

**dr Mario Reljanović**

Pravni fakultet UNION

**dr Zvonimir Ivanović**

Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu

## **EVROPSKA KANCELARIJA ZA BORBU PROTIV FINANSIJSKIH PRESTUPA (OLAF)**

*OLAF je osnovan 1999. godine kao specifično nezavisno telo koje štiti finansijske interese Evropske unije, pre svega kroz vršenje istraga u vezi mogućih finansijskih prevara na štetu EU, između ostalih i za dela korupcije. Tokom vremena, njegova uloga je evoluirala a nadležnosti i ovlašćenja OLAF-a su aktuelna i dovoljno široka da se delikatne funkcije unutrašnjih i spoljnih istraga mogu vršiti bez direktnog upliva političkog i drugih nedozvoljenih uticaja, kako od strane pojedinaca i organa i institucija EU, tako i od strane država-članica.*

*Rad se pre svega bavi definisanjem dosadašnjih rezultata OLAF-a u borbi protiv korupcije, analizom najvažnijih slučajeva u ovoj oblasti, ali i razmatranjem budućeg položaja OLAF-a u strukturi EU, pre svega u pravcu pozicioniranja u odnosu na eventualno buduće stvaranje Kancelarije Evropskog javnog tužioca, kao i kada je reč o daljem jačanju nezavisnosti i samostalnosti rada u odnosu na Evropsku komisiju. Budućnost OLAF-a je u tom smislu relativno neizvesna i ova analiza između ostalog pokušava da odgovori na pitanje da li je dosadašnje angažovanje OLAF-a u dovoljnoj meri otvorilo mogućnost njegovom potpunom osamostaljenju i daljem značajnom učešću u reformisanoj oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova unutar EU.*

**Ključne reči:** *OLAF, Evropska unija, korupcija, finansijske prevare, Evropska komisija.*

## 1. ZAŠTITA FINANSIJSKIH INTERESA EVROPSKE UNIJE

Evropska kancelarija za borbu protiv finansijskih prestupa (u daljem tekstu: OLAF, Kancelarija) još od 1999. godine funkcioniše kao neka vrsta „budžetske policije“ Evropske unije (u daljem tekstu: EU).<sup>1</sup> Zaštita finansijskih interesa navela je Evropsku komisiju (u daljem tekstu: Komisija) da organizuje ovo specifično telo koje svoje nadležnosti crpe iz Ugovora o EZ.<sup>2</sup> Kancelarija je zamišljena kao nezavisno telo koje istražuje moguće finansijske prestupe na štetu interesa EU. Već na prvi pogled je jasno da se koruptivna dela nalaze u fokusu istraga koje OLAF vrši, bez obzira da li je reč o korupciji kao posebnom delu (npr. novac iz fondova EU se nenamenski troši na davanje mita), ili korupciji koja za posledicu ima neko drugo delo (kao što će biti pokazano, ovakva dela su daleko češća, npr. davanje mita radi nameštanja ishoda tendera).

Sama pozicija OLAF-a, odnosno njegova nadležnost da „prati“ tokove novca koji dolazi iz budžeta EU i vrši kako unutrašnje, tako i spoljašnje istrage, idealna je za istraživanje koruptivnih radnji.<sup>3</sup> Pri tome značajna ovlašćenja koja Kancelarija poseduje, kao što su pravo na nenajavljen i trenutni pristup svim informacijama koje imaju institucije, tela, kancelarije i agencije i pristup prostorijama, pravo da vrši inspekciju svih računa institucija, tela, kancelarija i agencija i pravo da usmeno zatraži podatke od članova institucija i drugih tela, menadžera i ostalih zaposlenih u ovim ustanovama, značajno doprinose njihovoj efikasnosti.<sup>4</sup> Iako su spoljašnje istrage ograničene postojanjem i sadržinom sporazuma o saradnji sa državom u pitanju, OLAF je tokom vremena izgradio impresivnu mrežu spoljne saradnje, tako da se može govoriti o adekvatnoj zaštiti novca EU. Kada je reč o kažnjavanju počinitelja prestupa ili krivičnih dela, ono je ostavljeno policijskim i pravosudnim organima država u kojima OLAF vrši istragu (članicama ali i nečlanicama EU). OLAF dakle nema policijska ovlašćenja da hapsi i zadržava osumnjičene, već jednostavno da

---

<sup>1</sup> *Commission Decision of Establishing the European Anti-Fraud Office (OLAF)* od 28.04.1999, OJ L-136/20. 25. maja 1999. godine Evropski parlament, Savet i Komisija usvojili su međuinstitucionalni dogovor kojim se delovanje OLAF-a proširuje na sve institucije, agencije i tela Evropske unije (*Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the Commission of the European Communities concerning internal investigations by the European Anti-fraud Office (OLAF)*, OJ L-136/15).

<sup>2</sup> Članovi 274. i 280. Ugovora o EZ.

<sup>3</sup> Istrage OLAF-a uređene su aktom Evropskog parlamenta i Saveta (*Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF)*, OJ L-136/1).

