

PRIJEVARA NA ŠTETU PRORAČUNA EUROPSKE UNIJE: POJAVNI OBLICI, METODE I UZROCI

dr. sc. Zlata ĐURĐEVIĆ
Pravni fakultet u Zagrebu

Pregledni znanstveni članak*
UDK 336.12(4-67 EU)
JEL H72

Sažetak

U radu se analiziraju pojavni oblici, metode i uzroci počinjenja prijevare na štetu proračuna Europske unije. Pojavni oblici tzv. EU prijevare prikazuju se prema kriteriju vrste proračunskih sredstava. Kriminalitet na štetu proračunski prihoda EU pojavljuje se u obliku utaje carina krijumčarenjem i lažnom prijavom carinski relevantnog podatka o robi. Kriminalitet na štetu rashoda proračuna EU pojavljuje se u obliku subvencijske prijevare u području zajedničke poljoprivredne politike i subvencijske prijevare u području strukturalnih politika. Metode za počinjenje EU prijevare koje se u radu obrađuju jesu krivotvorenje isprava, skrivanje robe, korupcija, nasilje te fiktivni poslovi i zaobilazanje zakona. Zaključno se objašnjavaju glavni egzogeni kriminogeni faktori koji uvjetuju počinjenje EU prijevare.

Ključne riječi: EU prijevare, utaja carina, subvencijska prijevare, krijumčarenje, metode EU prijevare, korupcija, fiktivni poslovi, etiologija

1. Uvod

Cilj rada jest fenomenološkom analizom odrediti i analizirati pojam djela protiv financijskih interesa EU odnosno proračunskih sredstava EU. Fenomenologija je dio kriminološke znanstvene discipline koja se bavi pojavnim oblicima (grč. *faínomai* – pojavljujem se) kažnjivih ponašanja njihovim opisivanjem i sistematiziranjem. Sintetičkom i kazuističkom deskripcijom pojedinih pojava oblika kažnjivih ponašanja i njihovom sistematizacijom prema određenim kriminološkim obilježjima nastoji se poniknuti u slo-

* Primljeno (*Received*): 16.5.2006.
Prihvaćeno (*Accepted*): 17.7.2006.

ženi fiskalni, financijski, gospodarski i pravni kontekst u kojemu ta djela nastaju te im se približiti u njihovu praktičnom realitetu. Fenomenološki kažnjiva ponašanja moguće je podijeliti prema brojnim kriterijima kao što su tipovi počinitelja, metode počinjenja, manipulativne tehnike, težina posljedica, zaštitno dobro, statistička i druga kriminalološka obilježja. Kako bi se uočio višedimenzionalni značaj i osvjetlio kriminalitet protiv proračuna EU iz nekoliko aspekata, u ovom se radu fenomenološka analiza provodi višeslojno i temelji se na dva glavna kriterija: a) na pojavnim oblicima s obzirom na vrstu zaštitnog dobra – prihode ili rashode proračuna EU, b) na metodama počinjenja kažnjivih djela.¹

Poznavanje sadržaja, opsega, sastava, modusa operandija i drugih obilježja kriminaliteta odnosno delinkvencije preduvjet je etiološke analize odnosno identifikacije njegovih uzroka i poduzimanja odgovarajućih preventivnih i represivnih mjera. Na temelju rezultata fenomenološke analize kriminaliteta na štetu proračuna EU, u zaključnom dijelu rada nastoje se utvrditi i objasniti glavni egzogeni kriminogeni faktori te vrste kažnjivih ponašanja. Prije prelaska na glavni dio rada, potrebno je upozoriti na vrste i visinu štete koju uzrokuje ta vrsta kriminaliteta, čime se upozorava na važnost istraživanja i proučavanja tog društvenog problema.

Štetne posljedice kriminaliteta i drugih kažnjivih ponašanja protiv financijskih interesa EU odražavaju se u sferi politike, gospodarstva i financija. Procjene o financijskoj šteti uzrokovanoj kažnjivim djelima na štetu proračunskih sredstava EU u posljednjih 30 godina kreću se u rasponu od 1 do 20% proračuna EU. Visina utvrđene proračunske štete počinjene u otkrivenim slučajevima iznosi 1-2%, no kao vjerodostojna prihvaćena je procjena o pet do deset puta većem iznosu nezakonito prisvojenih sredstava putem neotkrivenih kažnjivih ponašanja. Tako visok postotak gubitka financijskih sredstava Unije nezakonitim radnjama spominjala su razna novinska izvješća, od kojih su neka imala jasnu namjeru nanošenja političke štete europskoj integraciji. No da nije riječ o pukoj protueuropskoj retorici dokazuju i istovjetne tvrdnje pojedinih znanstvenika, političara i ekonomista, kao i rezultati istraživanja i *ex post* kontrola provedenih u pojedinim sektorima EU proračuna. Prvo istraživanje o opsegu gospodarskoga i financijskog kriminaliteta protiv proračuna EU koje je krajem 80-ih proveo Institut za kriminologiju i gospodarsko kazneno pravo Sveučilišta u Freiburgu rezultiralo je procjenom o visini štete od 10-20% EU proračuna (Dannecker, 1996:875). Kasnije istrage Europske komisije², kao i Revizijskog suda³, potvrdile su navedenu visoku tamnu brojku. Najznačajniji izvor podataka o kažnjivim ponašanjima i visini štete godišnja su izvješća Europske komisije o zaštiti financij-

¹ U stručnoj literaturi o kriminalitetu protiv financijskih interesa Europske unije ne postoji općeprihvaćena klasifikacija kažnjivih ponašanja već autori opisuju i grupiraju kažnjiva ponašanja prema diskrecijski izabranim obilježjima. Vidjeti, primjerice, u Dannecker (1993) radove autora Dannecker, Rump, Rieger, Lettieri.

² Zastupnik Komisije u postupku pred Europskim sudom pravde naveo je da tamna brojka štete nanese EU proračunu iznosi 10-15% (izjava Komisije pred Sudom u travnju 1992, u povodu tužbe Savezne Republike Njemačke u predmetu 240/90).

³ Procjena proračunske štete Revizijskog suda u području interventnih mjera i skladištenja krajem 80-ih bila je još poraznija te je iznosila 25-40%, a za 1995. godinu Revizijski sud je iznio podatke da je proračun EU oštećen za 4% prijevarama, za daljnja 4% pogrešnim isplata, a ukupno 14% štete nije moguće sudski utvrditi zbog nedostataka dokaza (Dannecker, 1993:23; 1996:875).

skih interesa Europskih zajednica i borbi protiv prijevare⁴ koja se temelje na podacima što su joj ih, sukladno pravu Zajednice, obvezne dostavljati države članice⁵ i njezin Ured za borbu protiv prijevare (OLAF).⁶

Osim financijske štete⁷ koja neposredno pogađa prihode ili rashode godišnjeg proračuna EU, ta vrsta kriminaliteta ugrožava funkcioniranje unutarnjeg tržišta odnosno gospodarskog sustava EU. Kriminalne gospodarske aktivnosti mogu uzrokovati poremećaj tržišnih zakonitosti i tržišne politike na zajedničkom unutarnjem tržištu te ugroziti druge politike Unije pri nedostatku sredstava za njihovo financiranje. Važno je upozoriti i na političku cijenu kriminaliteta na štetu financijskih sredstava EU koja se skupo plaća gubitkom povjerenja građana u europske ustanove te podrivanjem ugleda i kredibiliteta EU.

2. Pojavni oblici prijevare na štetu proračuna Europske unije

Kažnjive radnje kojima se oštećuje proračun EU uobičajeno se u stručnoj literaturi nazivaju EU prijevarama (*EU/EC-fraud*, *EU/EG-Betrug*). Tim se pojmom ne označava samo kazneno djelo prijevare u kaznenopravnom smislu, već i lakša kažnjiva djela na štetu proračuna EU koja bi se svodila pod pojam nezakonitosti u smislu Uredbe Vijeća o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica.⁸ Glavna podjela kažnjivih ponašanja protiv financijskih interesa EU koja je prihvaćena ne samo u stručnoj literaturi već i u zakonodavstvu EU⁹ i država članica određena je prema kriteriju je li napadnuto dobro prihod ili rashod proračuna EU. Prema tom kriteriju razlikuju se dvije glavne vrste EU prijevare.

1. Utaja carina, poreza i drugih davanja (engl. *evasion of import duties, tax evasion*, njem. *Abschöpfungshinterziehung, Steuerverkürzung*) koja čine prihode proračuna EU.¹⁰ Glavni oblik prijevare kojom se oštećuju odnosno smanjuju prihodi proračuna EU jest utaja odnosno izbjegavanje plaćanja uvoznih carina o kojoj će dalje biti riječi.

⁴ Europska komisija od 1989. godine objavljuje izvješća o borbi protiv prijevare na internetskoj stranici OLAF-a, na adresi http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html

⁵ Radi zaštite financijskih interesa Unije države članice dužne su četiri puta u godini u periodičnim razmacima slati Komisiji opis otkrivenih slučajeva prijevare i nezakonitosti u području rashoda EU čija šteta prelazi 4.000 eura, odnosno u području tradicionalnih vlastitih prihoda Unije čija šteta prelazi 10.000 eura. *Council Regulation (EEC) No 595/91 of 4 March 1991, art. 12(1); Commission Regulation (EC) No 1681/94 of 11 July 1994, art. 12(1); Commission Regulation (EC) No 1831/94 of 26 July 1994, art. 12(1); Council Regulation (EC, EURATOM) no. 1150/2000 of 22. May 2000 implementing Decision 94/728/EC, Euratom on the system of the Communities' own resources* (OJEC L 130 od 31. svibnja 2000), čl.6, st. 5. i čl. 17, st. 3.

⁶ Do 2001. godine izvješća Komisije sadržavala su opise slučajeva prijevare koje je istraživao ili o kojima je izvještio OLAF. Od tada Komisija je napustila kazuistički pristup pa izvješća od 2002. do 2005. ne sadržavaju više opise pojedinih slučajeva već se sastoje od opisa i evaluacije aktivnosti i mjera Zajednice za zaštitu financijskih interesa EU, analize stupnja implementacije čl. 280. Ugovora o Europskoj zajednici u državama članicama i statističke analize.

⁷ Za razumijevanje visine financijske štete od prijevornih aktivnosti važno je znati da je 1. siječnja 2002, kada je obračunsku novčanu jedinicu Europske unije ECU zamijenila jedinstvena službena valuta EU euro, njihov tečaj bio 1:1. Stoga se visina štete koja se u pojedinim slučajevima u ovom radu navodi u ECU može lako izračunati jednostavnom zamjenom za eure.

⁸ Council Regulation (EC, Euratom) № 2988/95 of 18 December 1995 on the protection of the European Communities financial interests.

⁹ Vidjeti čl. 1, st. 1. Konvencije o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica.

¹⁰ O prihodima proračuna EU v. Đurđević (2004) i Šimović (2005:301).

2. Subvencijska prijevarena kojom se označava nezakonito prisvajanje rashoda, dakle sva kažnjiva ponašanja kojima se zloupotrebljavaju odnosno nezakonito prisvajaju razne vrste subvencija, dotacija, poticaja, potpora, premija i druge vrste rashoda proračuna EU¹¹ (engl. *subsidy fraud*, njem. *Subventionsbetrug, Subventionserschleichung, Leistungerschleichung*).

Objektive vrste EU prijave imaju zajednički kriminalni cilj – nezakonito prisvajanje proračunskih sredstava EU. Karakterizira ih izbjegavanje plaćanja ili primanje novca od EU na temelju određenih pravnih obveza (Sieber, 1998:4). Pritom je riječ o neispunjavanju pravno normirane obveze plaćanja novčanog iznosa kojim se puni proračun EU, ali i o postavljanju i realiziranju nezakonitih zahtjeva za isplatom novca koji pripada proračunu EU.

2.1. Utaja carina

Nakon uspostavljanja carinske unije 1968. godine ukidanjem unutarnjih carina i uvođenjem zajedničke carinske tarife, carine i druge pristojbe na uvoz robe u EU propisane su europskim pravom, primarno Carinskim zakonom Zajednice¹² te nizom drugih propisa o regulaciji unutarnjeg tržišta koje donose Vijeće i Komisija. Nasuprot tome, carinarnice na granicama EU ostale su u nadležnosti carinskih uprava države čija je granica i vanjska granica EU, pa one provode carinske postupke uvoza i izvoza robe i nadležne su za kažnjavanje odnosno procesuiranje nezakonitosti, prekršaja i drugih kažnjivih djela pri uvozu ili izvozu.¹³

Fenomenologija ponašanja kojim se izbjegava plaćanje carina pri uvozu robe u EU prikazana je dvjema glavnim kategorijama. Prva je krijumčarenje robe preko granica EU kao najčešći oblik utaje carina kojim se nanosi najveća šteta proračunu EU, a druga su kategorija različite vrste manipulacija pojedinim normativnim obilježjima robe kao što su vrsta, kvaliteta i količina te drugim podacima relevantnim za određivanje visine iznosa carine. Nakon proučavanja opsežne kriminološke literature koja detaljno opisuje brojne i raznovrsne primjere ponašanja s ciljem utaje carina pokazalo se da navedena fenomenološka dihotomija zorno prikazuje dva temeljna oblika počinjenja tog djela koja se najčešće razlikuju, ali pokatkad i preklapaju. Primjerice, pri manipulaciji količinom uvezene robe ne prikazuje se ispravan podatak o količini uvezene robe, ali se ujedno skriva, dakle krijumčari, nedeklarirana količina robe. Jednako tako, pri manipulaciji podatkom o vrsti robe također se krijumčari neprijavljena vrsta robe.

2.1.1. Krijumčarenje

Krijumčarenje podrazumijeva prenošenje određene robe na koju se plaća carina preko granice bez prijave nadležnim carinskim tijelima. Načini na koji se krijumčari roba u EU vrlo su raznoliki, u rasponu od klasičnog krijumčarenja tajnim prelaskom granice mimo

¹¹ O rashodima proračuna EU v. Đurđević (2004:191-194) i Šimović (2005:303).

