

PRIKAZI I OSVRTI

prazna str. 566.

Mr. sc. Zlata Đurđević*

SURADNJA ZAJEDNICE I DRŽAVA ČLANICA U ZAŠTITI EUROPSKIH FINANCIJA (Heidelberg, 4-5. listopada 2002)

Na najstarijem njemačkom sveučilištu, utemeljenom 1386. godine u Heidelbergu, Europska pravna akademija iz Trier (Europäische Rechtsakademie - ERA) organizirala je 4. i 5. listopada 2002. konferenciju o temi *Suradnja Zajednice i država članica u zaštiti europskih financija* (*Die Zusammenarbeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zum Schutz der Finanzen Europas*). Održavanje konferencije financirali su i omogućili Europski ured za borbu protiv prijevare (*Office Européen de Lutte Anti-Fraude* - OLAF), Udruga za zaštitu financijskih interesa Europskih zajednica (*Der Vereinigung zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften*) i Pravni fakultet *Ruprecht-Karls* Sveučilišta u Heidelbergu. Radi se o jednoj u nizu konferencija na temu zaštite financijskih interesa Europske unije koje se posljednjih godina održavaju diljem Europe.¹ Njihov je cilj upozoriti na problem nedovoljne zaštite europskih financija, pod čim se razumijevaju sredstva proračuna Europske unije, kao i promišljanje, pronalaženje i uspostavljanje učinkovitih policijskih i kaznenopravnih mehanizama progona i kažnjavanja počinitelja tih djela.

Službeni jezik ove međunarodne konferencije bio je isključivo njemački, što je uvjetovalo da njezini sudionici budu u najvećem dijelu iz zemalja i krajeva njemačkog govornog područja – Njemačke, Austrije i Švicarske. Bez obzira na jezičnu barijeru koju, kao što je to i istaknuo *dr. Franz-Hermann Brüner*, generalni direktor OLAF-a, njemački jezik nedvojbeno predstavlja u komunikaciji među europskim tijelima, konferencija je održana iz personalnog aspekta na najvišoj političkoj i stručnoj razini. U njoj su kao referenti sudjelovali najviši predstavnici ustanova Europske unije kao što su *dr. Michaele Schreyer*, članica Europske komisije na čelu Općeg ravnateljstva za proračun Europske unije, *dr. Diemut Theato*, predsjednica Odbora Europskog parlamenta nadležnog za kontrolu proračuna, *prof. dr. Bernhard Friedmann*, bivši predsjednik Europskog

* Mr. sc. Zlata Đurđević, asistentica Pravnog fakulteta u Zagrebu

¹ V. sljedeće prikaze: Krapac, Davor (1999) Europsko kazneno pravo: Konvergencijom nacionalnog kaznenog prava prema kaznenom pravu za Europu, HLJKPP br. 1, 219-249; Đurđević, Zlata (2001) Europsko pravno područje i zemlje kandidati: Predstavljanje rezultata projekta Corpus Juris, HLJKPP br. 2, 309-314; Krstulović, Antonija (2002) Europski tužitelj: Zelena knjiga za zaštitu financijskih interesa Europske unije, HLJKPP br. 1, 213-225.

revizijskog suda, *Francesco de Angelis*, član Europske komisije na čelu Općeg ravnateljstva za dodjeljivanje pomoći državama nečlanicama i utemeljitelj nacionalnih udruga za europsko kazneno pravo, *Margarete Hofmann*, članica kabineta dr. Schreyer u Europskoj komisiji te spomenuti generalni direktor OLAF-a *dr. Franz-Hermann Brüner*. Od prisutnih teoretičara kaznenog prava svakako treba istaknuti *prof. dr. Ulricha Siebera*, predsjednika njemačke Udruge za europsko kazneno pravo i profesora Pravnog fakulteta Sveučilišta u Münchenu, *prof. dr. Joachima Vogela* s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Tübingenu te *dr. Sabine Gless*, znanstvenu suradnicu *Max-Planck instituta* za strano i međunarodno kazneno pravo u Freiburgu im Breisgau, koji su svojim znanstvenim radovima i djelovanjem sudjelovali u afirmiranju europskog kaznenog prava kao nove pravne grane unutar prava Europske unije. Radu konferencije posebno je pridonijelo sudjelovanje državnih odvjetnika, policijskih službenika i sudaca koji raspolažu praktičnim iskustvima u području suradnje između nacionalnih i europskih tijela u borbi protiv kriminaliteta na štetu europskih financija te koji su mogli govoriti o konkretnim rezultatima i učinkovitosti postojećih instrumenata, mreža i tijela na razini Europske unije.