<sup>4</sup> Navedeno prema: Aleksandra Čavoški, *Evropska kancelarija za borbu protiv finansijskih prestupa*, Evropsko zakonodavstvo 6/2003.

prikuplja podatke i dostavlja ih relevantnim nacionalnim službama. Osim toga, OLAF o ishodu istraga obaveštava Komisiju davanjem preporuke za njeno dalje postupanje u konkretnom slučaju.

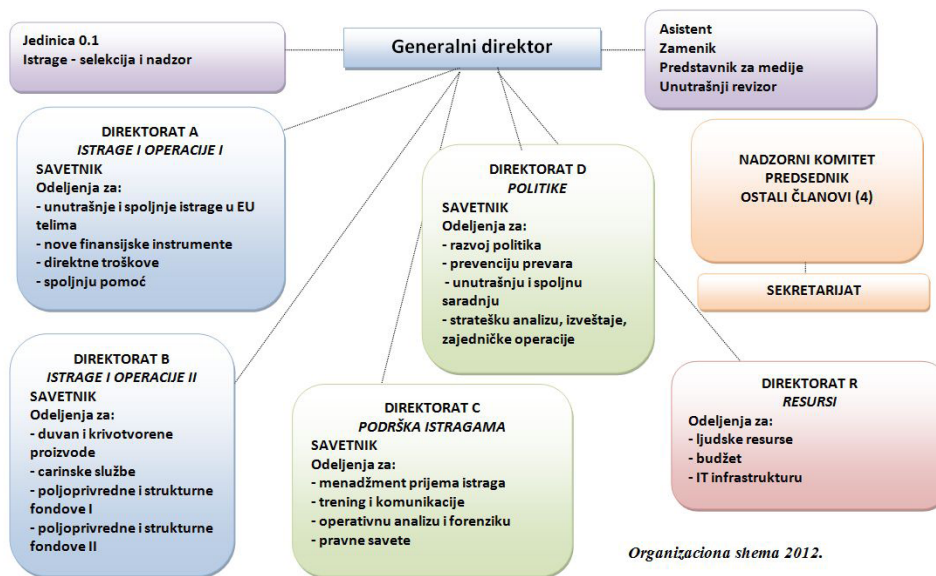
Tokom vremena OLAF je opravdao svoje postojanje velikim brojem izvršenih istraga i uočenih nepravilnosti. Ono što se međutim postavlja kao pitanje odnosi se pre svega na ulogu OLAF-a u reformisanom, evoluiranom „trećem stubu“, koji je Lisabonskim ugovorom promenio fizionomiju i jasno pokazao da je u toku unifikacija krivičnih zakonodavstava i postupaka vezanih za krivičnopravnu materiju u širem smislu, u svim državama-članicama EU, ali i znatno intenziviranje nadnacionalne komponente u oblasti krivičnog prava. Odnos OLAF-a i budućeg Evropskog javnog tužioca (u daljem tekstu: EJT), koji će (možda) biti izabran u srednjem roku, u centru je tog budućeg razvoja. Iako se kao osnovni istražni organ buduće kancelarije EJT pominje Evropol, činjenica je da će primarna nadležnost EJT biti gotovo identična OLAF-ovoj, i da će u tom smislu biti zanimljivo pratiti njihovu saradnju budući da je sasvim izvesno da će funkcije koje obavljaju biti komplementarne – OLAF će moći o rezultatima istraga da obavesti i EJT, koji će imati ovlašćenje da procesuirá počinióce pred nacionalnim pravosudnim organima, što će omogućiti potpunu operacionalizaciju gonjenja za različite finansijske prestupe, uključujući i dela korupcije, na nadnacionalnom nivou – počiniócima će ipak biti suđeno pred nacionalnim sudovima, što je čini se i najcelishodnije rešenje u ovom trenutku kada bi dalji razvoj nadnacionalnog pravosuđa iziskivao velike političke i finansijske napore, kao i značajno vreme za realizaciju ovakve ideje.

Drugi pravac razvoja OLAF-a se ogleda u daljem osamostaljivanju Kancelarije od Komisije, što je logičan zahtev ako se ima u vidu da OLAF mora postupati potpuno nezavisno i samostalno. Ovo se odnosi kako na generalnog direktora OLAF-a koji odlučuje o pokretanju istraga, tako i na sve službenike koji istrage sprovode. Čini se da će se najpre na udaru izmena naći rešenje prema kojem se generalni direktor bira na pet godina od strane Komisije – u tom smislu, predlaže se uvođenje stalne funkcije direktora, koja bi sasvim sigurno uticala na jačanje njegove nezavisnosti od eventualnog uticaja Komisije.