¹² Customs Code, Regulation EEC br. 2913/92 od 12. listopada 1992. Zakon je proveden Uredbom (Regulation EEC) br. 2454/93 od 2. rujna 1993.

¹³ Zakon o ostvarenju zajedničke organizacije tržišta od 27. kolovoza 1986.

graničnih prijelaza ili skrivanjem robe u lažnim pregradama, pretincima i na drugim skrovitim mjestima,¹⁴ preko lažnog prijavljivanja druge vrste robe, do kompliciranih operacija manipuliranja carinskim postupcima, ispravama ili propisima. Sprečavanje krijumčarenja ponajprije je pitanje intenziteta nadzora granice i kontrole robe koja preko nje prelazi. Krijumčarenje je najčešće dio ilegalne trgovine pa se osim oštećenja proračuna EU utajom carina, oštećuju i nacionalni proračuni zbog gubitka trošarina i poreza na dodanu vrijednost.

U EU se najčešće krijumčari visokooporezovana roba kao što su cigarete i alkohol radi stjecanja velikog nezakonitog profita prodajom na dobro organiziranim crnim tržištima. Iz istog razloga organizirani kriminalni sindikati usmjeravaju prodaju prokrijumčarenih robe prema ilegalnim tržištima zemalja sjevernog dijela EU, s višom stopom poreza (European Commission, Annual Report 1997:20). Kanali krijumčarenja cigareta i alkohola u EU teku kopnenim, zračnim i vodenim putem, a neke od najznačajnijih ruta idu od Poljske u Njemačku preko tzv. zelene granice,¹⁵ iz Crne Gore u Italiju,¹⁶ iz Andore¹⁷ i nekih drugih država preko španjolskih i portugalskih luka.

Najrasprostranjeniji oblik krijumčarenja robe u EU nije krijumčarenje fizičkim skrivanjem robe pri prijelazu granice ili deklariranje uvoza druge vrste robe krivotvorenim carinskim ispravama,¹⁸ već tzv. tranzitna prijevarena koja se provodi manipulacijom tranzitnog postupka (engl. *transit procedure*, njem. *Versandverfahren*, Sieber, 1998:5). To je postupak propisan europskim pravom kojim je uređen režim provoza robe kroz zajedničko tržište EU. Na udaru kriminalnih aktivnosti osobito je tzv. vanjski tranzitni postupak (čl. 91. i dalje Carinskog zakona Zajednice) koji ima nekoliko oblika: transport roba trećih zemalja kroz carinski uređeno područje EU, uvoz roba iz trećih zemalja, pri čemu carinski postupak nije proveden na granici EU već u nekoj unutarnjoj carinarnici te izvoz određenih roba EU u treće zemlje.¹⁹ Počinitelji su razvili različite načine zloupotrebe tranzitnog postupka, ali svi imaju jedan cilj: roba za koju se navodi da se provози kroz područje EU zapravo ostaje u Uniji, čime se izbjegava plaćanje uvozne carine. Za razumijevanje načina počinjenja tranzitne prijevare potrebno je upoznati tranzitni postupak.

¹⁴ O mjestima skrivanja robe v. Adamović (2004).

¹⁵ Granica preko koje se od Drugoga svjetskog rata krijumčari roba iz istočnoeuropskih zemalja u Zapadnu Europu.

¹⁶ Crna Gora je jedna od glavnih "izvoznica" krijumčarenih cigareta u EU koje u nju stižu iz EU ili iz drugih država te se gliserima krijumčare u Italiju. O veličini kriminalne aktivnosti govori podatak da je u 1997. godini uočeno više od 100 letova transportnih zrakoplova za Crnu Goru te da ilegalna trgovina obuhvaća oko 800.000 paketa cigareta u godini, što dovodi do gubitka od najmanje 700 milijuna ECU Unije i pojedinih država (European Commission, Annual Report, 1997:18).

¹⁷ Andora, grad-država na granici Francuske i Španjolske, od 1996. godine označena je kao glavni izvor krijumčarenih cigareta u EU. Krijumčarene se cigarete ili proizvode u Andori ili se u nju uvoze iz država nečlanica. Istraga Komisije pokazala je da Andora proizvodi i uvozi količine duhanskih proizvoda koje uvelike premašuju potrebe lokalne potrošnje i *duty free* prodaje turistima, a prema službenim podacima Andora ne izvozi cigarete. Utvrđeno je da je u 1997. godini uvezeno dva puta više cigareta nego u 1996. godini. Vrste uvezenih cigareta sugeriraju da su bile namijenjene britanskom i irskom krijumčarskom tržištu, kojima upravljaju kriminalni sindikati (European Commission, 1998:19; 1999:19-20).

¹⁸ Vidjeti potpoglavlje b) *Lažna prijava vrste i kvalitete robe*.

¹⁹ Roba koja se nalazi u vanjskom tranzitnom postupku Unije vodi se pod ispravom T1.

Postupak počinje na carinarnici fizičkog ulaska u EU, gdje se roba deklarira, zatim se daje jamstvo da će izaći iz EU, te ona ulazi u tranzit. Carinarnica ulaska izdaje ispravu otpravka ili tranzitnu ispravu koja sadržava glavne podatke za identifikaciju robe. Kopija isprave ostaje u carinarnici ulaska, a isprava prati transport robe kroz Uniju. U određenom vremenskom razdoblju roba se mora deklarirati otpravnom ispravom na carinarnici izlaska, gdje roba izlazi iz Unije. Ako nema nezakonitosti u tranzitnom postupku, ta će carinarnica potvrditi tranzitnu ispravu otpravka, a njezina kopija vraća se carinarnici ulaska kao dokaz zakonito provedenog tranzitnog postupka. Nakon završetka tranzitnog postupka carinarnica ulaska će vratiti jamstvo. Ako potvrda o izlasku robe s područja EU ne stigne u određenom razdoblju, carinarnica pokreće potragu. Ako se može utvrditi primatelj robe (engl. *consignee*, njem. *Empfänger*), on će biti podvrgnut porezu, a ako to nije moguće, dano jamstvo propada.²⁰

Slaba točka tog postupka koja je širom otvorila vrata različitim manipulacijama jest propis prema kojemu vrijednost jamstva što se daje na ulaznoj carinarnici ne odgovara iznosu carinskih pristojba za uvezenu robu. To su organizirane kriminalne skupine i drugi počinitelji brzo uočili pa su jednostavno legalno unosili robu u EU tranzitnim postupkom, ali je nisu iznosili iz EU već ostavljali na unutarnjem tržištu i uništavali tranzitne isprave. Alarm se upalio 1988. godine, kada je otkrivena sljedeća velika tranzitna prijevarena. Firma P. iz EU kupovala je od firme I-export iz Beograda velike količine goveđeg mesa. Meso je u Jugoslaviji tovareno na kamione i na austrijskoj carinarnici Spielfeld počeo je tranzitni postupak prema otpravnoj ispravi T1. Kao primatelji robe navedene su različite firme u Nizozemskoj, Švedskoj i Norveškoj za koje se kasnije utvrdilo da nemaju nikakvih spoznaja o tim pošiljkama. Vozač kamiona imao je zadatak stati na jednom parkiralištu kod Oldenburga, gdje ga je čekao zastupnik firme P., koji se vozačima predstavljao kao carinski službenik. On je uklonio carinske pečate i preuzeo papire te utovarilo smrznuto meso u različite hladnjače. Isprava T1 i teretna pisma su uništena. Istraga austrijske carinske uprave nije dala rezultate jer se firma P. nije pojavljivala u ispravama kao dobavljač, a navedeni dobavljači nisu ništa znali o pošiljkama (Rump i Jürgen, 1993:41-42). Razmjere manipulacije tranzitnim postupkom pokazali su rezultati interne istrage njemačkoga Saveznog ministarstva financija u kojoj su između 1. siječnja 1992. i 30. rujna 1994. registrirana 2.872 slučaja manipulacije tranzitnim postupkom i nestankom tranzitnih isprava. Posljedica je bila oko 1,1 milijarda DEM izgubljenog prihoda (Sieber, 1998:5). Istraga o transportu živih goveda kroz Uniju koja su se izvozila iz Poljske u Magreb također je pokazala da je od 678 ispitanih tranzitnih postupaka 314 pogrešno završilo, a u 360 u tranzitnoj ispravi nije navedena roba niti je pokazana odgovarajuća isprava (Rump, 1993:42). Zbog uvjetovanosti kriminalne aktivnosti konstrukcijom tranzitnog postupka u literaturi se upućuju prijekori Komisiji tvrdnjama da je najsigurniju metodu krijumčarenja robe kamionima u EU kreirala sama Europska komisija propisujući “postupak samo za poštene carinske sudionike” (Rump, 1993:42) odnosno dajući “licenciju za krijumčarenje” (Sieber, 2000:190).

Težeći ostvarenju još većeg profita nego što je razlika između jamstva i visine carina, počinitelji su razvili načine kako da vrate jamstvo dano za nikad izvezenu robu. Najče-

²⁰ O tranzitnom postupku kroz EU v. primjerice Sieber (1998:5).

šći je način povrat tranzitnih isprava s krivotvorenom potvrdom odnosno štambiljem da je roba regularno izvezena iz EU. S obzirom na broj tranzitnih dokumenata vraćenih carinarnici i golemog posla što ga oni podrazumijevaju, otkrivanje krivotvorenih štambilja, podataka ili isprava vrlo je teško. Otkriveni slučajevi koji se navode u literaturi (Gropp, 1998:190) i u godišnjim izvješćima Komisije o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica i borbi protiv prijevare (Commission of the European Communities, 2001:26) potvrđuju da je za prijevaru zloupotrebom tranzitnog postupka nužno postojanje dobro organiziranih skupina počinitelja i pomno planiranih operacija.

Drugi način zadržavanja robe u tranzitnom postupku na unutarnjem tržištu EU uz ostvarivanje povrata jamstva jest fizičko simuliranje izvoza robe. Tako je UCLAF²¹ otkrio slučaj u kojemu su prazni kamioni slani iz Italije u Sloveniju, a prateće isprave bile su potvrđene na granici. Lažnim izvozom stvorila se količina nedeklariranog alkohola koji je mogao biti prodan na crnom tržištu Sjeverne Europe (ibid:26). Simulacija izvoza može se izvesti i izvozom neke druge robe kao što se dogodilo 1997. godine, kada je otkrivena vrlo komplicirana operacija prijevornog uvoza maslinova ulja bez plaćanja carina. Iz Marseillesa i Sètea u Francuskoj zaplovila su dva broda, svaki od njih s 1.700 tona maslinova ulja u tranzitu za Tursku i Izrael te s 1.700 francuskoga suncokretova ulja. Zaustavili su se u Monopoliju u Francuskoj, navodno da bi istovarili suncokretovo ulje, a stvarno su istovarili maslinovo ulje i nastavili putovanje sa suncokretovim. Talijanski primatelj naknadno je 3.400 tona suncokretova ulja u poslovnim knjigama prepravio u maslinovo, a uz pristanak drugih poduzeća, napravljen je i niz krivotvorenih računa kojima je dokazano da je primatelj prodao suncokretovo ulje i kupio istu količinu maslinova. Kako bi fikcija bila potpuna, plaćeni su i troškovi prijevoza kamiona koji su se vozili okolo prazni kako bi pribavili račune za kupljeno gorivo (European Commission, 1998:22).

2.1.2. Lažna prijava carinski relevantnog podatka o robi

Visina carine koju uvoznik mora platiti ovisi o nizu obilježja robe kao što su vrsta, kvaliteta, kvantiteta, zemlja podrijetla i sl. Ona su propisana zajedničkim tarifnim sustavom EU koji specificira robe opisujući njihova obilježja. Kako svako pojedino normativno obilježje robe uvjetuje iznos carine, ono je i temelj za manipulacije prijavljivanjem lažnog podatka radi utaje ili plaćanja niže carine. Tarifni sustav EU sadržava izuzetno velik broj specificiranih vrsta roba s obzirom na brojna obilježja.²² Zbog pretjerane diferenciranosti tarife čije su stavke često samo nominalno različite i stoga za carinske službenike teško utvrdive, mogućnost manipulacije carinski relevantnim podacima velika je.

a) Lažna prijava količine robe prema broju ili težini

Takve prijevare ostvaruju se tako da se prijave manje količine robe od postojećih, što, ovisno o vrsti robe i načinu određivanja visine carine, može biti lažna prijava manjeg broja jedinica robe ili manje težine robe. Taj oblik prijevare čest je pri uvozu žive stoke,

²¹ UCLAF je jedinica za koordinaciju borbe protiv prijevare koju je osnovala Europska komisija, a 1999. godine zamijenio ga je Ured za borbu protiv prijevare (OLAF).

