

ALEKSANDER VRANKO*

OLAF i partneri u borbi protiv prijevара

Sažetak

Europski ured za suzbijanje prijevара – OLAF¹ pojavio se u organizacijskom smislu prije desetak godina isključivo kao čuvar državnog proračuna Europske unije. Iz godine u godinu funkcija mu se proširila i na istražne djelatnosti administrativnog tipa u preventivnom, savjetodavnom, ali i represivnom smislu. Kao institucija Europske unije, OLAF je operativno nezavisan postupajući po posebnim pravilima i propisima Europske komisije. Pod patronatom Europske komisije u Republici Hrvatskoj kao budućoj članici Europske unije, osnovan je tzv. hrvatski OLAF pod nazivom AFCOS², s osnovnom zadaćom u osiguranju zaštite financijskih interesa Europske unije uspostavljanjem sustava za suzbijanje nepravilnosti i prijevара. OLAF usko surađuje s tijelima Europske unije kao što su Eurojust i EUROPOL, ali i s drugim međunarodnim tijelima kao što su IGAC³, IGEC⁴, OECD⁵.

Ključne riječi: OLAF, AFCOS, istraga, korupcija, EUROPOL, Eurojust.

UVOD

Misija Europskog ureda za suzbijanje prijevара – OLAF, zaštita je financijskog interesa Europske unije, odnosno njenih građana i europskih institucija. Zaštitu financijskog interesa Europske unije OLAF ostvaruje istražnim tehnikama i metodama u području financijskih prijevара, korupcije i svih onih nelegalnih aktivnosti koje ugrožavaju financijski sustav

* Aleksander Vranko, dipl. oec., Ministarstvo financija, Porezna uprava – Središnji ured, Služba za otkrivanje porezno kaznenih djela; viši inspektor.

¹ OLAF – eng. *The European Anti-Fraud Office*; fran. *Office Européen de Lutte Anti-Fraude*.

² AFCOS – *Anti-Fraud Co-Ordinating Structures* – nacionalna, središnja kontakt točka u svim državama članicama, uspostavljena je unutar svih država članica Europske unije, čija je uloga pomaganje i podrška OLAF-u i državama članicama u učinkovitijoj borbi protiv prijevара.

³ IGAC – *The International Group for Anti-Corruption Coordination*.

⁴ IGEC – *Interpol Group of Experts on Corruption*.

⁵ OECD – *Organisation for Economic Co-operation and Development* – Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj.

Europske unije. Dakle, velika pozornost OLAF-a usmjerena je na rješavanje nezakonitih postupanja unutar europskih institucija pomažući time Europskoj zajednici i vlastima, u njihovoj borbi protiv raznih oblika prijevара. OLAF također sudjeluje u jačanju europske legislative i prevencije čime stvara velike prepreke financijskim i drugim prijevarama te nezakonitostima, i time pridonosi jačanju javnog povjerenja u programe europskih projekata. Glavna je uloga OLAF-a da svoje aktivnosti provodi punim integritetom, objektivnošću i profesionalizmom, uvažavajući individualna ljudska prava i slobode.

Glavne ovlasti OLAF-a su sljedeće:

- upravlja internim istragama u bilo kojim državnim tijelima i institucijama koje se financiraju iz proračuna Europske unije;
- upravlja vanjskim istragama u bilo kojoj europskoj instituciji koja se financira iz proračuna Europske unije. Za vrijeme tih akcija OLAF ima dopuštenje i ovlasti upravljati kako istragama kroz tzv. štih probe⁶, tako i cjelovitim nadzorom. OLAF pri tome usko surađuje s nadležnim tijelima zakonodavne, sudske i izvršne vlasti i s vlastima trećih zemalja;
- organizira usku suradnju s nadležnim tijelima država članica i koordinira njihove istražne aktivnosti.

Važno je naglasiti da je OLAF operativno nezavisan; njegovi zaposlenici postupaju po posebnim pravilima i propisima Europske komisije, a operativno iskustvo stvarano je iz zakonodavstva Europske komisije i političke podrške, međunarodne suradnje i sl.