Dalje izmene organizacije OLAF-a koje su već sprovedene tiču se pre svega njegovog unutrašnjeg sistema organizacije, bez naročitih izmena funkcionisanja i ovlašćenja koje Kancelarija ima. Na novoj shemi organizacije koja se primenjuje od 2012. godine, vide se izmene u odnosu na prethodnu sistematizaciju poslova, koje se pre svega ogledaju u uvođenju novog direktorata koji je preuzeo određene funkcije koje su ranije (neopravdano) bile kategorisane kao opšti poslovi; opšti poslovi su i dalje u posebnom direktoratu, ovog puta sa smanjenim nadležnostima. Takođe, broj neposrednih saradnika direktora je smanjen ali je oformljena jedinica za prethodnu analizu istraga. Njen osnovni zadatak jeste da dostavlja analitičke podatke direktoru, kako bi ovaj odlučivao da li će se otvoriti istraga u pojedinim predmetima, kao i koje

će istrage imati prioritet. Sa druge strane, pojednostavljena je klasifikacija istraga koje će se ubuduće voditi samo u dva modaliteta, za razliku od prethodnih pet – postojaće „koordinisani slučajevi“ sa jedne strane, u kojima će OLAF pružati podršku nacionalnim i nadnacionalnim telima i organima koji sprovode istragu, i „klasične istrage“ sa druge strane, u kojima će OLAF postupati samostalno.<sup>5</sup> Naposletku, tzv. IPP indikatori, prema kojima se određuje koje istrage imaju prioritet i da li će u konkretnom slučaju istraga uopšte biti otvorena, i dalje su ostali nepromenjeni i uglavnom su zadržali finansijsko-tehnički karakter: proporcionalnost (potencijalno) primenjenih mera, mogućnost efikasne upotrebe istražnih resursa, finansijska važnost slučaja, koherentnost sa ciljevima posebnih politika, kao i princip supsidijarnosti.<sup>6</sup>

Sve ovo je najverovatnije urađeno da bi se dobila jasnija podela poslova unutar same Kancelarije i povećala efikasnost delovanja. Iako je trajanje istraga u poslednjih nekoliko godina smanjeno, prosečno istraga traje oko 22 meseca što je – čak iako se ima u vidu da su finansijske istrage komplikovanije od nekih drugih vrsta istraga – predugo kada se ima u vidu brzina potencijalnog delovanja počinitelaca.<sup>7</sup>



<sup>5</sup> European Anti-Fraud Office (OLAF) Management Plan 2012, str. 3-4.

<sup>6</sup> IPP je skraćena od engleskog izraza Investigation Policy Priorities. Izvor: Ibid, str. 21. Videti takođe: OLAF Instructions to Staff on Investigative Procedures.

<sup>7</sup> U tom smislu su indikativni podaci iz OLAF-ovog godišnjeg izveštaja o radu za 2010. godinu: iako je u odnosu na 2009. godinu prosečno trajanje istrage trajalo 77 dana kraće (686 naspram 783 dana), 30% unutrašnjih i čak 41,1% spoljašnjih istraga su trajale duže od dve godine. Istovremeno, svaki od istražitelja ima u proseku 8,72 aktivna slučaja što se mora uzeti kao prevelik broj obzirom na njihovu kompleksnost i teritorijalnu disperziju. Izvor: *Annual Activity Report of the European Anti-Fraud Office (OLAF) 1 January – 31 December 2010*, str. 6.

## 2. DOSADAŠNJI REZULTATI

### 2.1 NEKI RELEVANTNI STATISTIČKI PARAMETRI

OLAF se u prethodnom periodu može pohvaliti intenzivnim i uspešnim radom u zaista velikom broju slučajeva. Od 1999. godine do danas, OLAF je sproveo i zaključio oko 3500 istraga. Posledice istraga su povraćenih 1,1 milijardi evra u budžet EU (u ovu cifru nisu uračunate novčane kazne koje su izrečene zbog finansijskih prestupa), dok je čak 335 lica osuđeno na zatvorske kazne u ukupnom trajanju od 900 godina. U proseku OLAF godišnje „vrati“ oko 100 miliona evra u budžet EU, što je dvostruko više od njegovog godišnjeg budžeta (58 miliona evra iznosio je budžet za 2011. godinu<sup>8</sup>). Takođe, u 2011. godini direktan povraćaj u budžet iznosio je 68 miliona, a ukupan povraćaj u svim istragama prema svim entitetima (pravnim i fizičkim licima) preko 770 miliona evra. U toj godini, 108 završenih istraga je dovelo do reakcije nadležnih organa država, a u postupcima koji su pokrenuti 30 lica je osuđeno na zatvorske kazne u trajanju od preko 70 godina zatvora (uključujući i uslovne osude). Na preseku 2011. godine, OLAF je imao 529 otvorenih istraga.<sup>9</sup>

Isplativost postojanje OLAF-a se dakle ne može dovesti u pitanje, kao ni njegovi rezultati. Efikasnost je ipak razlog za određenu brigu. Naime, OLAF je u 2010. godini smanjio dužinu trajanja istraga po prvi put na manje od 24 meseca – u 2009. godini prosečna istraga trajala je 25,1 meseci a u 2010. godini 22,6 meseci. Iako je ovo značajno smanjenje za 10% sasvim zadovoljavajuće, apsolutne cifre ipak nisu dobre – istrage, ma koliko komplikovani slučajevi bili i koliko je više vremena i resursa bilo potrebno da se okončaju, moraju da traju znatno kraće. Ovo je posebno bitno imajući u vidu dinamiku kretanja novca na finansijskom tržištu i mogućnosti da se mnoge nelegalne aktivnosti prikriju vremenom, ili da jednostavno njihovo istraživanje postane necelishodno jer je trag finansijskim sredstvima u međuvremenu izgubljen u legalnim tokovima novca. Naročito zabrinjava podatak da selekcija slučajeva, tj. odlučivanje da li će se u nekom slučaju otvoriti istraga traje u proseku 8

---

<sup>8</sup> OLAF takođe obezbeđuje 24 miliona evra iz donacija i drugih izvora za različite projekte pomoći organima i organizacijama za borbu protiv finansijskih prevara unutar u uzvan EU.