²² Tako je "kombinirana nomenklatura" korištena između država članica do 1. siječnja 1996. godina sadržavala ukupno 10.518 osmeroznamenastih brojeva robe (Sieber, 1998:6).

pri čemu se broj uvezenih grla stoke može provjeriti samo brojenjem. Pri uvozu 80 bikova ili 800 ovaca problem kontrole je očit (Rieger, 1993:53).

b) Lažna prijava vrste i kvalitete robe

Dok će se lažna prijava vrste robe, primjerice lažno deklariranje alkohola kao soka od rajčice (European Commission, 1999:20) ili cigareta kao električnih rezervnih dijelova (European Commission, 1998:17) označiti kao krijumčarenje, pri manipulaciji podatkom o kvaliteti iste vrste robe bit će riječ o klasičnoj uveznoj prijevari. Takva je prijevara moguća kada carinska tarifa opterećuje istu vrstu robe različitim iznosima carina s obzirom na njezina svojstva koja joj određuju kvalitetu. Posebno specificiranje nekih neznatnih razlika u opisima različitih roba bitno otežava carinsku kontrolu. Osobito se tarifne razlike mesa, žitarica i mliječnih proizvoda sastoje od detalja, tako da često samo stručne osobe laboratorijskim metodama mogu određenoj robi odrediti ispravno mjesto u tarifi. Posebno su kriminogene tarifne razlike između proizvoda koje nije moguće razlikovati osim primjenom kompleksnih i skupih postupaka genetičke analize.²³

U literaturi se višekratno spominju slučajevi deklariranja visokokvalitetnog mesa (fileti) kao niskokvalitetnih otpadaka ili kao manje cijenjenog mesa (srce, bubrezi, jezik i dr.).²⁴ U tzv. rumunjskom slučaju počinitelji su uspjeli izbjeći plaćanje uveznih carina u iznosu od najmanje 84,5 milijuna DEM deklarirajući visokokvalitetno goveđe meso pri uvozu iz Rumunjske u Njemačku kao "jestive nusproizvode klanja", osobito mišiće oko dijafragme (ošit). Kako je meso prije uvoza bilo samljeveno, serološka analiza radi usporedbe dviju vrsta mesa bila je nemoguća. Slučaj je razotkriven zbog količine mišića dijafragme koji su počinitelji pokušali deklarirati, a koja je iznosila ukupno 10.870 tona. Kako se od jednog goveda može dobiti najviše jedan kilogram mišića dijafragme to bi značilo da je poklano 10,8 milijuna goveda odnosno da u Rumunjskoj ne bi ostalo nijedno govedo (Sieber, 1998:6).²⁵

c) Lažni podatak o zemlji podrijetla robe

EU pojedinim državama ili područjima odobrava slobodan uvoz robe odnosno trgovinske povlastice ukidajući ili smanjujući visinu carina za prodaju njihove robe na području EU.²⁶ Temelj trgovinskih povlastica jest pravilo o podrijetlu proizvoda prema kojemu povlašteni trgovinski režim vrijedi samo za proizvode koji su u cijelosti podrijetlom iz zemlje kojoj se odobrava slobodan režim, odnosno u vezi s kojima je u zemlji korisnici preferencijala obavljen određen stupanj obrade (Mlikotin-Tomić, 1999:389; European

²³ U Njemačkoj se vodilo nekoliko istraga koje su se bavile razlikama između vrsta tuna *Thunnus* i *Euthynnus*, code no. 1604 1410 01000, Real Bonito ili Pelamis, code no. 1604 1410 0900 i vrste Pelamide (*Sarda spp*) code no. 1604 1490 0000. Razliku između zoološki različitih vrsta u konzervi tune tek je nedavno moguće utvrditi uz pomoć skupe DNA analize (Sieber, 1998:6).

²⁴ Primjerice, uvezna carina za visokokvalitetno goveđe meso iznosila je 1996. godine 17,6% + 417,1 ECU/kg neto težine, a za niskokvalitetne otpatke od klanja samo 2,7% (Sieber, 1998:6; Dannecker, 1993:26).

²⁵ Godine 1998. UCLAF je otkrio da je jedno irsko poduzeće koje je uvozilo mlijeko, u razdoblju od 1995. do 1997. godine sustavno deklariralo nižu količinu masnoće u mlijeku kako bi izbjeglo plaćanje više carine (European Commission, 1999:27).

²⁶ Cilj takvih povlastica najčešće je pomoć gospodarskom razvoju pojedinih zemalja, poticanje suradnje sa zemljama partnericama i priprema zemljama koje su aplicirale za članstvo u Uniji za ulazak u EU.

Commission, 1998:24). Propisi EU za svaki proizvod vrlo precizno određuju zahtijevani stupanj obrade, i to u tehnološkom smislu i u smislu sastava sirovina. Stoga, manipulacija podatkom o podrijetlu robe koja se uvozi u Uniju ima značenje pri uvozu robe iz zemalja kojima je EU odobrio trgovinske povlastice. Radi smanjenja ili ukidanja carine, roba proizvedena u području bez trgovinske povlastice lažno se prikazuje, najčešće izradom krivotvorenih certifikata o podrijetlu, kao proizvod iz područja slobodne zone trgovine ili preferencijalnog režima uvoza. Osim toga, cilj prikazivanja lažnog podatka o zemlji podrijetla robe može biti i izbjegavanje kvota na uvoz robe iz određenih država kojima EU, kako bi zaštitio domaće proizvođače, količinski ograničava uvoz određene robe. Zasiurno najčuveniji slučaj manipulacije podatkom o zemlji podrijetla robe jest slučaj tzv. grčkog kukuruza koji je imao svoj epilog ne samo pred Europskim sudom pravde, već i u europskom zakonodavstvu.²⁷

Jedna od čestih meta takve vrste prijevare jesu preferencijalna pravila u području ribarstva, gdje su carine prilično visoke, a pravila o podrijetlu teško je kontrolirati. Primjer je slučaj škampa iz Surinama, male države na sjeveru Južne Amerike. Naime, za uvoz tih škampa EU je odobrio preferencijalni režim uz točno utvrđene uvjete. Godine 1997. otkriveno je da su korejske i japanske kompanije od 1992. godine na Surinam iskrcale oko 100 brodova s oko 2.920 tona svojih škampa ili da postavljeni uvjeti u smislu članstva posade ribarskih brodova nisu bili poštovani. Podnoseći netočne deklaracije o podrijetlu škampa, izvoznici su od surinamskih vlasti ishodili potvrde za njihov bescarinski uvoz u Uniju (European Commission, 1998:25-26; 1999:23).

Velika prijevara takve vrste otkrivena je 1998. godine u automobilskoj industriji manipulacijom trgovinske povlastice dane Mađarskoj za uvoz automobila mađarskog podrijetla. Uvjet bescarinskog uvoza bio je da dijelovi koji nisu proizvedeni u Mađarskoj ili EU ne prelaze 40% vrijednosti gotovog proizvoda. Japanski proizvođač koji je premjestio svoju proizvodnju u Mađarsku izvezio je automobile u Uniju deklarirajući ih kao mađarske, čime su europski uvoznici neopravdano profitirali neplaćanjem carina na uvoz vozila u 14 država EU između 1994. i 1997. godine. Ukupno je u Uniju uvezeno 58.000 vozila, što je u proračunu EU prouzročilo gubitak od 32 milijuna ECU (European Commission, 1999:23).

Drugo područje koje je posebno pogođeno manipulacijama trgovinskim povlasticama jest tekstilna industrija. Tako su 1998. godine uvoznici tekstila u EU, da bi se nezakonito okoristili preferencijalnim režimom uvoza tekstila iz Maldiva, lažno deklarirali da je oko 18,5 milijuna uvezenih majica proizvedeno na Maldivima, a zapravo su bile kineska roba otpremljena iz Narodne Republike Kine koja nikada nije ušla na teritorij Maldiva (European Commission, 1999:24).²⁸ Manipulacija podacima o zemlji podrijetla robe u tom je slučaju imala dvostruku prijevarnu svrhu. Ne samo da je nezakonito iskorištena preferencijalna tarifa koju je EU odobrio Maldivima, već su izigrane i uvozne kvote što ih je EU nametnuo za uvoz kineskog tekstila.

²⁷ Predmet 68/88 Commission of the European Communities v. Hellenic Republic (1989) ECR I-2965. Vidjeti čl. 280. Ugovora o Europskoj zajednici.

²⁸ O zloupotrebi preferencijalnog tretmana tekstilnih proizvoda indonezijskog podrijetla otkrivenoj 1997. godine v. European Commission, 1998:26.

Prijevarene aktivnosti radi manipulacije podatkom o podrijetlu robe nisu zaobišle ni Hrvatsku, prema kojoj je EU, zajedno s ostalim državama zapadnog Balkana, još u studenom 2000. godine jednostrano liberalizirao svoje tržište za poljoprivredne proizvode.²⁹ Sredinom 2002. godine izbila je tzv. šećerna afera, koja je ne samo ugrozila ugled Hrvatske i njezine odnose s EU i pojedinim državama članicama, već je dovela u pitanje i trgovinsku bilancu zemlje s obzirom na to da je šećer najvažniji hrvatski proizvod na koji otpada oko 30% ukupnog izvoza. Nakon što je Hrvatskoj 2000. godine dopušten količinski neograničen bescarinski izvoz šećera u EU, uz uvjet da je hrvatskog podrijetla ili da su sirovine uvezene iz EU i dostatno prerađene u Hrvatskoj, u Hrvatskoj je naglo porastao ne samo izvoz već i uvoz šećera (Jelić, 2002).³⁰ Zbog toga je Komisija počela sumnjati u hrvatsko podrijetlo cjelokupnoga izvezenog šećera, strahujući da bi se moglo raditi o uvozu visokosubvencioniranog šećera iz EU i njegovu ponovnom uvozu u EU bez carina.³¹ Zbog sumnje u podrijetlo hrvatskog šećera Italija, Njemačka i Austrija uvele su depozit kao posebnu financijsku pristojbu za izvoznike iz Hrvatske, koja je iznosila 10.000 eura po kamionu, što je praktički zaustavilo uvoz šećera iz Hrvatske. Uslijedile su detaljne kontrole izvezenoga hrvatskog šećera, koje su potkraj kolovoza otkrile da su određene količine izvezenog šećera zaista bile lažno deklarirane. Kemijskom analizom šećera uvezenog u Grčku iz Tvornice šećera u Osijeku dokazano je postojanje primjese šećera iz šećerne trske, dok je u deklaraciji bilo navedeno da je riječ o šećeru iz šećerne repe, sirovine od koje se u Hrvatskoj proizvodi šećer. Izvozom šećera suprotno uvjetima trgovinske povlastice krši se Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica. Kako se radilo o neznatnim količinama ukupno izvezenoga hrvatskog šećera (oko 3%) a Hrvatska je promptno reagirala suspendiranjem odgovornih osoba iz osječke šećerane i podnošenjem kaznenih prijava, događaj se nije negativno odrazio na trgovinske odnose Hrvatske i EU.³² Međutim, treba istaknuti da je Državno odvjetništvo u navedenom slučaju protiv dvoje počinitelja 31. prosinca 2002. podignulo optužni prijedlog zbog počinjenja kaznenog djela obmanjivanja kupaca iz čl. 284, st. 1. Kaznenog zakona i zatražilo da se izrekne kazneni nalog s novčanom kaznom u iznosu od sto prosječnih dnevnih dohodaka (Novoselec, 2006:20). Učinkovitost kaznenog progona dovedena je u pitanje činjenicama da kazneni postupak ni nakon više od tri godine od pokretanja nije završen, da počinitelji nisu optuženi za kaznena djela prijevare, utaje carina ili krivotvorenja isprava već samo za kazneno djelo obmanjivanja kupaca kojim se ne štite proračunska sredstva, te da je predložena kazna sa stajališta prevencije financijskih kaznenih djela upitna.

²⁹ Vrlo povoljne trgovinske povlastice koje je EU dodijelio Hrvatskoj potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 29. listopada 2001. u Luksemburgu dobile su ugovorni status.

³⁰

Razdoblje	Izvoz u EU	Uvoz iz EU
2000.	1.000 t	7.400 t
2001.	45.000 t	31.000 t
do travnja 2002.	20.000 t	3.000 t

Jutarnji list od 12. srpnja 2002.

³¹ Vidjeti takav slučaj subvencijske prijevare uvozom šećera iz Arube iz 1999. godine (European Commission, 2002:13).

³² U ožujku 2006. godine Europska unija dogovorila je s RH uvoz šećera bez carine od 1. siječnja 2007. u kvoti od 180.000 tona. Vjesnik od 15. ožujka 2006.

d) Lažni podatak o namjeni

Visina carine može ovisiti i o namjeni robe koju se uvozi pa ima manipulacija i s tim podatkom radi utaje carina. Tako je Zajednica odobravalala povlaštenu carinu za uvoz goveda koja "nisu namijenjena klanju" u roku od četiri mjeseca uvoza. Međutim, brojne su istrage pokazale da se uvezene životinje odmah nakon uvoza dovoze u klaonicu iako su prema ispravama trebala živjeti još četiri mjeseca (Rieger, 1993:54).

2.2. Subvencijska prijevarena

Radi ostvarenja programa zajedničkih politika, EU iz svog proračuna, putem europskih fondova i nacionalnih upravnih službi, fizičkim i pravnim subjektima dodjeljuje novčane iznose u obliku subvencija, dotacija, premija, poticaja i drugih oblika pomoći i financiranja.³³ Sustav subvencioniranja sadržava niz kriminogenih obilježja kojima se, kao što se vidi iz brojnih primjera iz prakse, teško može oduprijeti i prosječni poljoprivrednik, dok su za poduzeća i udruženja koja teže nezakonitom ostvarivanju profita subvencije pravi mamac. Najveći broj manipulacija s obzirom na sredstva koja dodjeljuje Fond za poljoprivredu događa se, dakako, na poljoprivrednom sektoru te u strukturnim fondovima, što je i logično s obzirom na to da su to najveći korisnici proračuna EU (Đurđević, 2004:193). Međutim, izvješća o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica i o borbi protiv prijevare koja Komisija godišnje podnosi jasno pokazuju da su jednako ugrožene i ostale rashodovne stavke proračuna kao što su sredstva kojima se financiraju različite unutarnje i vanjske politike te direktni rashodi kojima upravlja Komisija.³⁴

2.2.1. Subvencijska prijevarena u području zajedničke poljoprivredne politike

Uz zaštitne carine, glavni mehanizam reguliranja i opstanka zajedničkog poljoprivrednog tržišta EU jesu različite vrste subvencija kojima se umjetno reguliraju tržišni procesi i održava visok standard poljoprivrednog stanovništva EU. S obzirom na to da je većina poljoprivrednih proizvoda subvencionirana, subvencije se u znatnim iznosima dodjeljuju velikom broju poljoprivrednika u EU. Neke od važnijih vrsta poljoprivrednih subvencija jesu subvencije za proizvodnju određene kulture, izvozne subvencije, subvencije za skladištenje te subvencije za potrošnju nekog proizvoda u prehrambenoj industriji. Zbog njihova značaja u fenomenološkoj deskripciji subvencijskih prijevarena u području poljoprivrede potrebno je nešto više reći o izvoznim subvencijama.