Tijekom 2006. godine u OLAF-u je bilo zaposleno 388 službenika, od toga 313 stalno zaposlenih i 29 informacijskih stručnjaka pod ugovorom.⁷ Oko 70% zaposlenika OLAF-a uključeno je u operativne poslove koji obuhvaćaju i administrativnu podršku. Proračun OLAF-a u 2006. godini iznosio je 50,1 milijun eura, od čega se na istražne postupke u državama članicama Europske unije potrošilo otprilike 17,40 milijuna eura.⁸

Informatizacija CMS-a⁹ omogućuje rukovodnim kadrovima OLAF-a dostupnost baze podataka. Baza podataka sadrži sve potrebne informacije o novim operativnim aktivnostima, kako onima u tijeku – tako i završenim operativnim aktivnostima, i ovlaštenim osobama omogućuje praćenje trajanja operativnih aktivnosti od početka do kraja, uvažavajući posebne dodatne aktivnosti koje se iniciraju s obzirom na stadije životnog ciklusa¹⁰ predmeta istrage, uz jamstvo zakonitog korištenja materijalnih dokaza.

Jedan od najznačajnijih dijelova normativne organizacije OLAF-a je Izvršni odbor za istrage i operacije¹¹ koji savjetuje generalnog direktora OLAF-a u poslovima rukovođenja istragama i operacijama. Na osnovi periodičkih izvješća i ulaznih informacija koje dobiva i ocjenjuje, Izvršni odbor može preporučiti kojim će se predmetima davati oznaka prioriteta, odnosno, hoće li se otvarati ili neće.

⁶ Metoda prebira i preskoka.

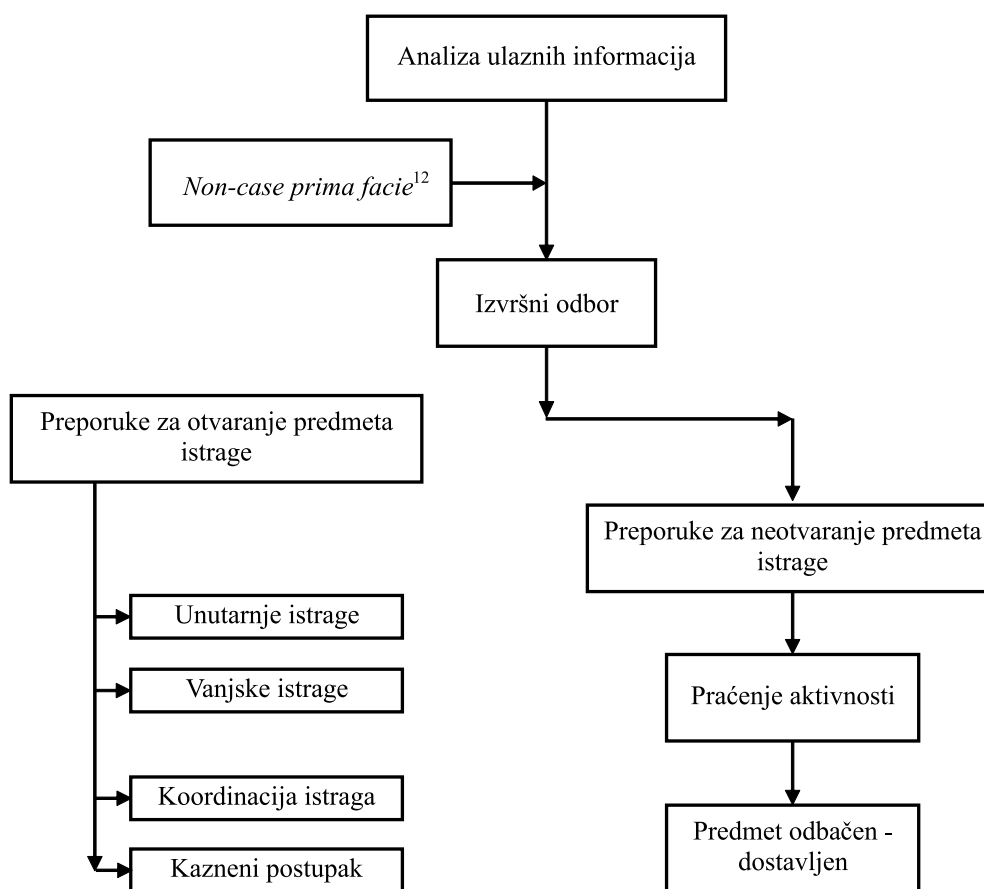
⁷ *Report of the European Anti-Fraud Office, 2008.*

⁸ *Report of the European Anti-Fraud Office, 2008.*

⁹ CMS – *Case Management System* – Sustav upravljanja predmetima.

