljanja dokaza potrebnih za ishođenje naknade štete te problem daljnjih dimenzija štete koje uzrokuje korupcija, kao što su, primjerice, poremećeno tržišno natjecanje ili poremećene tržišne cijene. Naime, načela koja proizlaze iz financijskih regulativa Europske zajednice (*Financial Regulation*) te Direktive o javnoj nabavi (*Public Procurement Directive*) jesu jednakost tretmana, zabrana diskriminacije, transparentnost i razmjernost.

Stefan De Moor, iz odjela *Legal and Judicial Advice*, OLAF, izlagao je o oduzimanju imovinske koristi, s posebnim osvrtom na istraživanje. Na početku su prikazani instrumenti koje predviđa kazneno pravo, a potom i sustav administrativnih mjera i sankcija predviđenih za slučajeve povreda prava Europske zajednice učinjenih na štetu proračuna.

Na kraju niza predavanja, Tom Willems je kroz četiri praktična primjera korupcije upozorio na svojevrsan “hibridni” položaj OLAF-a jer oduzimanje imovinske koristi nije OLAF-ov ključni posao.

O oduzimanju imovinske koristi stečene koruptivnim kaznenim djelima iz međunarodne perspektive izlaganja su održali Tim Daniel i James Maton. Izlaganje Tima Daniela, partnera u *Edwards Angell Palmer & Dodge* iz Ujedinjenog Kraljevstva, bilo je posvećeno prikazu pet međunarodnih slučajeva u kojima je uspješno identificirana i oduzeta imovinska korist stečena koruptivnim kaznenim djelima. Riječ je o slučajevima predsjednika Suharta iz Indonezije, generala Sani Abacha iz Nigerije, Benazir Bhutto iz Pakistana, Diepreya Alamieyeseigha iz Bayelsa i Angla Leasinga iz Kenije. Za sve slučajeve karakteristično je da su sredstva pribavljena korupcijom pohranjivana diljem svijeta u takozvane sigurne luke poput primjerice Švicarske, Lihtenštajna, Luksemburga, Ujedinjenog Kraljevstva itd. U osnovnim su crtama prikazani postupci koji su vođeni u pojedinim državama, kao i uspješno funkcioniranje sustava međunarodne pravne pomoći koja je bila neizostavan čimbenik učinkovite suradnje.

James Maton, također partner u *Edwards Angell Palmer & Dodge* iz Ujedinjenog Kraljevstva, izlaganje je započeo kratkim osvrtom na kaznenopravne i građanskopravne mehanizme oduzimanja imovinske koristi, a nastavio je na temu međunarodne pravne pomoći u kaznenim stvarima. Posebno je izložio

predmet Alamieyeseigha, nigerijskog državnog guvernera, u kojemu su istrage vođene usporedno u Nigeriji i Ujedinjenom Kraljevstvu, budući da je u britanskim i još nekim europskim državama imao bankovne račune koji su glasili na više milijuna funti. U tom su slučaju najprije uspješno primijenjene privremene mjere osiguranja oduzimanja, a uslijedilo je oduzimanje imovinske koristi izrečeno u kaznenom postupku vođenom u Nigeriji, građanskopravno oduzimanje u Ujedinjenom Kraljevstvu, kao i građanskopravno oduzimanje imovine u Južnoafričkoj Republici. Zaključno su kao ključni faktori uspješnog rješavanja slučaja istaknute detaljne domaće i međunarodne istrage, brza i učinkovita međunarodna pravna pomoć, pravovremeno zamrzavanje imovine, primjena širokog spektra građanskopravnih i kaznenopravnih mehanizama oduzimanja imovinske koristi te suradnja svih aktera, napose policije i odvjetnika.

Raspravom koja je uslijedila zaključen je seminar. Polaznici su kroz predavanja, između ostalog, stekli uvid u neke ključne djelatnosti nacionalnih pravosudnih tijela i policijskih vlasti te mogućnosti promicanja međudržavne suradnje kad je riječ o različitim aspektima učinkovitog oduzimanja imovinske koristi stečene koruptivnim kaznenim djelima.