Izvozne su subvencije instrument kojim EU održava ravnotežu na unutarnjem tržištu regulirajući vanjsku razinu cijene poljoprivrednih proizvoda. Cijene poljoprivrednih proizvoda na tržištu EU znatno su više od cijena na drugim svjetskim tržištima zbog visoke cijene rada i osiguranja odgovarajuće zarade poljoprivrednicima. Zbog nekonkurentnosti

³³ Neki teoretičari i pravni izvori razlikuju direktne i indirektno subvencije. Pod direktnim subvencijama razumijeva se dodjela financijske pomoći (Finanzhilfen), a pod indirektnim subvencijama porezne i druge financijske olakšice (Steuervergünstigungen). Vidjeti Tiedemann (1974:15). U ovom će se radu pod pojmom subvencija razumijevati direktne subvencije.

³⁴ Primjerice, OLAF je 1999. godine otvorio istragu zbog sumnje o prijevarama sa sredstvima direktnih rashoda jer su postojale naznake o dvostrukom financiranju – nacionalnom i Unijinu – 16 projekata nevladinih organizacija u zemljama u razvoju (Commission of the European Communities, 2002:15).

poljoprivrednih proizvoda iz EU, za njihov izvoz odnosno za izlazak na svjetsko tržište nužno im je spustiti cijenu, pa EU, kako bi potaknula izvoz ili se riješila viška proizvoda na unutarnjem tržištu, subvencionira poljoprivrednicima razliku cijene poljoprivrednog proizvoda na unutarnjem i svjetskom tržištu. Stoga se za određene proizvode događa da vrijednost izvozne subvencije znatno prijeđe cijenu koju za njih plaćaju kupci u trećim zemljama (Leigh, 1993:76). Subvencije se dodjeljuju na temelju shema u kojima se specificira vrsta, kvaliteta i kvantiteta proizvoda koji se subvencioniraju. Primitkom subvencije trgovac se obvezuje da će izvesti određenu kvalitetu i kvantitetu proizvoda u propisanom razdoblju u određene treće zemlje. Subvenciju predumljuje isplata služba države članice u ime Komisije i time se stvara ugovorni odnos između EU i trgovca.

Opisani vanjski tranzitni postupak primjenjuje se, pa i zlorabljuje, pri izvozu subvencioniranih poljoprivrednih proizvoda iz EU u treće zemlje. Ti se proizvodi uglavnom otpremaju za izvoz kroz unutarnje carinarnice i prevoze se do granične carinarnice EU uz vanjski tranzitni postupak. Cilj prijevara je ostanak subvencionirane robe na unutarnjem tržištu, a imaju iste oblike kao i već opisane prijevale zadržavanja u Uniji robe koja se u tranzitnom postupku kroz nju provози. Primjerice, 1997. godine Komisija je otkrila tri slučaja prijevale počinjene krivotvorenjem tranzitne isprave od istoga talijanskog trgovačkog poduzeća radi dobivanja izvoznih subvencija. Prva je počinjena navodnim izvozom maslaca u Albaniju, za koji je jedna belgijska firma dobivala izvozne subvencije, a zapravo je maslac bio prebacivan iz kamiona u privatna skladišta u Italiji te prodavan na talijanskom tržištu. Druga se, po istoj shemi, odnosila na subvencionirani maslac francuskog izvoznika, a treća je bila kombinirana subvencijsko-carinska prijevara u kojoj je talijanski trgovac izvezio subvencionirani francuski maslac u Hrvatsku, a nakon toga ga je ponovno uvezio u Uniju deklarirajući ga kao margarin (European Commission, 1998:23).

Malverzacije prividnim izvozom subvencionirane robe događaju se i u postupku uvoza robe u treće zemlje. Tako je otkrivena komplicirana prijevara s 38.000 tona govedine i teletine te 3.300 tona piletine koje su 1998. godine iz EU formalno uvezene u Jordan. U stvarnosti je zlorabljivan postupak uvoza u Jordan na način da je lokalni uvoznik podnio nacrt uvozne deklaracije jordanskoj carini kako bi dobio registracijski broj. Nakon toga je odmah zatražio obustavu postupka i izdavanje tranzitne reizvozne isprave. Tako nije platio carinu na uvoz robe u Jordan, a postupak uvoza proveo je do stupnja na kojemu je dobio podatke što su mu služili kao dokaz za ostvarivanje izvoznih subvencija u EU (European Commission, 1999:25).

Daljnji mehanizam stabiliziranja unutarnjeg tržišta EU jest interventno skladištenje ili interventna kupnja, pod kojima se razumijevaju mjere za uklanjanje određenog viška robe s tržišta. One obuhvaćaju premije za nestavljanje robe na tržište, subvencije za skladištenje, kompenzaciju troškova skladištenja, subvencije za upravljanje ili preradu viška prehrambenih proizvoda u skladištima, kupnju poljoprivrednih proizvoda po minimalnoj cijeni koji se onda izvoze na temelju ponude ili po cijeni koju odredi Komisija i dr. Interventnim sustavom EU počinjeno je niz prijevara u rasponu od kompliciranih manipulacija podacima o robi do obične krađe proizvoda koji su interventno uskladišteni radi izvoza ili prodaje na tržištu te njihove zamjene robom koja nije pogodna za ljudsku potrošnju (Leigh, 1993:77). Krajem 80-ih godina Revizijski je sud, provedši istragu upravo u se-

ktoru interventnog skladištenja, otkrio postojanje tolikih nepravilnosti i nezakonitosti da je doveo u pitanje kredibilitet cijelog sustava poljoprivrednih subvencija.³⁵

Subvencije se dodjeljuju prema kriterijima koje propisuje EU svojim uredbama, smjernicama i brojnim drugim propisima, pa je, kao i za prihode, svako obilježje norme koje je pretpostavka za dobivanje subvencije temelj za prijavnu aktivnost. Lažna prijava podataka relevantnog za dobivanje subvencije može se pojaviti u sljedećim oblicima.

a) Lažna prijava proizvodnje ili izvoza

Proizvodnja za koju se daje subvencija može se lažno prijaviti prijavljivanjem proizvodnje koje nema odnosno koja se ne namjerava ostvariti ili prijavljivanjem višestrukih subvencija za iste proizvode. Primjer prve mogućnosti je slučaj da proizvođač maslina prijavi proizvodnju na parcelama koje ne služe za uzgoj maslina. Primjer drugog slučaja je kada se proizvođač maslina prijavi u više poljoprivrednih zadruga i uputi više zahtjeva za novčanim poticajem iste količine proizvoda, a da bi izbjegao centraliziranu elektroničku kontrolu, postavi jedan zahtjev na vlastito ime, a drugi na suprugino ili rođakovo ime (Lettieri, 1993:88-89).

b) Lažna prijava količine robe prema broju i težini

Suprotno prijearnoj utaji carina u kojoj se prijavljuje manja količina robe, pri prijearnom ostvarivanju subvencija lažno se prijavljuje veća količina jer ona nosi veće naknade. Česti su primjeri krivotvorenja podataka o težini izvezene stoke. Zanimljiv je slučaj u kojemu se francuskim carinicima učinilo da je prikazana neto težina živih goveda prevelika u odnosu prema broju životinja, pa su izmjerili kamion i od njega oduzeli prijavljenu težinu životinja. Ispalo je da je kamion težak nekoliko kilograma (Rieger, 1993:55). Tiedemann (1974:176-177) opisuje slučaj manipulacije težinom teladi kojoj je sijeno u vagonima pri prelasku granice zamijenjeno znatnim količinama pijeska.³⁶ Groteskna je priča iz Italije, prema kojoj je u kasnim 70-im godinama dodjeljivana premija za klanje stoke, a kao dokaz uzgojenoga goveda trebalo je priložiti obilježeno govede uho. Naknadne su provjere otkrile postojanje velikog broja "jednouchih" goveda (Rump, 1993:39-40).

Manipulacije količinom proizvedenih maslina i maslinova ulja u Italiji bile su poprimile takve razmjere da se tvrdilo kako je prijevara s tim proizvodom i njegovim uljem već postala sastavni dio talijanske poljoprivrede otkad je Italija postala članica Europske zajednice. Dio krivnje snosila je i Komisija jer je uspostavila postupak kontrole subencioniranja koji je zapravo bio kontraproduktivan i poticao je suradnju proizvođača pri manipuliranju količinskim podacima. Naime, za sađenje drveća masline i za proizvedene masline dodjeljivani su tzv. poticaji za proizvodnju (*Erzeugerbeihilfen*), koji su se obračunavali prema broju drveća i težini ubranih maslina i plaćali izravno poljoprivredniku.

³⁵ Istraga Revizijskog suda pokazala je da zbog velikog manjka uskladištenih zaliha nije moguće provesti ni kvantitativnu ni kvalitativnu kontrolu govedeg mesa, maslaca i dr. Utvrđen je i eklatantni manjak kvalitativne kontrole jer su u žitnicama pronađeni tragovi insekata, miševa i drugih štetočina, a govede je meso bilo smješteno odmah pokraj nezapakirane ribe. Ukupno je utvrđeno da na skladištu intervencijskih zaliha prosječno nedostaje 25%, a za tekuće proizvode čak 45% robe. Pokazalo se i to da su podaci koje su nadležna tijela mjesečno slala u Bruxelles radi naknade troškova katkad bili posve samovoljno određivani (Dannecker, 1993:23).

³⁶ Vidjeti slučaj 28.

Druga je subvencija davana proizvođačima ulja za proizvodnju maslinova ulja u kanistrima namijenjenim isključivo prodaji u zemljama članicama Zajednice. Podatke o broju drveća, koje su u formulare upisivali sami poljoprivrednici, trebali su kontrolirati proizvođači ulja koji prerađuju masline. Međutim, logika njihove kooperacije više je odgovarala lažnom prijavljivanju podataka na obostranu protupravnu korist nego učinkovitom međusobnom nadziranju. Ako jedan poljoprivrednik lažno poveća količinu maslina, proizvođač ulja, prihvaćajući uvećane podatke o količini, može i sam prisvojiti neopravdane subvencijske isplate. Kada su brojevi o proizvodnji dosegli gotovo 200.000 tona, što je bila skoro trećina ukupne proizvodnje maslinova ulja u Italiji, Komisija je bila prisiljena uvesti poseban program subvencioniranja i nadzora koji je u međuvremenu postao uzor za ostala područja.³⁷

c) Lažna prijava vrste i kvalitete robe

Pojavni oblici lažnog prijavljivanja vrste i kvalitete robe pri izvozu subvencioniranih proizvoda isti su kao i pri izbjegavanju plaćanja carina na taj način pri uvozu proizvoda iz trećih zemalja u EU. No sukladno obrnutoj financijskoj logici, pritom se jeftini proizvodi prijavljuju kao skupa visokovrijedna roba radi dobivanja visokih poticaja.³⁸ Najveći su problem u otkrivanju takvih prijevarena već opisane poteškoće utvrđivanja svojstva robe za koje je potrebno specijalističko znanje ili koja prelazi granicu smrznuta ili u kontejnerima.

Vrlo kompleksnu i dobro organiziranu prijevare te kategorije otkrila je Komisija istragama od 1995. do 1998. godine. Nakon što je uočeno da su znatne količine suncokretova ulja uvezene u nekoliko zemalja EU brodovima iz Turske, posumnjalo se da je riječ o lješnjakovu ulju namijenjenom miješanju s maslinovim. Ulje je deklarirano krivotvorenim ispravama kao suncokretovo da bi se izbjeglo davanje jamstava za uvoz lješnjakova ulja. Dodatak od 18 do 20% lješnjakova ulja, koje je na svjetskom tržištu tri puta jeftinije od maslinova, u maslinovu je ulju vrlo teško otkriti, no takvo ulje gubi kvalitetu i više nema pravo na bilo koji oblik subvencioniranja. Daljnje istrage otkrile su sljedeći krug. Nakon što je opetovano prebacivano na različite račune u poreznim oazama i u Švicarskoj, lješnjakovo je ulje prodano jednoj švicarskoj firmi koja ga je fakturirala kao maslinovo ulje trima španjolskim firmama što ih je kontrolirala ista osoba. Tako se u poslovnim knjigama tih firmi kao krajnjih primatelja nije vidjela nezakonitost jer nijedna od njih nije fakturirano kupila ili primila ni lješnjakovo ni suncokretovo ulje. Razrijeđeno maslinovo ulje dalje je preprodavano španjolskim firmama. Tom su prijevaram potrošači oštećeni za oko 40 milijuna ECU, a proračun EU pretrpio je štetu od 30 milijuna ECU zbog gubitka jamstva za lješnjakovo ulje te izgubio 43 milijuna neopravdano isplaćenih subvencija za maslinovo ulje (European Commission, 1998:21; 1999:21).

³⁷ Komisija je najprije provela izvidanje na daljinu (Fernerkundung der Hervorhebung): iz zrakoplova je snimljeno stanje na voćnjacima maslina i procijenjeno putem elektroničke obrade podataka. Dobiveni su rezultati uspoređeni s provedenim kontrolama slučajnog uzorkovanja. Od tada je izvidanje na daljinu kao metoda kontrole izričito predviđeno u dvije Uredbe (Verordnungen, EWG, Nr. 1703/91 i br. 3766/61). Vidjeti daljnje mjere koje je poduzela Komisija (Dannecker, 1993:29).