Razmjena znanja i iskustava između europskih i nacionalnih eksperata u radu ove konferencije polazište je stručnog i relevantnog raspravljanja o obilježjima i sprečavanju kriminaliteta protiv financijskih interesa Europske unije. Ta vrsta kriminalnog i nezakonitog ponašanja rezultira negativnim reperkusijama u jednakoj mjeri prema Uniji kao i prema državama članicama jer neposredno pogađa proračun Europske unije iz kojeg se financiraju pojedine zajedničke europske politike, a posredno i svakog građanina u Europskoj uniji koji je njezin porezni obveznik. Osim zajedničkog financijskog interesa, horizontalna kooperacija nadležnih tijela država članica te vertikalna kooperacija tijela država članica i tijela Europske unije jedini je mogući učinkoviti način borbe protiv kriminaliteta na štetu proračuna Europske unije. EU prijevara najčešće se pojavljuje u obliku transnacionalnog kriminaliteta koji uključuje veći broj organiziranih počinitelja iz raznih zemalja pa je nužno da i mjere njezinog otkrivanja i sprečavanja budu transnacionalne i supranacionalno koordinirane.

Rad konferencije bio je podijeljen u tri dijela, od kojih se prvi odnosio na ulogu europskih ustanova u sprečavanju prijevara na štetu Zajednice, drugi na funkcioniranje horizontalne i vertikalne suradnje tijela Europske unije i država članica u ovom području, a treći se bavio rješenjima *pro futuro* uz poseban osvrt na formalno predložene projekte Europske komisije. Iako je prema programu bilo predviđeno da se o perspektivama zaštite financijskih interesa Europske unije raspravlja u trećem dijelu konferencije, ocjene, podrška i osporavanje projekata *Corpus Juris* – modela europskog kaznenog zakona te Zelene knjige o kaznenopravnoj zaštiti financijskih interesa Zajednice i uspostavljanju europskog tužitelja koje je Komisija predstavila krajem 2001. godine provlačio se kroz cijelu konferenciju te je kulminirao u zaključnom dijelu.

Članica Europske komisije *dr. Michaela Schreyer*, koja od 1999. godine upravlja Općim ravnateljstvom za proračun Europske unije, održala je uvodni referat u kojem je iznijela niz važnih činjenica vezanih za kriminalitet protiv proračunskih sredstava i energično zahtijevala uspostavu učinkovitih europskih instrumenata za njegovo suzbijanje kao što je osnivanje ustanove europskog (financijskog) tužitelja. Proračun Europske unije s obzirom na prevalentnu vrstu svojih rashoda jest subvencijski proračun (*Subventionshaushalt*) te je kao takav podložan prijevarama. Procjenjuje se da se od oko 100 milijardi eura koliko iznosi proračun Europske unije za 2001. godinu oko 10% ili 100 milijuna eura, ukupno na strani prihoda i rashoda, izgubi kroz kriminalne aktivnosti i druge nezakonitosti. Kao što su to istaknuli i drugi predstavnici ustanova Europske unije - *dr. Diemut Theato*, predsjednica odbora Europskog parlamenta nadležnog za kontrolu proračuna, i *prof. dr. Bernhard Friedmann*, bivši predsjednik Europskog revizijskog suda - ako su građani povjerali svoja financijska sredstva tijelima Europske unije, ona moraju biti adekvatno zaštićena na europskom nivou odnosno europska tijela trebaju raspolagati odgovarajućim instrumentima za njihovu zaštitu i svrsishodno korištenje. Kao egzemplaran slučaj *M. Schreyer* navela je problem preferencijalnih tarifa koje su jedan od temeljnih financijskih instrumenata kojim Europska unija ostvaruje svoju gospodarsku, vanjsku i druge politike, a koje su izrazito kriminogene zbog nepostojanja odgovarajuće kontrole, prevencije i kažnjavanja zloupotreba. Komisija trenutno radi na reformi sustava upravljanja europskim financijama s posebnim naglaskom na uspostavljanje europskih mehanizama kontrole u cilju sprečavanja nezakonitosti. No, kako se 80% proračunskih rashoda Europske unije dijeli preko nadležnih tijela država članica, nužno je i uspostavljanje adekvatnog financijskog nadzora od nacionalnih tijela kontrole. Svi sudionici konferencije s radošću su primili vijest da je sedam godina od potpisivanja svih petnaest država članica Europske unije ratificiralo Konvenciju za zaštitu financijskih interesa Europskih zajednica od 26. srpnja 1995. (*Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften*)² te njezin prvi Protokol o korupciji među službenicima od 27. rujna 1996. - oni će stupiti na snagu 17. listopada 2002.

U drugom dijelu *prof. dr. Joachim Vogel* dao je pregled pravnih propisa primarnog i sekundarnog prava Zajednice na kojima se temelje sve tri razine suradnje – horizontalna između nacionalnih tijela, vertikalna između nacionalnih tijela i ustanova Europske unije te između tijela Europske unije – u cilju sprečavanja kaznenih djela protiv financijskih interesa Europske zajednice. Suradnja ima dva temeljna oblika: kooperacija kao zajedničko djelovanje raznih tijela