<sup>9</sup> Izvori: European Anti-Fraud Office (OLAF) Management Plan 2012; Annual Activity Report of the European Anti-Fraud Office (OLAF) 1 January – 31 December 2010.

meseci, dok je samo u 7% slučajeva trajala ispod dva meseca.<sup>10</sup>

Kada je reč o strukturi dela kojima se OLAF bavi, kao što je već rečeno uglavnom su u pitanju prevare ali i različiti oblici korupcije, odnosno koruptivnih dela koja su posredno povezana sa finansijskim prevarama i prestupima.

U 2010. godini, države članice prijavile su<sup>11</sup>:

- Neregularnosti u vrednosti 1,8 milijardi EUR (1,27% ukupne vrednosti budžeta EU), u poređenju sa 1,5 milijardi EUR (1,13% ukupnog budžeta) u 2009. godini;
  - slučajeve u kojima se sumnja na prevare u vrednosti 478 miliona EUR (0,34% ukupnog budžeta EU), u poređenju sa 181 milion EUR (0,13% ukupnog budžeta) za 2009. godinu;
  - Neregularnosti u vezi kohezionih fondova u iznosu od 1,5 milijardi evra i 364 miliona evra za koje se sumnja da su štete u prevarama, a što predstavlja oštar porast u odnosu na prethodnu godinu;
  - Povraćaj u smislu stopa povraćaja sredstava koja su pribavljena prevarama (privremenog oduzimanja i restitucije) može se odrediti u rasponu od 37 i 67 % u zavisnosti od budžetskih sektora - sa ukupnim povraćajem od milijardu evra.<sup>12</sup>

## 2.2 ISTRAGE I OPERACIJE

*Zajedničke operacije* preduzimaju se kako sa zemljama članicama EU tako i sa onima koje to nisu, a specifičnost istih je da se vrše karakteristične provere na nivou EU. Ove operacije predstavljaju koordinirane i ciljane aktivnosti ograničenog trajanja sa ciljem borbe protiv krijumčarenja osetljive robe i prevara u određenim rizičnim oblastima ili na identifikovanim i uobičajenim relacijama. OLAF obezbeđuje neophodnu podršku relevantnim državama u cilju sprovođenja koordiniranih aktivnosti kroz:

- trajnu tehničku infrastrukturu, IT i komunikacione tehnologije i sredstva; i
- stratešku analizu, administrativnu i finansijsku pomoć.

---

<sup>10</sup> Istovremeno, projektovani cilj OLAF-a je da se ova faza svede na najduže dva meseca u bar 85% slučajeva, dok je srednoročni plan do 2014. godine da istrage u proseku traju 20 meseci. *European Anti-Fraud Office (OLAF) Management Plan 2012*, str. 7-8.

<sup>11</sup> Izvor: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.htm) poslednji put pristupljeno 25.05.2012.god.

<sup>12</sup> Izvor: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/investigations/fraud-in-figures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/fraud-in-figures/index_en.htm) poslednji put pristupljeno 25.05.2012.



- *Primeri iz prakse*<sup>13</sup>

Bivši član osoblja EU (Evropske Komisije) – državljanin Ukrajine – uhapšen za zahtevanje mita u svrhu nameštanja tendera za TACIS program – presuda maj 2011<sup>14</sup>. Prvobitno zaposlen kao lokalni a kasnije kao agent po ugovoru zahtevao je mito od strane organizacija i pojedinaca koji su učestvovali na tenderima u procedurama za izbor najboljih ponuđača. U jednom od ovih tendera u vezi sa TACIS programom, izvršilac je u pogledu implementacije postčernobiljske pomoći zahteva 4% od ukupne vrednosti izvođenja obaveza u tenderu. Jedna od kompanija koje su organizovale tender pristala je na 2,5% provizije za ugovor vrednosti 19 miliona EUR, ali ugovor je stopiran pre nego što je moglo doći do razmene papira i konačnog potpisivanja, provizija nije isplaćena pa nije ni bilo štete po budžet EU. Prijava je došla od strane jedne od organizacija koja je odbila da plati mito izvršiocu, a istraga koju je OLAF sproveo dovela je do prijave u nadležnosti za postupanje Belgijskog pravosuđa. Imunitet na koji se izvršilac, kao član osoblja EU pozvao je ukinut, i on je lišen slobode maja 2005. godine u Belgiji a oslobođen novembra iste godine. Evropska komisija ga je suspendovala da bi ga jula 2007. godine konačno otpustila. Izvršilac je osuđen na 18 meseci zatvora i novčanu kaznu od 5000 evra, a kako je u pritvoru proveo 6 meseci ostatak kazne je određen uslovno.