¹⁰ Stadij uvođenja, rasta, zrelosti i opadanja.

¹¹ *The Investigations and Operations Executive Board* – savjetodavno tijelo OLAF-a.



Slika 1: Prikaz upravljanja predmetima¹³

Grafikon 1 prikazuje kolanje analiziranih informacija prema Izvršnom odboru za istrage i operacije koji odlučuje o operativnim stvarima, odnosno daje mišljenje kojim će se predmetima davati klauzula prioriteta, odnosno redoslijed postupanja u vanjskim i unutarnjim istragama te u kaznenom postupku, a koji će se predmeti dostaviti na postupanje državama članicama ili trećim državama.

Naime, kad se predmet istrage ili nekih drugih operativnih aktivnosti otvori, i kada prođe svu tehničku i metodološku proceduru po kojoj se istraga treba provesti, i tako pripremljen odobri od Izvršnog odbora, tada predmet istrage ili nekih drugih operativnih aktivnosti u redovitom je postupku po proceduralnim stadijima istražnih aktivnosti. Praćenje istražnih i nekih drugih operativnih postupaka uključuje različite aktivnosti osmišljene po preporuci OLAF-a zbog sigurnosti provođenja administrativnih, finansijskih, zakonodavnih, sudskih i disciplinskih mjera od strane Europske unije i nacionalnih vlasti.

Nakon svih poduzetih mjera i monitoringa u slučaju dovršenja istražnih i drugih operativnih postupaka, odnosno kada je predmet i službeno zatvoren, bilo koji u postupku povezani subjekti Europske unije ili druge zainteresirane stranke u postupku – izvješćuju se o ishodu istrage.

¹² *Non-case prima facie* – pojednostavljeni postupak spušten na niže razine odlučivanja.

¹³ *Report of the European Anti-Fraud Office*, 2008.

S tim u vezi, Republika Hrvatska, kao budućа članica, a sadašnja korisnica sredstava pomoći Europske unije, obvezna je osigurati zaštitu financijskih interesa Europske unije spostavljanjem sustava za suzbijanje nepravilnosti i prijevара – AFCOS¹⁴. AFCOS je sustav putem kojeg se provodi koordinacija zakonodavnih, upravnih i operativnih aktivnosti radi zaštite financijskih interesa Europske unije i neposredna suradnja s Uredom Europske komisije za borbu protiv prijevара, odnosno s OLAF-om.

U Republici Hrvatskoj AFCOS obuhvaća sljedeće:

- mrežu tijela koja upravljaju i koriste sredstva pomoći Europske unije
- mrežu tijela koja se bave suzbijanjem prijevара, korupcije ili kojega drugog oblika nepravilnosti u sustavu
- Ministarstvo financija – Odjel za suzbijanje nepravilnosti i prijevара, koji unutar sustava obavlja koordinativnu ulogu i čini kontaktnu točku OLAF-a u Republici Hrvatskoj.

AFCOS mreža osnovana je Odlukom Vlade Republike Hrvatske (NN 92/08.), kojom su ujedno i imenovane odgovorne osobe koje će svoja tijela predstavljati u AFCOS mreži te kojom su definirane zadaće tijela u AFCOS mreži.

AFCOS mrežu čine predstavnici:

- Ministarstva pravosuđa
- Ministarstva unutarnjih poslova
- Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva – Uprave za sustav javne nabave
- Središnjeg državnog ureda za upravu
- Državnog ureda za reviziju
- Državnog odvjetništva Republike Hrvatske i Ministarstva financija – Porezne uprave, Carinske uprave, Financijske policije i Sektora za proračunski nadzor.