² ABl. EG (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften – Službeni list Europskih zajednica) C 316/48 od 27.11.1995 (potpisana 26.7.1995)

na istom slučaju te koordinacija kroz koju se provodi podjela zadataka između različitih tijela. U ostvarivanju kooperacije i koordinacije među nacionalnim i europskim tijelima glavnu bi ulogu trebala imati sljedeća europska tijela: Europski ured za borbu protiv prijevare (OLAF) koji djeluje u okviru Europske komisije, Europski policijski ured (EUROPOL) kroz koji se provodi policijska suradnja te novouspostavljeni EUROJUST³ kao tijelo sudske suradnje u okviru trećeg stupa Europske unije u cilju jačanja borbe protiv teškog kriminaliteta. U diskusiji koja je slijedila isticalo se da su postojeće pravne osnove nedovoljne, suradnja među tijelima u velikom dijelu neformalna i neregulirana, rezultati zajedničkog djelovanja ili aktivnosti europskih tijela ne omogućuju učinkovit kazneni progon jer se ne mogu koristiti kao dokazi u kaznenom postupku pred nacionalnim sudovima, podjela nadležnosti između postojećih europskih tijela suradnje nije jasna niti dosljedno provedena, što dovodi do praktičnih problema kao što su neravnomjerna podjela posla, preopterećenje, pozitivni i negativni sukobi nadležnosti, neučinkovitost ili neprovođenje postupaka zbog slanja predmeta u druge zemlje te nedovoljno znanje nacionalnih policijskih i pravosudnih djelatnika stranih jezika.

S velikim je zanimanjem primljeno izlaganje *Ute Stiegel*, upravne savjetnice u OLAF-u, koja je sažela rezultate završne javne debate o Zelenoj knjizi o kaznenopravnoj zaštiti financijskih interesa Zajednice i ustanovljavanju europskog tužitelja od 11. prosinca 2001.⁴ Ovogodišnja široka rasprava i postupak konzultacija o Zelenoj knjizi koji je obuhvatio predstavnike vlada država članica, strukovne udruge iz područja kaznenog pravosuđa, akademske krugove te udruge za zaštitu ljudskih prava kulminirala je njihovim sudjelovanjem na konferenciji održanoj u rujnu 2002. godine u Bruselu. Iako će Komisija izaći sa službenim rezultatima o reakcijama na Zelenu knjigu krajem 2002. godine, prema neslužbenim podacima od 15 država članica pet je podržalo projekt, pet je izrazilo visok stupanj skepse, a pet je država odbilo uvođenje europskog tužitelja za progon počinitelja kaznenih djela protiv proračuna Europske unije. Oponenti Zelene knjige koji se nisu željeli odreći nacionalnog kaznenopravnog suvereniteta navodili su ove argumente: uvođenje europskog tužitelja nije nužno odnosno cilj (zaštita proračuna EU) ne opravdava sredstvo, postoji deficit u razlozima koji ga opravdavaju, zašto dati kriminalitetu protiv europskih financija prednost pred drugim teškim oblicima međunarodnog kriminaliteta, preklapanje s nadležnošću postojećih europskih tijela (OLAF, EUROJUST), nedostatak *cost-benefit* analize, opasnost *forum shoppinga*, nespojivost s nacionalnim pravnim sustavima i ustavima, upitnost provedivosti zbog nedovoljne zaštite

³ Odlukom Vijeća Europske unije od 28. siječnja 2002.

⁴ Objavljivanje zelene knjige uobičajeni je način na koji Europska komisija obično započinje proces konzultacija o nekoj budućoj zakonodavnoj inicijativi.

prava okrivljenika u kaznenom postupku i nemogućnosti automatskog prenošenja dokaza iz kaznenog postupka jedne države u kazneni postupak druge, o čemu je posebno u svom referatu govorila *dr. Sabine Gless* s Max-Planck instituta u Freiburgu. Zemlje koje su podržale projekt predlagale su sljedeća poboljšanja u cilju njegove provedivosti i veće prihvatljivosti za nacionalne države: jačanje načela razmjernosti i supsidijarnosti, proširivanje stvarne nadležnosti Europskog tužitelja i na druga kaznena djela kao što su zaštita eura ili ekološki delikti, veće sudjelovanje država članica pri izradi takvih projekata te povećanje uloge Europskog parlamenta u zakonodavnom postupku Europske unije u cilju smanjenja demokratskog deficita.

Reakcije na Zelenu knjigu o uspostavljanju europskog tužitelja, koja implicira prenošenje kaznenopravnih ovlasti iz sadašnje isključive nadležnosti nacionalnih država na europska tijela odnosno uvođenje kaznenog prava u prvi stup Europske unije, obuhvaćaju raspon od potpunog odbijanja do jakog zagovaranja. Međutim, čini se ispravnim zaključiti da većina država još uvijek nije spremna odreći se svoga kaznenopravnog suvereniteta u korist supranacionalnih europskih tijela odnosno da su negativne reakcije i odbijanje Zelene knjige prevagnuli nad podrškom i prihvaćanjem. Hoće li se s tim zaključkom složiti i Europska komisija te da li će, priznavši poraz svoga prijedloga, odustati od namjere da na međuvladinoj konferenciji koja će se održati 2004. godine predloži izmjenu Ugovora o Europskoj zajednici nužnu za uvođenje europskog tužitelja, otvoreno je pitanje u čiji pozitivni odgovor autorica ovog prikaza sumnja.

572. str. prazna