Direktor izvesne kompanije u Velikoj Britaniji je za prevare fondova EU i krađu 174.500 evra iz projekata finansiranih od strane EU, osuđen na 18 meseci u septembru 2010. godine<sup>15</sup>. Uspešno hvatanje i procesuiranje izvršioca je rezultat saradnje OLAF i pripadnika policije Velike Britanije. Postupak o kojem je reč je vezan za sredstva koja su dodeljena 2005. godine od strane Evropske Komisije jednoj firmi u Velikoj Britaniji a u vezi istraživačkog projekta koji je finansirala EU pod nazivom „*Safeguarding EU food exports by the development of natural gel products with health-enhancing properties*“. Isplata je bila namenjena drugim privrednim društvima koja su učestvovala u projektu, ali je kompanija koja je izvršila prevaru ova sredstva prisvojila i na prevaran način prikazala kao sebi namenjena i transferisala ih je na svoj račun, a lice koje je učestvovalo u obradi ovog tendera je bilo direktor ove kompanije i lice čiji je potpis bio deponovan za raspolaganje ovim računom. U ovom slučaju OLAF je kontaktiran januara 2007. godine od strane Departmana za inovacije u poslovanju i veštinama, koji je u tom trenutku prema sopstvenoj nadležnosti postupao

---

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Izvor: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/investigations/success-stories/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/success-stories/index_en.htm) poslednji put pristupljeno 25.05.2012.

<sup>15</sup> Ibidem.

u ovom slučaju. OLAF je pomenute partnerske organizacije obavestio o činjenicama u vezi sa istraživačkim projektom, i pomogao je u pronalaženju zvaničnika EU koji bi mogli o predmetima ove prevare svedočiti na sudu kao eksperti u datoj oblasti.

- *Eksterna saradnja*<sup>16</sup>

OLAF ima veoma razvijenu i intenzivnu saradnju sa organima država-članica, kao i organima država koje nisu članice EU, ali koriste određene fondove iz budžeta EU. Postoji nekoliko karakterističnih primera u kojima su aktivnosti OLAF-a dovele do povraćaja budžetskih sredstava, dok je gonjenje počinitelaca ostavljeno nacionalnim organima.

U toku realizacije *projekta koji je finansirala Evropska agencija za rekonstrukciju* (EAR) određeni konzorcijum iz Srbije je podneo lažne duple fakture i vodio je multiple račune, čime se nameravala pribaviti protivpravna imovinska korist, o čemu su obavešteni nadležni organi. Jula 2004. godine OLAF je obavešten od strane Evropskog revizorskog suda (*European Court of Auditors, ECA*) o postojanju osnova sumnje da je izvršeno krivično delo u vezi sa rehabilitacijom i sanacijom bloka elektroenergetske centrale u Srbiji, u kojem je kao osumnjičeno određeno privredno društvo – u organizacionom obliku privatnog konzorcijuma. Izvođenje radova finansirala je Evropska agencija za rekonstrukciju. Kompanija koja je trebala da izda akt o finalnom prihvatu posla obavestila je agenciju o postojanju nelogičnosti, nedoslednosti u vezi sa fakturisanim radovima konzorcijuma u pitanju. OLAF je otvorio istragu u kojoj su otkriveni višestruki računi i fakture za ista potraživanja, o čemu se obratio nadležnim organima u Srbiji za dalji postupak. EAR je odbila odobravanje daljih novčanih iznosa u ovom poslu a ukupan finansijski gubitak procenjen je u istom na 300.000 evra.

OLAF je otkrio *prevarno zahtevanje povraćaja poreza za isporuke šećera namenjene kupcu u ruskoj luci Kalinjingrad* za koje je utvrđeno da su bili namenjeni hrvatskom tržištu u ukupnom iznosu od 3400 tona šećera – 1,2 miliona evra povraćeno iz ovog pokušaja poreske refundacije a još 1,5 miliona je blokirano. Ova prevara fondova EU se sastojala u umišljajnom lažnom prikazivanju Rusije kao destinacije kontingenta šećera koja je u takvom slučaju podesna za prodaju viška poljoprivrednih proizvoda i poresku refundaciju – u ovom slučaju u visini nekoliko miliona evra. Na zahtev OLAF-a pripadnici MUP Ruske Federacije proverili su privredno društvo u

---

<sup>16</sup> Ibidem.



Kalinjingradu u cilju utvrđivanja da li je ono zaista bilo kupac ovih proizvoda. Ovim proverama utvrđeno je da je ova firma bila samo tranzitna destinacija a ne krajnja te da je iz nje izvezen šećer u Hrvatsku, a koja nije podobna za olakšice i osnov prodaje viška poljoprivrednih proizvoda. OLAF je izveo kontrolnu posetu u saradnji sa Hrvatskom carinskom službom i utvrdio je da je preko 3400 tona šećera uvezeno u Hrvatsku ovom prevarom. Na osnovu OLAF – ovih podataka pribavljenih ovom akcijom belgijska agencija koja je oštećena ovom prevarom uspela je da povрати oko 1,2 miliona evra nezakonito povraćenih poreskih obaveza, a još 1,5 miliona je blokirano.