³⁸ Tako se pašeta deklarira kao pileće meso bez kostiju, a pileći zglobovi kao pileći bataci (Leigh, 1993:77). O prijevarama lažnim prijavljivanjem vrste žitarice v. slučaj br. 18 (Tiedemann, 1974:140-144).

d) Lažni podatak o podrijetlu robe

Subvencija se po pravilu može dobiti samo za robu koja ima podrijetlo u Uniji, pa su manipulacije moguće prijavljivanjem robe iz trećih zemalja kao robe podrijetlom iz EU. Ako postoje količinske kvote za subvencioniranu robu po pojedinoj državi članici, manipulacije su moguće i prikazivanjem robe iz jedne države EU kao robe podrijetlom iz druge. Takav je slučaj otkriven 1998. godine u proizvodnji duhana, za koju je Komisija odredila nacionalne kvote subvencionirane proizvodnje. U sezoni u kojoj je proizvodnja duhana u Španjolskoj prešla nacionalnu kvotu, dok je u Portugalu bila ispod kvote, portugalski su uzgajivači duhana posredništvom kupili od španjolskih uzgajivača višak duhana i deklarirali ga kao vlastiti, dobivši za njega subvencije (European Commission, 1998:28).

e) Lažni podatak o zemlji izvoza

Motiv za manipulacije podatkom o zemlji izvoza jest diferencijacija visine izvoznih subvencija prema zemlji odnosno regiji u koju se izvozi. Primjerice, ako je visina potpore za izvoz pšenice u susjedne zemlje različita, svaki je gospodarstvenik potaknut da izabere povoljniju zemlju i da tamošnjim trgovačkim partnerima prepusti prodaju proizvoda u zemlju za koju je izvozna subvencija niža (Dannecker, 1993:25). Preduvjet isplate izvozne subvencije jest ulazak robe u gospodarsko područje određene zemlje, ali je u mnogim slučajevima teško utvrditi zemlju u koju je roba upućena, osobito ako se pretovaruje ili preusmjerava na moru. Riječ je o subvencijskoj prijevare te vrste i onda kad izvoznik lažno prijavi da izvozi robu u treću zemlju, a roba ostane unutar EU, odnosno prebaci se iz jedne u drugu državu članicu radi nezakonitog prisvajanja subvencija. O takvoj prijevare iz 1968. godine izvješćuje Tiedemann – njemačka je izvozna firma prisvojila subvencije u visini 78.950 DEM za izvoz 360.000 kg mlijeka u prahu u Švicarsku, a u stvarnosti je mlijeko prodala Italiji.³⁹

f) Lažni podatak o namjeni robe

Taj način prijave čest je kod subvencija vezanih za interventne mjere na tržištu, kada se, primjerice, otkupljuje roba ili se snose troškovi njezina skladištenja odnosno prerade na uvjet da se upotrijebi za određenu namjenu, a ona se preusmjeri za neku drugu, nezakonitu konačnu upotrebu. To se događa ako, primjerice, poljoprivrednici dobiju subvenciju uz uvjet da upotrijebe mlijeko samo za hranjenje stoke, a oni ga dostave drugim poljoprivrednicima, koji također mogu za nj tražiti subvenciju.

2.2.2. Subvencijska prijevarena u području strukturalnih politika

Drugi po veličini rashod proračuna EU (oko 30%) odlazi u strukturalne fondove za financiranje regionalnog razvoja i socijalne politike putem različitih gospodarskih, socijalnih, obrazovnih i drugih programa (Đurđević, 2004:193). Proračunskim sredstvima za strukturalne politike upravljaju posebne službe nacionalnih vlada, pa države članice imaju konačnu odgovornost za financijsku kontrolu upotrebe novca tih fondova.⁴⁰ Naj-

³⁹ Detaljan prikaz tog slučaja v. u Tiedemann (1974:102-105). O poteškoćama kaznenog progona i dokazivanju počinjenja kažnjivih radnji te vrste v. *ibid.*, 121-129.

⁴⁰ O načinu kontrole koju države članice provode s obzirom na aktivnosti sufinanciranih strukturalnim fondovima v. Uredbu Komisije (EZ) br. 2064/97 od 15. listopada 1997.

češći oblici prijevare sa sredstvima strukturnih fondova jesu djelomično ili potpuno neizvršenje aktivnosti odnosno nepoštovanje obveza predviđenih financiranim programom, dvostrukim nacionalnim i europskim financiranjem ili višestrukim korištenjem različitih europskih izvora financiranja za istu svrhu te ulaganjem sredstava fondova u spekulacije s valutom i druge financijske malverzacije radi postizanja financijskih profita. Nezakonitoj upotrebi sredstava za financiranje određenih programa pogoduje i to što postoji mali rizik otkrivanja jer je teško, ako ne i nemoguće, provjeriti svrhovitost i opravdanost svakog troška provođenja određenog programa.

Kao primjer prijevarnog prisvajanja sredstava jednog od strukturnih fondova u literaturi se često navodi slučaj tzv. Flathus-programa, namijenjenog preškoloavanju dugo nezaposlenih osoba u Thüringenu, koji je sufinancirao Europski socijalni fond. Subvencija je primljena preko jednog privatnog poduzeća za savjetovanje sa sjedištem u Berlinu, a program obrazovanja trebala je provesti njegova danska podružnica. Pokazalo se da je dansko poduzeće ugovorno obvezalo nalogoprince u Francuskoj, Irskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu da u njegovu podružnicu ili u sjedište firme prenesu jedan dio ugovorne svote te da su od 1993. godine izdavani fiktivni računi za usluge obrazovnog programa (Gropp, 1998:190; Sieber, 1998:9). Slučaj prijevare u financiranju programa za zapošljavanje dogodio se i u Drami, Grčka, gdje je devet proizvođača gotove odjeće dobilo oko 2,9 milijuna eura subvencija za otvaranje novih radnih mjesta. Umjesto da zaposle nove radnike, oni su otpustili svoje osoblje da bi ih ponovno zaposlili u novoosnovanom poduzeću s novim imenom (Courakis, 2001:200).

Komisija u svojim godišnjim izvješćima o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica redovito izvješćuje o prijevarama sa sredstvima strukturnih fondova. Tako je 1997. godine otvorena kaznena istraga u kojoj je utvrđeno da je pronevjeren velik dio donacije od oko 4,4 milijuna ECU koja su iz sredstava Europskoga socijalnog fonda dodijeljena javnom tijelu u Portugalu. Pri tome su deklarirani veliki iznosi neprikladnih i nepostojećih izdataka, a pojedine stavke izdataka bile su umjetno podizane fiktivnim aktivnostima (European Commission, 1998:30). Iste je godine otkrivena cijela mreža institucija i operacija za prijevarno stjecanje sredstava Fonda za poljoprivredu, Odjela garancija, koja je obuhvatila sustavno krivotvorenje, preplaćivanje i izdavanje lažnih računa unutar istog kruga subjekata za nepostojeće usluge. Mreža je obuhvaćala firme u različitim *offshore* lokacijama u ulozi korisnika ili ugovornih stranaka koje su povezivali isti vlasnici ili uprava. Neke *offshore* kompanije osnovane su u isto vrijeme kada je projekt odobren, s jedinom svrhom – radi prisvajanja sredstava EU za neizvršene usluge (European Commission, 1998:30; 1999:29).

Slučaj koji se dogodio 1998. godine potvrdio je da ni sveučilišni krugovi nisu imuni na nezakonito korištenje dodijeljenih subvencija. Kontrolom provođenja edukacijskog programa na britanskom koledžu, financiranog sredstvima Europskoga socijalnog fonda, ustanovljeno je da ne postoji razlika između nastave koja je financirana sredstvima tog fonda i redovite nastave u koledžu (European Commission, 1999:28). Daljnja prijevarena sa sredstvima Europskoga socijalnog fonda otkrivena je iste godine u sufinanciranju programa profesionalnog usavršavanja u Nizozemskoj, a ostvarena je umjetnim napuhivanjem izdataka, između ostaloga i krivotvorenjem broja održanih sati (European Commission, 1999:28).

3. Metode počinjenja prijevare na štetu proračuna Europske unije

Kriterij drugoga fenomenološkog presjeka kažnjivih ponašanja protiv financijskih interesa EU jest metoda kojom je djelo počinjeno. Pod pojmom metode, *modusa operandi* ili manipulativne tehnike razumijeva se konkretna aktivnost ili sredstvo koje je počinitelj poduzeo odnosno primijenio radi protupravnog prisvajanja financijskih sredstava koja pripadaju proračunu EU. To su metode koje počiniteljima omogućuju manipuliranje činjenicom koja čini konstitutivno obilježje fiskalne norme o proračunu EU. Opisi pojavnih oblika ponašanja kojima se napadaju proračunski prihodi odnosno rashodi pokazali su da su metode kojima se počinitelji koriste vrlo raznolike i često kombinirane. Mogu se podijeliti u ovih pet kategorija: 1. krivotvorenje isprava, 2. skrivanje robe, 3. davanje i primanje mita, 4. nasilje, 5. fiktivni poslovi i zaobilaženje zakona.⁴¹ Posebna pozornost u fenomenološkoj analizi pridaje se kategoriji fiktivnih poslova i zaobilaženju zakona kao specifičnim metodama kriminalnog djelovanja u tzv. sivoj zoni europskog prava, koje je plodno kriminogeno područje za počinjenje EU prijevare.

3.1. Krivotvorenje isprava

Najčešća metoda počinjenja EU prijevare jest krivotvorenje isprava s činjenicama koje uvjetuju primjenu određene carinske odnosno subvencijske norme. Smisao krivotvorenja isprava jest manipuliranje podacima na način da se lažno prikazuju ili prikrivaju radi oslobođenja od plaćanja carine, primjene povoljnije carinske tarife ili prisvajanja subvencija. Predmet krivotvorenja su uvozne i izvozne carinske deklaracije, tranzitne isprave, certifikati o podrijetlu, potvrde o kvaliteti, veterinarske potvrde, deklaracije o robi, carinska obilježja, računi kojima se dokazuju izdaci, poslovne knjige (tzv. *cooking of books*) te razne druge vrste potvrda i deklaracija. Isprava se može krivotvoriti na način da počinitelj sam izradi lažnu ispravu i upiše u nju neistinite podatke, preinači pravu ispravu, nezakonito pribavi pravu ispravu i predoči je nadležnom tijelu te krivotvorenim potpisom, štambiljem ili pečatom nezakonito ovjeri pravu ili krivotvorenu ispravu. Lažno prikazivanje ili prikriivanje carinski ili subvencijski relevantnih činjenica pred nadležnim tijelima može se počiniti i usmenim davanjem neistinitih podataka. Međutim, u počinjenju EU prijevare nadležna se tijela po pravilu dovođe u zabludu krivotvorenim ispravama jer uvoznici, izvoznici i drugi subvencionirani subjekti prijavljuju robu za carinjenje odnosno zahtijevaju i opravdavaju subvencije ispravom u koju sami upisuju relevantne podatke, a nadležno tijelo samo ovjerava predanu ispravu.

Tehnike krivotvorenja isprava različite su i obuhvaćaju primjenu najnovijih tehničkih dostignuća, ali primitivno i jednostavno krivotvorenje. U svjetlu opsega dnevnog posla na carinarnicama i velikog broja isprava, podataka i štambilja koje carinici mo-

⁴¹ Ta klasifikacija ne preuzima u cijelosti podjelu metoda EU prijevare koju je ustanovio Urlich Sieber na osnovi empirijskog istraživanja kriminaliteta na tom području čiji su rezultati prvi put objavljeni u članku *Subventionsbetrug and Steuerhinterziehung* (1996), ali se temelji na njoj. Prema Sieberu (1998a:9-13), postoje četiri kategorije manipulativnih tehnika kojima se mogu počiniti kažnjiva djela utaje carina i subvencijska prijevarena protiv proračuna EU: 1. pogrešne informacije, krivotvorenje i druga sredstva skrivanja; 2. korištavanje zakonskih praznina i sive zone; 3. lobiranje i mito; 4. nasilje.

raju prekontrolirati, u praksi se pokazalo da čak i loše krivotvorine imaju dobru šansu za uspjeh.⁴²

3.2. *Skrivanje robe*

Skrivanje robe klasična je metoda kojom se krijumčari roba. Za počinjenje EU prijevare može se upotrijebiti samostalno ili u kombinaciji s krivotvorenjem isprava. Metoda skrivanja samostalno se koristi kada se roba unosi u zajedničko carinsko područje izvan graničnog prijelaza ili preko graničnog prijelaza u vrijeme kad granični prijelaz nije otvoren. Mnogo su češći slučajevi počinjenja EU prijevare neprijavlivanjem ispravne količine robe pri prelasku granice, odnosno neprijavlivanjem sve robe koja se uvozi ili izvozi, kada se istodobno primjenjuje metoda skrivanja robe i krivotvorenja isprava. U tim slučajevima počinitelj neistinito prijavljuje podatke krivotvorenom ispravom, te ujedno fizički skriva lažno prijavljenu robu stavljajući je na tajna ili skrovrta mjesta u vozilu, maskira ih u neku drugu robu ili ih posebno pakira.

3.3. *Korupcija*

Korupcija (lat. *rumpere* – rušiti), koja se kaznenopravno kvalificira kao davanje i primanje mita najopasnija je metoda počinjenja EU prijevare jer njome kriminalna aktivnost prodire u državne i nadnacionalne strukture kojima su građani povjerali ovlasti i dužnosti prikupljanja, raspolaganja, raspodjele i kontrole proračunskih sredstava EU. Nisu rijetke tvrdnje da je fenomen korupcije istinski i jedini neprijatelj u borbi protiv EU prijevare (Lettieri, 1993:96). Korupcija u kontekstu EU prijevare podrazumijeva radnje kojima se obećava i daje materijalna ili neka druga osobna korist nacionalnim ili europskim službenicima odnosno dužnosnicima u čiji djelokrug pripadaju poslovi carinske kontrole i dodjeljivanja subvencija kako bi se ostvario utjecaj na provođenje odnosno propuštanje određenih službenih radnji ili donošenje odluka. Metoda podmićivanja podrazumijeva da počinitelj EU prijevare (gospodarski subjekt ili organizirana kriminalna skupina) kao su-počinitelja pronade javnog službenika nadležnog za ustanovljivanje pretpostavaka i primjenu neke carinske ili subvencijske norme.⁴³ S jedne strane počinitelj EU prijevare, da bi utajio carinu ili nezakonito prisvojio subvenciju, daje mito, a s druge strane službenik ili dužnosnik prima mito i zloupotrebljava svoje službene ovlasti.