Ministarstvo financija – Odjel za suzbijanje nepravilnosti i prijevара, u rad AFCOS mreže će prema potrebi uključiti i predstavnike drugih državnih tijela. Sva tijela u AFCOS sustavu dužna su surađivati s Ministarstvom financija – Odjelom za suzbijanje nepravilnosti i prijevара te međusobno razmjenjivati informacije i pružati pomoć vezano uz pitanja zaštite financijskih interesa Europske unije.

Sve nepravilnosti vezane uz upravljanje i korištenje sredstava pomoći Europske unije mogu se prijaviti na e-mail (*nepravilnosti.eu@mfin.hr*).

1. OLAF I PARTNERI U BORBI PROTIV PRIJEVARA

1.1. OLAF i države članice Europske unije

U 2006. godini OLAF je koordinirao pet zajedničkih carinskih operacija koje su se provodile u Nizozemskoj, Poljskoj, Švedskoj i Italiji uz korištenje Stalne operativne jedinice za koordinaciju (POCU¹⁵), uz prisutnost časnika za vezu iz država članica. Jedna zajednička carinska operacija koja se vodila u Francuskoj također je podržana od strane OLAF-a bez potrebe za fizičkom prisutnosti, uz potporu virtualnih sadržaja komunikacije

¹⁴ <http://www.mfin.hr/hr/afcoss>

¹⁵ PCU – *The Permanent Technical Infrastructure*.

(*Virtual-OCU*¹⁶). U POCU je podrška bila potpomognuta izravno iz centra sa sjedištem u OLAF-u s ciljem pružanja logističke i tehničke podrške za zajedničke carinske operacije.

Tijekom tih operacija, uprave sudionice koordinirale su i usmjeravale njihove povećane operativne aktivnosti na dubinskim kontrolama kontejnera, cestovnog, željezničkog i brodskog prometa radi identifikacije i pronalaženja, a po potrebi i zadržavanja prijevoznog sredstva s pojačanim kontrolama, za koja se sumnjalo da su angažirana u nedopuštenom prijevozu roba.

Krajem 2006. godine, 24 države članice sudjelovale su u potpisivanju sporazuma s multinacionalnom kompanijom, proizvođačem cigareta Philip Morrisom, s ciljem učinkovitije borbe protiv krivotvorenja cigareta (izuzetak je bila Velika Britanija). Obje strane su ugovorom odredile koristi od djelotvornije suradnje u suzbijanju ilegalnog krijumčarenja cigareta i tjeka plaćanja troškova aktivnosti. Iznos od oko 425 milijuna američkih dolara već je bio plaćen od strane proizvođača cigareta krajem 2006. godine. U okviru sporazuma, proizvođač cigareta pristao je platiti oko jednu milijardu američkih dolara tijekom razdoblja od 12 godina proračunu Europske zajednice i državama članicama koje su pristupile tom sporazumu u srpnju 2004. godine. Državama članicama koje su potpisale sporazum u 2004. godini (10 država), u listopadu 2006. godine Komisija je potvrdila njihov sporazum o dijeljenju spomenutih isplata.

1.2. Nekoliko slučajeva iz prakse¹⁷

Slučaj 1: Računovodstvene prijave u misiji Europske komisije

Europska komisija je prijavila OLAF-u da je pri likvidiranju računa jedne misije pri Europskoj komisiji naišla na nekoliko isplata koje su se odnosile navodno na iznajmljivanje službenog ureda. Temeljem navedene prijave OLAF je otvorio unutarnju istragu.

Dakle, temeljem prijave Europske komisije, OLAF je otvorio istragu kako bi dokazao nevjerođostojno iskazane iznose u izvješću misije te je utvrdio da su se novčana sredstva nepropisno preusmjeravala i računovodstveno evidentirala u iznosima višim od 350.000 eura. Kao rezultat OLAF-ove istrage, Komisija je otpustila knjigovođu zbog nesavjesnog poslovanja. Osim toga, OLAF je izvijestio pravosudna tijela u zemlji koju je misija predstavljala pri Europskoj komisiji i izrazila veliku zabrinutost glede ove prijave i predložila aktivnosti koje se trebaju poduzeti kako bi se oporavili od neopravdano isplaćenih iznosa. Ovaj slučaj pokazuje važnost OLAF-a, kako njegovih ovlasti djelovanja u institucijama Europske unije bilo gdje u svijetu, tako i njegove povezanosti s odgovarajućim nacionalnim pravosudnim i izvršnim vlastima.