*Prevara u vezi procesiranog limunskog soka rasvetljena u saradnji italijanske policije (Karabinjera) i OLAF<sup>17</sup>.* OLAF je 2004. godine obavešten od strane italijanskih državnih organa o fiktivnim isporukama i proizvodnji limunskog soka proizvođača iz Italije namenjenim drugim EU zemljama i navodno proizvedenim u pomenutim zemljama. Ovo su bile fiktivne količine koje se nisu mogle voditi kao potraživanje po osnovu isporuke, te stoga nisu bile podobne za kompenzaciju u smislu povlačenja kvota i količina svežeg voća sa tržišta. Na osnovu ovog obaveštenja sprovedena je zajednička istraga (OLAF, Karabinjeri i *Guardia di Finanza*) kada je utvrđeno da su navodni kupci sa teritorije Španije i Francuske, proverama na adresama gde su navodno prodati, bili muzej i parking prostor; u nekoliko slučajeva adrese su se odnosile na privatne stanove, a u Francuskoj na gvožđaru i farmera koji nikada nije video narudžbenicu u vezi ovog soka. Takođe je utvrđeno da nije bilo nikakvih finansijskih transakcija sa bilo kim u Francuskoj i Španiji iz Italije. U ovom slučaju oduzeta je imovina u iznosu od 14,5 miliona evra, a ukupna budžetska šteta procenjena je na 50 miliona evra.

- *Carinska krivična dela*<sup>18</sup>

*Uvoz tekstila iz Kine sa lažnim oznakama porekla – koje su ukazivale na Bangladeš.* EU je 2004. godine ukinula kvote na uvoz tekstila iz Kine, no do sredine 2005. godine tržište je bilo preplavljeno jeftinim kineskim tekstilom, nakon čega su ponovo uvedene kvote. Nakon ovoga uvoznici u EU pokušavaju na sve načine da nastave uvoz ovako jeftine tekstilne robe, od kojih je jedna veća količina uz falsifikovane oznake porekla iz Bangladeša. OLAF je u saradnji sa nekoliko EU država članica kontaktirao predstavnike Bangladeša u cilju provera ovih oznaka porekla (u

---

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Ibidem.

pitanju je bilo preko stotine hiljada sertifikata) koje su predate i stavljene pod carinski nadzor u više država članica EU. Uskoro je bilo jasno da su u pitanju falsifikovane oznake porekla i sertifikati i brzo je shvaćeno da je razmera ovog problema velika obzirom da je u ovakvoj prevari učestvovalo i više od stotinu uvoznika širom EU. U saradnji sa partnerima u EU i policijskim i carinskim vlastima u Bangladešu, utvrđeno je stvarno poreklo robe u svim članicama EU i povraćeno je oko 30 miliona evra u carinskim prihodima, kao i novčanim kaznama osuđenih u ovim slučajevima.

*Lišenja slobode u vezi pranja novca i krijumčarenja cigareta na teritoriji Poljske i Nemačke* koja su se desila 2008. godine. Serije koordiniranih policijskih akcija dovele su do hapšenja (određivanja policijskog zadržavanja i konsekventnih krivičnih prijava) 26 članova međunarodne kriminalne grupe. Ova grupa je uspela da prokrijumčari milione cigareta iz bivših sovjetskih republika i Kine, u zemlje članice EU. Ova akcija je bila rezultat višemesečne saradnje OLAF, poljskog Centralnog istražnog biroa Nacionalne policije (CBS), Nemačke carinske istražne kancelarije (ZKA) i belgijske Federalne policije. Kao opipljiv rezultat ove akcije navodi se zaplena oko sedam miliona cigareta, na teretnom brodu na kojem su nađeni i oko tri miliona evra u gotovom novcu i oko 9 kilograma zlata. U pratećoj finansijskoj istrazi, nadležni organi su zamrzli 40 računa u vlasništvu osumnjičenih, kao i njihovu ličnu imovinu (uključujući kuće i vozila). Od trenutka uključivanja OLAF-a 60 lica je bilo lišeno slobode, uključujući organizatore kriminalne grupe.

Skorije istrage u okvirima zajedničkih carinskih operacija su pod nazivima:

- BURE, (*Barrel*)<sup>19</sup>. Operacija koja je izvedena od 18- 27. oktobra 2011. godine a 27. februara 2012. godine objavljeni su rezultati ove operacije (u Sopotu u Poljskoj), u kojoj je oduzeto 1,2 miliona cigareta u prvoj zajedničkoj carinskoj operaciji koja je za cilj imala železnički koridor na istočnim granicama EU. U ovoj operaciji je učestvovalo 24 zemalja članica EU, Hrvatska, Norveška, Turska i Švajcarska a organizovala ju je Carinska služba Poljske u bliskoj saradnji sa OLAF-om. Akcija je završena prikazanim rezultatom ali se detaljniji podaci još uvek ne mogu objavljivati, da se ne bi ugrozili dalji postupci u državama.