Korupcija se u počinjenju EU prijevare primarno ne koristi za zaštitu počinitelja kriminalnih aktivnosti od kaznenoga ili upravnog progona iako vjerojatno postoje slučajevi podmićivanja i nakon što su nepravilnosti ili kažnjive radnje protiv proračuna EU otkrivene. Korupcija je najčešće metoda kojom se čini odnosno osigurava počinjenje EU prijevare. Mito se daje, prima, dogovara ili obećava prije provođenja radnji kojima se izbjegava plaćanje carina odnosno nezakonito prisvaja subvencija i njegova je svrha omogućavanje tih djela.

⁴² Tako su otkrivene isprave ovjerene štambiljima koje su pripadale nepostojećim carinarnicama, carinarnicama s pogrešno napisanim imenima i riječima, npr. Coustums, a potvrđivani su i zahtjevi koji su glasili na imena poznatih nogometaša, katkad pogrešno napisanih imena, npr. Franz Beckenbauer, Klaus Augenthaler (Sieber, 1998a:10).

⁴³ O primanju i davanju mita kao deliktima susretanja v. Derenčinović (2001:255-257).

Carinski se službenici podmićuju radi izbjegavanja plaćanja carina kako bi propustili obaviti određene kontrolne radnje kao što je pregled robe s ciljem provjere točnosti podataka navedenih u carinskim ispravama, velikodušno tumačili propise, prekoračili diskrecijske ovlasti odnosno lažno potvrdili ispravnost carinski ili subvencijski relevantnog podatka stavljanjem odgovarajućih štambilja odnosno izdavanjem potvrda.⁴⁴ Neka empirijska istraživanja pokazuju da je korupcija najčešća upravo među carinskim službenicima i veterinarima odgovornim za utvrđivanje kvalitete uvezenog mesa (Sieber, 1998b:13). Radi počinjenja subvencijske prijevare podmićuju se službenici i dužnosnici koji utvrđuju postojanje pretpostavaka i odlučuju o dodjeli subvencija te oni koji kontroliraju zakonito korištenje subvencijskih sredstava. Drastičan primjer korumpiranosti državnih službenika u koji je bio upleten organizirani kriminal jest otkriveni slučaj korupcije među službenicima talijanske financijske policije (*Guardia di Finanza*), koji su zloupotrebljavali svoj položaj, između ostaloga, i odugovlačenjem kontrola u kojima su utvrđene prijevare i druge nezakonitosti na štetu Fonda za poljoprivredu Europske zajednice kako bi omogućili poduzeću dobivanje traženih subvencija (Lettieri, 1993:96).

Korupcija radi počinjenja EU prijevare može imati različite pojavne oblike. Konvencionalna i individualna korupcija koja odgovara kaznenom djelu podmićivanja može se pojaviti i kao tzv. ulična korupcija koja primjerice obuhvaća "situacijsko" potkupljivanje carinika. Ako korupcija u carinskoj službi poprimi veće razmjere, riječ je o institucionalnoj ili sistemskoj korupciji. S obzirom na dodjeljivanje subvencija, moguća je tzv. ugovaračka korupcija kad se, primjerice, ne bi poštovao redoviti postupak za dodjelu subvencija ili bi ugovor o subvenciji bio sklopljen izvan propisanih uvjeta, kao i politička korupcija pri, recimo, namjernom donošenju propisa sa zakonskim prazninama ili netransparentnog vođenja evidencija o proračunskim rashodima.⁴⁵

Korupcija je i najjače oružje organiziranog kriminala. Suvremene organizirane kriminalne skupine podmićuju javne službenike i političare kako bi ostvarile utjecaj na politiku, medije te upravna i pravosudna tijela. Istrage u vezi sa subvencijskim prijevarama na području zajedničke poljoprivredne politike u Italiji pokazale su da je organizirani kriminal u toj državi uspio korumpirati i najviše razine državne vlasti radi počinjenja EU prijevare.⁴⁶ Kako je to primijetio Sieber, to znači da je otkrivena povezanost organiziranih kriminalnih grupa s gospodarstvom, upravom i politikom u državi koja je članica EU i koja upravlja i kontrolira korištenje sredstava proračuna EU (Sieber, 1997:4).

Aktivnost kojom se legalno ostvaruje utjecaj na tijela i subjekte odlučivanja, a koja može biti na granici zakonitosti ili čak kamuflirana korupcija jest lobiranje (Sieber, 2002: 21-22). Lobiranje je prihvaćeni dio demokratske kulture kojim se u političkom sustavu EU putem službeno ustanovljenih grupa za pritisak u glavnim gradovima država članica i u Bruxellesu utječe na stručnjake na radnoj razini ili na članove Europskog parlamenta. Javnim lobiranjem otvoreno se utječe na procese odlučivanja, čime se uspostavlja javna

⁴⁴ Jedno istraživanje o korupciji među carinskim službenicima otkrilo je da carinici za odustanak od kontrole kamiona koji krijumčari cigareti za nekontrolirani provoz dobivaju 200 DEM ili 3 DEM po *šteki* cigareta. Vidjeti Mischkowitz [et al.] (2000:170-171).

⁴⁵ O navedenim pojavnim oblicima korupcije detaljnije v. Derenčinović (2001:39-40); Sačić (2001:23-24).

⁴⁶ Primjerice, kazneni postupak protiv prijašnjeg predsjednika vlade Andreottija. Vidjeti Sieber (1998:3). O takvim slučajevima korupcije u Italiji v. Lettieri (1993:95-96).

komunikacija između interesnih grupa i donositelja odluka te se omogućuje da stručno znanje s područja trgovine i industrije bude uvedeno u zakonodavni postupak.⁴⁷ Lobiranje koje ulazi u zonu nezakonite prakse, a može se okvalificirati kao vrsta podmićivanja, obuhvaća pružanje određenih usluga ili osiguranje određenih prihoda i drugih nedopuštenih stimulansa radi ostvarivanja političke ili gospodarske protekcije ili koristi. Takav je primjer organiziranje besplatnih seminara i predavanja za javne dužnosnike u mondenim ljetovalištima na trošak javnih rashoda ili njihovo angažiranje kao plaćenih savjetnika odnosno članova savjetodavnih ili upravnih odbora u poduzećima.⁴⁸

3.4. *Nasilje*

Nasilne radnje kao što su ubojstva, otmice, zastrašivanje, iznude, ucjene i druge teške povrede fizičkoga, psihičkoga ili seksualnog integriteta ličnosti nisu karakteristične za EU prijevare. Primjena nasilja kao metoda počinjenja EU prijevare po pravilu je ograničena na aktivnosti vezane za ilegalnu trgovinu cigaretama i alkoholom kojom se bave organizirane kriminalne skupine, dok ostali pojavni oblici kažnjivih ponašanja usmjerenih protiv proračuna EU najčešće ne obuhvaćaju upotrebu fizičke ili psihičke sile.

Ilegalna trgovina cigaretama u EU često je povezana s raznim terorističkim, ratnim ili zločinačkim organizacijama koje su i uspostavljene radi ostvarivanja određenih ciljeva ili profita nasilnim metodama. Tako se pretpostavlja da se krijumčarenjem cigareta financira španjolska ETA, da je krijumčarski lanac preko Jadranskog mora bio izvor prihoda za srpske oružane snage tijekom rata na zapadnom Balkanu, te da crnim tržištem cigareta u Italiji upravlja mafija (Sieber, 1998:13).

3.5. *Fiktivni poslovi i zaobilaženje zakona*

Fiktivni poslovi i zaobilaženje zakona specifične su metode počinjenja EU prijevare kojima počinitelji izravno i očito ne krše određenu carinsku ili subvencijsku normu na način da ne ispunjavaju njezino pravno obilježje, već je zloupotrebljavaju iskorištavajući zakonske praznine i druge zakonske nedostatke te postupajući protivno njezinu smislu. Riječ je o postupcima ili poslovima za koje ne postoji gospodarska potreba ili cilj već se poduzimaju radi ostvarivanja materijalne koristi predviđene pravom EU. To su, kako je u svojoj odluci od 27. lipnja 1977. definiralo Vijeće, “transakcije..., kod kojih su dobra otpremljena bez valjanog gospodarskog razloga i samo s namjerom zaobilaženja i izvlačenja koristi iz izmjena propisa o davanjima”.⁴⁹ Kažnjiva djela počinjena tim metodama često se označavaju kao granični slučajevi ili radnje u sivoj zoni (engl. *grey areas*, njem. *grau Zone*) jer se nalaze na granici kriminaliteta i legalnih gospodarskih aktivnosti, odnosno indiciraju podijeljenu krivnju između zakonodavca koji je na neodgovara-

⁴⁷ Vidjeti primjere dopuštenoga europskog političkog lobiranja u Sieber (1998:12).

⁴⁸ Primjer plaćanja savjeta javnom službeniku nadležnom za dodjelu subvencija od poduzeća čije se aktivnosti subvencioniraju dogodio se u već spomenutom primjeru prijevare sa sredstvima Europskoga socijalnog fonda namijenjenim sufinanciranju Flathus-programa za preškoloavanje dugo nezaposlenih osoba u Thüringenu. U odboru berlinskog poduzeća za savjetovanje preko kojega je isplaćena subvencija i čija je podružnica trebala provesti program sjedio je i službenik Ministarstva u Thüringenu nadležan za predaju novca. Vidjeti Gropp (1998:190).

⁴⁹ OJEC br. C 157/1 od 5. srpnja 1977, prema Dannecker (1993:29; 1996:581).

jući način regulirao neku političku odluku i počinitelja koji je protupravno iskoristio pogrešku zakonodavca.

Pretpostavka primjene tih metoda jest dobro poznavanje europskog prava i propisa koji se žele zloupotrijebiti, odnosno stručno znanje s područja europskoga gospodarskog prava. Poznata je činjenica da se poduzeća koja djeluju u području europskog uvoza, izvoza i subvencija koriste pravnicima i odvjetničkim uredima specijaliziranim za analizu uređaba i smjernica EU s ciljem otkrivanja novih zakonskih praznina, normativnih obilježja kojima se može lako manipulirati i drugim mogućnostima za stvaranje profita zloupotrebom prava.⁵⁰ Zbog spretnog manipuliranja propisima, kaznena djela počinjena tim metodama neki su od najspektakularnijih slučajeva i skandala na zajedničkom poljoprivrednom tržištu,⁵¹ a počinitelji, zahvaljujući medijskoj eksponiranosti, umjesto socijalne osude, a često i kazne, za svoju vještinu stječu divljenje javnosti (Dannecker, 1993:29).

3.5.1. Fiktivni poslovi

S fenomenološkog stajališta fiktivni poslovi i zaobilaženje zakona često čine kriminološku cjelinu (Dannecker, 1993:29), ali s pravnoga gledišta to su dva različita kažnjiva djela, posebno normirana u nacionalnim zakonodavstvima i u europskom pravu (Reisner, 1995). Kriminološko jedinstvo proizlazi iz toga što je jedna metoda zaobilaženja zakona upravo sklapanje fiktivnih poslova odnosno poduzimanje fiktivnih radnji. Fiktivni poslovi (engl. *sham transactions*, njem. *Scheingeschäfte*, franc. *les opérations fictives*) ili fiktivne radnje postoje kada određena radnja uopće nije poduzeta ili je poduzeta samo radi skrivanja neke druge radnje (Dannecker, 1993:29). Fiktivne radnje mogu biti poduzete i izvan sive zone, odnosno one se ne moraju temeljiti na neprimjerenoj zakonskoj formulaciji, već mogu biti izravno kršenje jasnih zakonskih propisa. U već spomenutim slučajevima primjeri fiktivnih radnji s ciljem počinjenja EU prijave bili su fiktivni izvoz alkohola u tranzitnom postupku kroz područje EU praznim kamionima (Commission of the European Communities, 2001:26; European Commission, 1998:20), fiktivni izvoz subvencioniranog vina iz EU u istočnu Europu (European Commission, 1999:26), obavljanje određenih fiktivnih radnji kako bi se osigurali dokazi za financijsku kontrolu, npr. vožnja praznih kamiona radi pribavljanja računa za benzin, što dokazuje da su kamioni odvozili prodano suncokretovo ulje i dovozili kupljeno maslinovo (European Commission, 1998:22), te izdavanje računa za nikad realizirane poslove za koje su dodijeljena financijska sredstva, što je karakteristično za prijevare sa sredstvima strukturnih fondova. U literaturi se kao ekstremni primjeri fiktivnih poslova često navode izvoz praznih bačvi ili bačvi napunjenih vodom koje, navodno, sadržavaju ekstrakt rajčice, te uvoz turskih proizvoda za dostavljanje u poštanske sandučiće preko jedne švicarske firme kako bi se izbjeglo plaćanje carina pri uvozu u EU (Dannecker, 1993:29).⁵²

⁵⁰ Usp. Sieber (1998:11) i bilješku 18.

⁵¹ O zaobilaženju zakona radi nezakonitog pribavljanja poljoprivrednih subvencija v. doktorsku disertaciju Nippoldt (1974) čija je empirijska podloga istraživanje o subvencijskoj prijevare što ga je početkom 70-ih proveo Tiedemann.

⁵² O daljnjim primjerima figniranog izvoza robe v. slučajeve br. 66 i 67 (Tiedemann, 1974:269-277).