---

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/policy/joint-customs-operations/barrel/barrel\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/policy/joint-customs-operations/barrel/barrel_en.htm) последњи пут приступљено 04.06.2012.

- ŠIROKO (*Sirocco*)<sup>20</sup>. U pitanju je zajednička carinska operacija u kojoj je zaplenjeno oko 40 miliona cigareta, 1243 kilograma ručno rolanog duvana, 7038 litara alkohola i 8 miliona komada druge falsifikovane robe uključujući odeću, obuću, igračke i elektronike. Ona je bila koordinirano izvedena juna 2010. godine od strane OLAF-a i 11 partnerskih zemalja Unije Mediterana. Tri švercera koji su organizovali kriminalnu grupu su lišena slobode. Rezultati operacije Široko su javno objavljeni oktobra 2010. godine, u gradu Amanu.

- LAŽNO (*Fake*)<sup>21</sup>. Operacija koja se sastojala iz nadzora pomorskog i vazdušnog saobraćaja od 17 – 27. maja 2005. godine predstavljala je rezultat saradnje carinskih vlasti 25 država članica, OLAF-a i Generalnog direktorata carine i poreza EK (*Taxation and Customs Union Directorate-General, DG TAXUD*). Cilj operacije bio je identifikacija ruta i pravaca koje koriste krijumčari kako bi plasirali svoje robe na tržište EU. Zadaci operacije su, pored mogućnosti ostvarivanja uvida u ruta korišćenih u krijumčarenju robe (kao na primer falsifikovane robe) na tržište EU, bili dvojaki:

- prvenstveno unapređenje saradnje i razmene informacija carinskih službi država članica, kao i neophodno uspostavljanje mreže analize rizika unutar OLAF na operativnom nivou;

- drugo pored identifikacije, preko oduzimanja nedozvoljene robe, osnovnih i glavnih ruta koje se koriste, raskrinkavanje (i njihovo rasturanje) međunarodnih kriminalnih organizacija odgovornih za ovakve aktivnosti.

- DIJABOLO I i II. Prva operacija Dijabolo<sup>22</sup> bila je zajednička operacija carinskih službi 27 država članica, uz učešće INTERPOL, EUROPOL i Svetske carinske organizacije (SCO) sprovedena februara 2007. godine u organizaciji OLAF-a u ime Evropske komisije. U ovoj akciji oduzeto je blizu 135 miliona falsifikovanih cigareta i 557.000 komada druge vrste falsifikovane robe (tekstila, obuće, igračaka, nameštaja satova i tašni); operacijom je sprečen potencijalni gubitak od oko 220 miliona evra carinskih obaveza EU i budžeta zemalja članica. Rezultati su publikovani aprila 2007. godine u Kelnu.

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/policy/joint-customs-operations/sirocco/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/policy/joint-customs-operations/sirocco/index_en.htm) последњи пут приступљено 04.06.2012.

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/policy/joint-customs-operations/fake/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/policy/joint-customs-operations/fake/index_en.htm) последњи пут приступљено 04.06.2012.

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/policy/joint-customs-operations/diabolo-i/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/policy/joint-customs-operations/diabolo-i/index_en.htm) последњи пут приступљено 04.06.2012.

Druga operacija Dijabolo<sup>23</sup> obuhvatila je takođe 27 država članica ali i 13 azijskih zemalja i takođe uz učešće INTERPOL-a i EUROPOL-a, a organizovana je septembra 2009. godine, opet pod vođstvom OLAF-a u ime organizacije ASEM (Asia-Europe). Predmet ove pomorske operacije bili su falsifikovana roba poreklom iz različitih luka Azije. Rezultati su publikovani 27-29. januara 2010. godine u Tokiju, tokom ASEM dibrifinga i sastanka.

- VASABI<sup>24</sup> operacija je izvedena pod vođstvom OLAF-a i pripadnicima carinskih službi 27 država članica EU; meta je bio uvoz voća i povrća u EU iz različitih zemalja jugoistočne Azije. Upravljana direktno iz centra u Briselu, ova operacija je sprovedena istovremeno na oko 2000 odabranih teretnih kontejnera koji su bili prijavljeni kao voće i beli luk od strane carinskih službi članica EU, u smislu posebne carinske kontrole. Ovom operacijom se, pored oduzete robe u smislu povrća i voća, pomoglo otkrivanje kršenja zakona i propisa EU u pogledu sanitarnih i zdravstvenih oblasti, kao na primer uvoz životinjskih vrsta iz Kine koji nije dozvoljen zbog njihove invazivnosti. Dodatne provere su ukazale da se ova kriminalna aktivnost odvijala već duže vreme i po pravilu je bila vršena zamena deklarisanih jabuka u beli luk, a samo u ovom slučaju je vraćeno 2 miliona evra u neprijavljenim poreskim obavezama.