3.5.2. Zaobilaženje zakona

Pojam zaobilaženja zakona (engl. *evasion of law*, njem. *Umgehungsgeschäften*, franc. *fraude à la loi*) obuhvaća sve radnje kojima se iskorištavaju zakonske praznine (engl. *legal loopholes*, njem. *die Lücke im Gesetz*, franc. *les lacunes d'une loi*), neusklađenosti i drugi nomotehnički i sadržajni nedostaci u propisima radi pribavljanja nezakonite imovinske koristi. Njihov je cilj iskorištavanje loših zakonskih formulacija na način da počinitelj postupi sukladno gramatičkome, semantičkome ili formalnom tumačenju određene odredbe, ali protivno njezinu smislu odnosno razlogu zbog kojega ju je zakonodavac propisao. U literaturi i u zakonodavstvu zaobilaženje zakona opisuje se općim klauzulama protiv zloupotreba. Pri identifikaciji takvih radnji treba razlikovati prihvatljivo izbjegavanje zakonskih propisa od zloupotreba. Načelno je dopušteno izbjeci jednu opterećujuću normu kao i zahtijevati ostvarenje zakonski predviđene koristi ako su ispunjene sve zakonske pretpostavke. Nasuprot tome, ilegalno zaobilaženje zakona podrazumijeva namjerno iskorištavanje zakonskih praznina i drugih zakonskih nedostataka poduzimanjem umjetnih, nestručnih i gospodarski posve besmislenih radnji ili pravnih poslova koji ne ispunjavaju drugu svrhu osim pribavljanja zakonske koristi odnosno izbjegavanja zakonske štete, čime se krši smisao zakona (Reisner, 1995:5). Načini zaobilaženja zakona koji su se pojavili u počinjenju EU prijevare jesu iskorištavanje zakonskih praznina i iskorištavanje tzv. disonantnih tarifa. Prema Reisneru, možemo razlikovati sljedeća tri oblika zaobilaženja zakona iskorištavanjem zakonskih praznina.⁵³

a) Manipulacije robom – proizvod se prije prelaska granice umjetno ili bez opravdanog razloga mijenja kako bi se sveo pod povoljniju carinsku tarifu, čime bi se ostvarila viša subvencija ili izbjegla viša carina. Nakon prelaska granice proizvod se vraća u prijašnje stanje bez velikoga vremenskog, novčanog ili radnog troška.⁵⁴ Tipičan primjer takve manipulacije jest tzv. jogurt slučaj (*Buttermilch-Fall*), u kojemu je zloupotrijebljena različita tarifa o subvencioniranju mliječnih proizvoda s obzirom na njihovo agregatno stanje. Za izvoz jogurta bila je predviđena subvencija od 0,13 DEM/kg, a za izvoz mliječnih proizvoda u prahu, granulama ili nekom drugom čvrstom obliku 1,30 DEM/kg. Jedan dosjetljiv izvoznik prodavao je zamrznuti jogurt u Poljskoj i za to je na temelju toga gospodarstveno besmislenog postupka zahtijevao višu subvenciju (Gropp, 1998:190).

b) Fantazi proizvodi – označavaju proizvode koji nisu namijenjeni tržištu, već njihova većinom vrlo jeftina proizvodnja služi samo za to da bi se ispunili uvjeti određene povoljne tarifne stavke i dobile subvencije koje su veće od troškova proizvodnje. Spektakularan primjer fiktivnog posla s fantazi proizvodom koji je završio pred Europskim sudom pravde⁵⁵ jest tzv. slučaj sirovih kobasica. Njemačko je poduzeće u razdoblju od 1965. do 1968. godine izvezlo u Švicarsku i tadašnju Jugoslaviju više od 3.000 tona nejestivih kobasica od otpadaka klanja, masti i piljevine, a ondje su kobasice bile uništavane ili pretrađivane u sapun. Iako, naravno, nisu odgovarale uobičajenoj trgovačkoj kvaliteti kobasica niti su bile primjerene prehrani, za njihovu su proizvodnju i izvoz isplaćene izvozne

⁵³ Vidjeti Reisner (1995:5-6) te primjere iz sudske prakse Europskog suda (ibid, 33-47).

⁵⁴ Vidjeti slučaj 27 (Tiedemann, 1974:174-176).

⁵⁵ Odluka Europskog suda pravde od 9. listopada 1973.

subvencije u iznosu oko 5 milijuna DEM. Manipulacija se i u slučaju uništenja kobasica izvozniku isplatila jer je izvozna subvencija za 100 kilograma kobasica bila 5,51 DEM veća od troškova njihove proizvodnje.⁵⁶ Tek je 1969. godine uvedena definicija koja je određivala da kobasica mora biti primjerena ljudskoj prehrani.⁵⁷

c) Zaobilazni put – riječ je o slučajevima u kojima roba ne stiže na svoj cilj izravno već zaobilaznim putem kako bi se zemlja zaobilaznog puta mogla navesti kao zemlja podrijetla ili zemlja uvoza. U tu kategoriju ubraja se poznati slučaj prijevarnog iskorištavanja praznine u smislu obilježja o podrijetlu robe u normi o subvencioniranju njemačkog žita. Krajem 80-ih godina Europska je zajednica zbog prekomjerne proizvodnje žita u Njemačkoj odlučila izbjeći skupe interventne mjere i skladištenje dodjeljivanjem subvencije za izvoz u treće zemlje. Propis o subvencioniranju izvoza žita specificirao je državu izvoza, ali ne i državu podrijetla žita. Njemačka su poduzeća iskorištavala tu zakonsku prazninu na način da su kupovala francusko žito, istovarivala ga u Hamburgu s broda u silos te ga odmah ponovno utovarivala na brod kako bi ga pri izvozu u SSSR mogli deklarirati kao njemačko žito (Dannecker, 1993:25; Rump, 1993:41).

Osim zakonskih praznina, daljnji zakonski nedostatak koji je rezultirao brojnim izbjegavanjima zakona i kriminalnim ostvarenjem profita jesu tzv. disonantne tarife. Dok je pri zakonskim prazninama po pravilu riječ o nedostacima unutar iste pravne norme, disonantne su tarife rezultat neusklađenosti pojedinih propisa unutar gospodarskopravne cjeline. Primjer zloupotrebe disonantnih tarifa opisano je pri krijumčarenju robe u tranzitnom postupku iskorištavanjem razlike između visine carine i visine jamstva koje se ostavlja za robu u provozu kroz područje EU.⁵⁸ Daljnji slučaj vrlo često iskorištavanih neusklađenosti unutar istoga gospodarskog sustava jesu propisi prema kojima se za izvoz određene robe sa zajedničkog tržišta dodjeljivala viša subvencija nego što je bila visina carine za uvoz te iste robe na zajedničko tržište. Tako je u ranim 70-ima jedno njemačko poduzeće izvezilo svinjsko meso u Švicarsku i za to dobivalo izvozne subvencije. Švicarski je uvoznik meso dalje izvezio u Italiju. Carina koju je pri izvozu u Italiju regularno plaćao Europskoj zajednici bila je znatno manja od subvencijske potpore što ju je njemačko poduzeće dobivalo pri izvozu u Švicarsku. U kaznenom postupku zbog subvencijske prijevare njemačko se poduzeće branilo da nije odgovorno za ponašanje švicarskog kupca i da je sve podatke ispravno navelo. S obzirom na to da je bilo sporno je li tajenje daljnje prodaje u državu Europske zajednice kaznenopravno relevantno, postupak je obustavljen (Dannecker, 1993:24-25). Po istoj shemi nezakonito je ostvaren profit od približno 950.000 DEM izvozom subvencioniranog škroba iz Njemačke u Italiju preko Švicarske (Sieber, 1998:11).

4. Zaključak: kriminogeneza prijevare na štetu proračuna Europske unije

Kriminogeneza svakoga kažnjivog ponašanja rezultat je endogenih odnosno unutar-njih činitelja koji obilježavaju počiniteljevu biopsihološku strukturu i egzogenih odnosno vanjskih elemenata koji iz počiniteljeve okoline uzrokuju odnosno uvjetuju počinje-

⁵⁶ O tom slučaju v. Reisner (1995:40-44), točni brojevi podaci o kalkulaciji izvoznika v. *ibid* (41).

⁵⁷ Uredba br. 2403/69. OJEC L 303/6 od 3. prosinca 1969.

⁵⁸ Vidjeti poglavlje 1.1. *Krijumčarenje*.

nje kašnjevog djela. S obzirom na to da u ovom radu nisu analizirani počinitelji EU prijevare, u zaključku ćemo se ograničiti na egzogene kriminogene činitelje koji se mogu izvesti iz fenomenološke analize. Riječ je o određenim gospodarskim, financijskim, socijalnim, pravnim i drugim društvenim okolnostima koje uvjetuju i uzrokuju počinjenje EU prijevare ili joj pogoduju.

a) *Protekcioniistička tržišna politika EU*. Obilježje gospodarskog kriminaliteta jest njegova uvjetovanost gospodarskim sustavom u kojemu djeluje, što potvrđuje i gospodarski kriminalitet u EU. Tržište EU za brojne je proizvode politički reguliran sustav u kojemu se financijskim instrumentima umjetno održavaju visoke cijene radi zaštite vlastitih proizvođača. Dva najznačajnija financijska mehanizma protekcioniističke tržišne politike EU s kriminogenim učinkom jesu zaštitne carine i subvencije. Zaštitne su carine poticaj počiniteljima za nezakonito unošenje robe preko granice i njezino plasiranje na unutarnjem tržištu po znatno višoj cijeni od cijene na vanjskome. Otvaranje tržišnih granica EU za robu s drugih svjetskih i nacionalnih tržišta i ukidanje protekcioniističkih carina *ipso facto* ukinulo bi utaju carina krijumčarenjem ili netočnim prijavljivanjem robe radi prodaje na tržištu EU. No za EU je s političkog stajališta još uvijek neprihvatljiv prelazak s eurodirizističkoga gospodarstva na svjetsko tržišno gospodarstvo, iako naponi Europske komisije polako kreću u tom smjeru (Đurđević, 2004:196).

S obzirom na prevalentnu vrstu svojih rashoda proračun EU može se označiti kao subvencijski, a prema kriminološkim istraživanjima subvencije su izrazito kriminogeni financijski instrument i vrlo su podložne kriminalitetu (Tiedemann, 1974:14, 357-359), ponajprije zato što su subvencije novčane potpore koje je vrlo teško kontrolirati jer nije riječ o povratu novca za neku već obavljenju radnju ili uslugu, već o makroekonomskoj naknadi za sniženje izvozne cijene, tj. cijene robe na unutarnjem tržištu, na njezinu svjetsku cijenu. Osim intrinzične kriminogenosti subvencija, europski sustav upravljanja i dodjeljivanja subvencija ima i kriminogeni učinak. Između proračuna EU i krajnjeg korisnika subvencije nalazi se golemi upravni aparat koji obuhvaća nekoliko europskih i nacionalnih razina. U njemu se, prema kompliciranoj proceduri i sukladno brojnim i specifičnim europskim i nacionalnim propisima, treba realizirati i kontrolirati financiranje korisnika subvencija. Takav mehanizam dodjele i nadzora korištenja subvencije dodatno olakšava počinjenje subvencijske prijevare u EU i stvara nove prilike za njih.

b) *Nedostaci pravnih propisa EU*. Pravo EU ima brojne nedostatke, kako u smislu normativnog sustava u cjelini, tako i u odnosu prema zakonodavnoj tehnici pojedinih odredbi. Sastoji se od golemog skupa uredbi, smjernica, pravilnika, tarifa i drugih propisa čiji broj svake godine značajno raste, pa zbog neodgovarajućeg uvida u već postojeću regulativu nastaje nepregledni, pretjerano kompleksni, fragmentarni i proturječni normativni sustav. To posebno vrijedi za područje pravne regulative zajedničke poljoprivredne politike u kojoj je došlo do normativne hiperprodukcije (Oppermann, 1999:552, 562). Nedostaci pojedinih propisa jesu višeznačnost i kompliciranost, što u pojedinim slučajevima i nije posljedica nemarnosti ili nestručnosti, već su odredbe svjesno nejasno sastavljene radi lakšeg pronalazjenja kompromisa u Vijeću ministara (Sieber, 2000:4). Time se radi postizanja političke suglasnosti na europskoj razini žrtvuje pravna sigurnost i otvaraju vrata nezakonitim postupcima. Osim toga, u području poljoprivrednog i carinskog prava najčešće nailazimo na propise koji sadržavaju artifičijelne klasifikacije proizvoda utemelje-

ne na brojnim normativnim obilježjima koji se katkad samo neznatno razlikuju, što ima izrazito kriminogeni učinak. Kako smo vidjeli u analizi pojava oblika EU prijevare lažnim prijavljivanjem određenih pravno relevantnih činjenica, svako obilježje norme koja propisuje carinske obveze ili subvencijske pretpostavke polazište je za prijevornu aktivnost. Prijevarena se, međutim, ne čini samo izravnim kršenjem određene norme, neispunjavanjem njezina pravnog obilježja već i njezinim zaobilaženjem i primjenom protivnom njezinu smislu iskorištavanjem zakonskih praznina, disonantnih tarifa i drugih zakonskih nedostataka. Zbog toga pitanje pravilne zakonodavne tehnike, i to ne samo s nomotehničkog stajališta već i u smislu sadržajne smislenosti odredbe, ima prvorazredno značenje za ostvarenje njezine svrhe. U pravnim sustavima u kojima se strogo primjenjuje načelo zakonitosti nedostaci zakonodavne tehnike ili neusklađenost zakonskih formulacija zbog otežanog progona i procesuiranja, pa čak i potpune nemogućnosti naknadnog sankcioniranja, otvaraju posebne mogućnosti njihove zloupotrebe.

c) *Nedostatna kontrola poštovanja carinskih i subvencijskih propisa.* Poznato je da je rizik otkrivanja kaznenog djela jedan od najznačajnijih činitelja u prevenciji kriminaliteta. U većini kaznenih djela počinitelja će od počinjenja prije odvratiti činjenica da će biti otkriven nego zaprijećena visoka kazna za to djelo. Stoga je vjerojatno glavni kriminogeni činitelj počinjenja EU prijevare nedostatak ili nemogućnost provođenja odgovarajuće kontrole poštovanja carinskih i subvencijskih propisa. Carinski postupak uvoza robe u EU ima niz sistemskih slabosti zbog kojih nije sposoban obaviti zadaću koja mu je namijenjena, a to je provjera odgovara li roba koja se uvozi u EU svim svojim obilježjima robi koja je deklarirana u carinskim ispravama. Razlozi zbog kojih carinski postupak ne daje potrebna jamstva kontrole organizacijske su, postupovne i tehničke prirode. Opseg posla s obzirom na količinu deklarirane robe daleko nadilazi mogućnosti postojećeg broja graničnih prijelaza i carinskih službenika. Stoga se carinska kontrola po pravilu ograničava na kontrolu dokumenata, a očevid robe obavlja se samo u iznimnim slučajevima ili kao nasumična provjera (Dannecker, 1993:27; Rump, 1993:42). Tranzitni postupak ima već opisane sistemske nedostatke koji omogućuju manipuliranje njime radi počinjenja EU prijevare.