### 3. BUDUĆNOST OLAF-A U BORBI EU PROTIV KORUPCIJE

Korupcija u institucijama EU postoji. Najčešći primeri korupcije su primanje mita radi nameštanja tendera, kao i radi omogućavanja nenamenskog trošenja dobijenih EU sredstava. Navedeni primeri, kao i statistika o radu OLAF-a, ima za cilj da prepozna njegovu ulogu u suzbijanju koruptivnih dela na teritoriji EU, ali i u svim državama u kojima EU finansira određene aktivnosti i projekte, odnosno ulaže sredstva iz svog budžeta. Kao što je napomenuto, nadležnosti OLAF-a su komplementarne pretpostavljenim inicijalnim nadležnostima Evropskog javnog tužioca, pa se može realno očekivati da je bliska saradnja sa ovom institucijom sasvim verovatna u srednjoročnim planovima. Tekući problemi sa kojima se OLAF susreće su, međutim, uglavnom vezani za operativne zadatke koje njegovi istražitelji

---

<sup>23</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/policy/joint-customs-operations/diabolo-ii/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/policy/joint-customs-operations/diabolo-ii/index_en.htm) последњи пут приступљено 04.06.2012.

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/policy/joint-customs-operations/wasabi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/policy/joint-customs-operations/wasabi/index_en.htm) последњи пут приступљено 04.06.2012.

obavljaju. Konstatacija da su istrage neefikasne ne bi sasvim odgovarala realnosti i bila bi u direktnoj suprotnosti sa ostvarenjima Kancelarije, od kojih su neka analizirana u ovom istraživanju. Činjenica je ipak da u postojećoj raspodeli nadležnosti OLAF umnogome zavisi od nacionalnih organa država u kojima vrši istrage, kao i da je vreme potrebno da se donese procena da li će istraga biti otvorena veoma neusklađeno sa potrebom za brzo delovanje u slučajevima prevara i korupcije.

Kada je o samoj korupciji reč, uloga OLAF-a u njenom suzbijanju na nadnacionalnom nivou je nezamenjiva. Gotovo da nema države-članice EU, kao ni države koja koristi sredstva EU iako nije članica, a da nije bila u nekom trenutku u žiži interesovanja istražitelja Kancelarije.<sup>25</sup> OLAF osim ovoga identifikuje geografska područja visokog rizika za pojavu finansijskih prevara – u izveštaju za 2010. godinu kao takva su označene države-članice Bugarska, Rumunija, Italija i Grčka, zatim države-kandidati za članstvo, Afrika, Južna Amerika i države-članice *European Neighbourhood Policy* (ENP) programa.<sup>26</sup>

Aktivnosti Kancelarije na otkrivanju dela korupcije su u tom smislu od neprocenjivog značaja, obzirom da je u pitanju jedina specijalizovana institucija u sistemu EU koja se time bavi, kao i da je unutrašnja kontrola ne samo najefikasniji nego praktično i jedini način nadnacionalnog kontrolisanja potrošnje sredstava iz budžeta EU. U tom smislu, koordinacija i saradnja OLAF-a koji ostvaruje unutrašnju kontrolu i drugih institucija i organa EU i država u kojima se istrage vrše a koji raspolažu znatnim informacijama i operativnim ovlašćenjima (uključujući i istražna i policijska), predstavljaju odličnu simbiozu koja za sada daje rezultate. Nažalost, nema podataka o „crnoj“ brojki kada je reč o korupciji povezanoj sa EU fondovima – na koliko se procenjuju finansijski gubici EU kada je reč o neotkrivenim delima. U tom smislu se ne može razmatrati uloga OLAF-a u sprečavanju i smanjenju koruptivnih dela. Međutim, statistika koja je dostupna sasvim je dovoljna da pokaže kako je jedna ovakva organizacija izuzetno značajna i potrebna EU i kako može značajno uticati na antikoruptivne trendove i uspehe u Evropi, a naročito u državama-članicama.

### **Mario RELJANOVIĆ, PhD**

Faculty at Law UNION

### **Zvonimir IVANOVIĆ, PhD**

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade.

<sup>25</sup> Pri tome je uočljiva nesrazmera u „učestću“ pojedinih država u toj pažnji koju OLAF poklanja. Tako je udeo Bugarske i Rumunije u nivoootvorenim istragama već nekoliko godina na nivou od 25% ukupnog broja pokrenutih slučajeva. *Annual Activity Report of the European Anti-Fraud Office (OLAF) 1 January – 31 December 2010*, str. 6.

<sup>26</sup> Ibidem.

## EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE (OLAF)

*OLAF was founded in 1999 as an independent body conceived to protect EU financial interests, primarily by conducting investigations of possible financial frauds committed against EU (among others, for the crime of corruption). During the last period, its role evolved and its current duties and competencies are updated and wide enough to perform delicate functions of internal and external investigations without direct political influence and/or other undue pressures made by interested individuals, EU organs and institutions, or member-states.*

*Authors analyze primarily OLAF's results in fighting corruption so far, best practice analyses in this area, but also analyze factors that could determine OLAF's future positioning to the potential emergence of European Prosecutor's Office, as well as to European Commission in a sense of broader independence and autonomy in future work. Future of OLAF is relatively uncertain in that sense, and this paper among other things is dedicated to answering question if OLAF's conduct so far has opened new possibilities of development towards complete independency and further playing of important role in reformed area of security and justice in EU.*

**Key words:** *OLAF, European Union, corruption, financial frauds, European Commission.*