Osim toga, u sustavu dodjele subvencija Fonda za poljoprivredu uočen je strukturalni nedostatak koji odvrća nacionalne vlasti od otkrivanja prijevare. Poljoprivredne subvencije dodjeljuju upravne službe država članica iz vlastitih sredstava, a Komisija im nadoknađuje dokumentirane i opravdane izdatke. Ako država članica nije provela postupak provjere i isplate na propisani način odnosno ako isplate nisu izvršene sukladno financijskim propisima Unije, Komisija će odbiti isplatiti povrat za takve poljoprivredne izdatke (Đurđević, 2004:197). Solucija prema kojoj financijski teret počinjenja prijevare ide na štetu nacionalnih ili regionalnih proračuna razumljivo je izazvala nedostatak interesa država članica za provođenje odgovarajućih upravnih kontrola jer se države članice nalaze u sukobu interesa između zadaće otkrivanja i prijavljivanja nezakonito dodijeljenih i korištenih subvencija Komisiji i zaštite vlastitih financijskih sredstava (Tiedemann, 1974:40; Sieber, 2000:3). Nedostatak suprotstavljenih interesa kontrolora i kontroliranoga uočen je i u odnosu između službi nadležnih za dodjelu poljoprivrednih subvencija i subvencioniranih poljoprivrednika, jer te službe sebe više doživljavaju kao zastupnike interesa poljoprivrednika (Gropp, 1998:191) nego kao zastupnike interesa proračuna EU.

d) *Nedostatak socijalnog prijekora.* Odnos društva prema određenom kažnjivom ponašanju važan je preventivni odnosno kriminogeni činitelj. Izziva li određeno ponašanje socijalni prijekor ili socijalno odobravanje, to može biti odlučujuće za donošenje individualne odluke o počinjenju djela, osobito kada je riječ o društveno integriranim i profesionalno uspješnim osobama iz kruga gospodarstvenika, pravnika, poreznih savjetnika i dr. Za kaznena djela kojima se državi uskraćuju novčana davanja kao što je porezna utaja karakterističan je potpuni izostanak ili smanjena socijalno-etička osuda. Isti, ako ne i naglašeniji problem jest EU prijevarena, a u literaturi se navode sljedeći razlozi izostanka socijalnog prijekora prema počiniteljima tih prijevarena. U tom djelu oštećenik nije vidljiva, individualna osoba s kojom bi javnost mogla suosjećati već neka udaljena blagajna EU (Gropp, 1998:191) čiji se novac, smatra se, ionako neopravdano troši. Kao što je već spomenuto, počinitelji spektakularnih prijevarena ostvarenih iskorištavanjem zakonskih praznina i zloupotrebom zakonskih normi često u javnosti, suočenoj sa senzacionalističkim opisivanjem vještih manipulacija i izrugivanjem europskog zakonodavca u javnim medijima, dobivaju divljenje i naklonost. Za počinitelje koji ne čine EU prijevare za vlastitu korist već za korist poduzeća u kojemu rade karakteristična je internalizacija nedostatka socijalnog prijekora. Oni za sebe nisu prisvojili nikakvu imovinsku korist, pa ne prihvaćaju da su počinili kažnjivo djelo niti bilo koga oštetili, već se smatraju savjesnim zaposlenicima koji su samo obavljali svoju dužnost u skladu s nalogima uprave i načelima dobrog poslovanja (Courakis, 2001:130-131).

e) *Nemogućnost i neučinkovitost kaznenog progona.* Obilježje transnacionalnog kriminaliteta u EU, kojemu pripada i EU prijevarena, jest izostanak učinkovite kaznenopravne prevencije i represije na europskoj razini zbog nepostojanja europskoga kaznenopravnog sustava i europskoga kaznenog prava. Unija ne raspolaže kaznenopravnim ovlastima niti ima kaznenopravnu nadležnost. Apsolutno zadržavanje kaznenopravnog suvereniteta država članica onemogućilo je stvaranje europskih tijela kaznenog progona odnosno kaznenog pravosuđa. I dok se počinitelji kaznenih djela slobodno kreću cijelim teritorijem EU i neometano organiziraju prekogranične kriminalne aktivnosti, ovlasti nacionalnih tijela kaznenog progona zaustavljaju se na nacionalnim granicama i po pravilu ne mogu poduzimati radnje na teritoriju druge države članice. Dakako, zbog jačanja transnacionalnoga organiziranog kriminala nacionalna su tijela vlasti prisiljena međusobno surađivati i izmjenjivati informacije, no neposredna komunikacija još je uvijek vrlo ograničena. Nije uspostavljen postupak automatskog priznanja dokaza izvedenih pred stranim nacionalnim sudovima niti, uz izuzetak europskoga uhidbenog naloga, automatsko izvršenje stranih odluka. Dokazima izvedenim na području jedne države članice i njezinim sudskim odlukama još se uvijek moguće koristiti u kaznenim postupcima pred sudovima druge države članice samo putem mehanizama međunarodne kaznenopravne pomoći koji nude polaganu, birokratsku i kompliciranu proceduru.⁵⁹

⁵⁹ Ipak treba napomenuti da su ministri država članica EU na sastanku Vijeća EU u Luxembourg, održanom 1. i 2. lipnja 2006, postigli dogovor o tzv. europskom uhidbenom nalogu kojim će se među državama članicama ubrzati postupak pribavljanja predmeta, isprava i podataka za dokazne svrhe u kaznenom postupku. Vidjeti Council of the European Union (2006).

LITERATURA

Adamović, Z., 2004. "Krijumčarenje kao oblik carinske prijevare". *Carinski vjesnik*, 13 (10), 42-45.

Adamović, Z., 2004. "Suzbijanje carinskih prijevarena". *Carinski vjesnik*, 13 (7), 11-17.

Commission of the European Communities, 2001. *Annual Report 2000: Protection of the Communities' Financial Interests Communities and the Fight against Fraud*, COM (2001) 255 final/2. Brussels, 23. 5. 2001.

Commission of the European Communities, 2002. *Annual Report 2001: Protection of the Financial Interests of the Communities and the Fight against Fraud*. Brussels, 26. 6. 2002.

Council of the European Union, 2006. *Press release, Justice and Home Affairs* [online]. Luxembourg, 1-2 June 2006. Available from: [http://www.consilium.europa.eu/uc-Docs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/89875.pdf].

Courakis, N., 2001. "Financial crime today: Greece as a European case study". *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9, 197-219.

Dannecker, G., 1993. "Erfahrungen im Bereich der Subventionskriminalität und rechtspolitische Bestrebungen zur Verbesserung des Schutzes der EG-Finanzinteressen" in: G. Dannecker, ed. *Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich*, Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier. Köln: Bundesanzeiger, 23-34.

Dannecker, G., 1996. "Strafrecht in der Europäischen Gemeinschaft". *Juristen Zeitung*, (18), 869-880.

Dannecker, G., 1996. "Strafrechtlicher Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft gegen Täuschung". *ZStW*, (108), 577-608.

Dannecker, G., 1998. "Der Einfluß des Gemeinschaftsrechts auf das nationale Strafrecht", *Wirtschaftskriminalität und Wirtschaftsstrafrecht*, Leipzig: Leipziger Universitätsverlag, 162-185.

Dannecker, G., 1998. "Die Entwicklung des Strafrechts unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts", *Jura*, Heft 2, 79-87.

Dannecker, G., 2002. "Europäisches Lebensmittelstrafrecht", in: K. Tiedemann, ed. *Wirtschaftsstrafrecht in der Europäischen Union*, Köln: Carl Heymanns Verlag KG, 239-270.

Dannecker, G., 2002. "Strafrechtlicher Schutz der Gemeinschaftsmarke" in K. Tiedemann, ed. *Wirtschaftsstrafrecht in der Europäischen Union*. Köln: Carl Heymanns Verlag KG, 369-382.

Derenčinović, D., 2001. *Mit(o) korupciji*. Zagreb: Nocchi.

Đurđević, Z., 2004. "Proračun Europske unije". *Financijska teorija i praksa*, 28 (2), 181-202.

European Commission, 1998. *Annual Report 1997: Protection of the Financial Interests of the Communities and the Fight against Fraud*, COM (98) 276 final. Brussels, 6. May, 1998.

European Commission, 1999. *Annual Report 1998: Protecting the Communities' Financial Interests and the Fight against Fraud*, COM (99).

Gropp, W., 1998. "Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union durch Maßnahmen gegen organisierte Kriminalität" in: G. Walter ed. *Wirtschaftskriminalität und Wirtschaftsstrafrecht*. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag, 187-202.

Jelić, N., 2002. "Nova afera šećera: Italija, Austrija i Njemačka zaustavile uvoz iz RH". *Jutarnji list*, 12. srpnja 2002.

Leigh, L. H., 1993. "Subvention frauds: The British experience" in: G. Dannecker, ed. *Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich, Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier*. Köln: Bundesanzeiger, 70-86.

Lettieri, F., 1993. "Erfahrungsbericht aus den Mitgliedstaaten des romanischen Rechtskreises unter Berücksichtigung der organisierten Kriminalität" in: G. Dannecker, ed. *Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich, Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier*. Köln: Bundesanzeiger, 87-103.

Mischkowitz, R. [et al.], 2000. *Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll: Ein gemeinsames Forschungsprojekt des Bundeskriminalamtes und der Polizeiführungsakademie*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt Wiesbaden.

Mlikotin-Tomić, D., 1999. *Pravo međunarodne trgovine*. Zagreb: Školska knjiga.

Nippoldt, R., 1974. *Die Strafbarkeit von Umgehungshandlungen, dargestellt am Beispiel der Erschleichung von Agrarsubventionen*. Dissertation, Gießen.

Novoselec P., 2006. "Der 'EU-Betrug' und das kroatische Strafrecht" in: Z. Đurđević, ed. *Current issues in European criminal law and the protection of EU financial interests*. Zagreb: Sveučilišna tiskara, 17-22.

Oppermann, T., 1999. *Europarecht*. München: C.H. Beck Verlag.

Reisner, S., 1995. *Die Strafbarkeit von Schein- und Umgehungshandlungen in der EG*. Freiburg; Breisgau: Edition iuscrim.

Rieger, G., 1993. "Erfahrungsbericht aus den Niederlanden unter Berücksichtigung der organisierten Kriminalität" in: G. Dannecker, ed. *Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich, Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier*. Köln: Bundesanzeiger, 52-60.

Rump, J., 1993. "Die Bedeutung der Verwaltungsentscheidungen und -tätigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Zuwiderhandlungen gegen EG-Richtlinien" in: G. Dannecker, ed. *Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich, Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier*. Köln: Bundesanzeiger, 35-50.

Sačić, Ž., 2001. *Organizirani kriminal – metode suzbijanja*. Zagreb: Informator.

Sieber, U., 1996. "Subventionsbetrug and Steuerhinterziehung". *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht*, 357-395.

Sieber, U., 1998a. "Gefahren und Präventionsmöglichkeiten im Bereich der internationalen Organisierten Kriminalität" [online] in: U. Sieber, ed. *Internationale Organisierte Kriminalität – Herausforderungen und Lösungen für ein Europa offener Grenzen*. Available from: [www.jura.uni-muenchen.de/sieber/article/article.htm].

Sieber, U., 1998b. “Euro-fraud: Organised fraud against the financial interests of the European Union”. *Crime, Law and Social Change*, 30, 1-42.

Sieber, U., 2000. “Bekämpfung des EG-Betruges und Perspektiven der europäischen Amts- und Rechtshilfe” [online]. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, (5), 186–192. Available from: [www.jura.uni-muenchen.de/sieber/article/article.htm].

Šimović, H., 2005. “Proračun Europske unije”. *Financijska teorija i praksa*, 29 (3), 299-315.

Tiedemann, K., 1974. *Subventionskriminalität in der Bundesrepublik*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Zlata Đurđević: Fraud adversely affecting the budget of the European Union: the forms in which it appears, methods and causes

Abstract

The paper analyses the forms, methods and causes of frauds that are perpetrated to the detriment of the budget of the European Union. The forms in which EU fraud appears are shown according to the criterion of the kind of budgetary resource. Crime affecting the budgetary revenue of the EU tends to appear in the form of customs duty evasion and false declarations concerning the customs-relevant information about goods. Crime adversely affecting the expenditure side of the EU budget appears in the form of subsidy frauds in the area of the Common Agricultural Policy, and subsidy frauds in the area of the structural policies. The methods used for the EU frauds committed and considered in the paper are document forgery, concealment of goods, corruption, violence and fictional business and evasion of the laws. In conclusion an explanation is given of the main exogenous criminogenic factors that lead to the EU frauds commonly perpetrated.

Key words: EU fraud, customs duty evasion, subsidy fraud, smuggling, methods of EU fraud, corruption, fictional business, etiology