Slučaj 2: Prijave u nekoliko projekata u Španjolskoj financiranih iz fondova Europske komisije

OLAF je, primivši informaciju o mogućim prijevarama počinjenim od strane tvrtke koja je sudjelovala u raznim projektima koje je financirala Europska komisija u Španjolskoj, posumnjao da je novac bio zadržan od strane upravitelja nedovršenog projekta. Prva provjera utvrdila je da je tvrtka imala koristi od nekoliko europskih projekata i OLAF je, potvrdivši istinitost informacije, napravio detaljne analize različitih obračuna troškova nastalih u tvrtki, sustavno i unakrsno provjeravajući

¹⁶ *Virtual-OCU* je aplikacija koja omogućuje sudjelovanje u aktivnostima zajedničke carinske operacije bez potrebe za fizičkom nazočnosti časnika za vezu.

¹⁷ *Report of the European Anti-Fraud Office*, 2008.

i uspoređujući raspoložive nacionalne administrativne podatke i intervjuе sa zaposlenicima. Šteta za europski proračun iznosila je milijun eura. Informacija je prosljeđena španjolskim pravosudnim tijelima i sudski postupak je pokrenut.

Slučaj 3: Sudjelovanje u kaznenom postupku – strukturni fondovi

U kontekstu operacija protiv pranja novca u Švicarskoj, švicarski Ured saveznog tužitelja zatražio je pomoć OLAF-a kako bi pripremio optužnicu protiv građanina jedne države članice, koji je navodno poduzevši ilegalne aktivnosti pranja novca time zahvatio i nekoliko država članica Europske unije. Izvješće o toj informaciji je pokazalo da su fakture odobrene od ERDF *Industry Programme* 1994.-99. bile "napuhane" u odnosu na vrijednost tih aktivnosti. Okvir za ovu suradnju između švicarskih vlasti i Europske komisije zaključen je ugovorom o suradnji u 2004. godini.

Na osnovu informacija primljenih od švicarskih istražitelja, OLAF je odlučio istražiti dotični predmet kroz kazneni postupak. OLAF je objektivno, u ovom slučaju sa svim svojim resursima uz podršku švicarskih vlasti, bio potpora i koordinator istrage u državi članici. Istrage su pokazale da je u dokazivanju pranja novca bio bitan ugovor za nabavku novih strojeva sklopljen između tvrtke i dobavljača sa sjedištima u drugim državama članicama Europske unije. Međutim, dok su se strojevi, opisani kao novi i nekorisćeni, nabavljali od dobavljača koji su isporučili fakture, stvarnu naplatu su vršili posrednici sa sjedištem u *off-shore* zoni.

Kao rezultat istrage podnesen je zahtjev za povrat 7,33 milijuna eura. Tvrtkama koje su sudjelovale u nelegalnim aktivnostima postavilo se pitanje daljnjeg sudjelovanja pod kišobranom ERDF programa¹⁸ za razdoblje 2000.-2006. godine.

Ovaj slučaj demonstrira kako se financijske istrage koje uključuju sprječavanje pranja novca mogu djelotvornije završiti uz potporu OLAF-a kao partnera. Ovaj primjer iz prakse također dokazuje važnost suradnje s trećim zemljama u borbi protiv prijevара kako bi se što učinkovitije osigurala zaštita financijskih interesa Europske unije.

1.3. OLAF-ova suradnja s tijelima Europske unije¹⁹

1.3.1. Eurojust

Eurojust je novo tijelo Europske unije osnovano 2002. godine kako bi se poboljšala učinkovitost nadležnih tijela u okviru država članica u području prekograničnog i organiziranog kriminala. Eurojust potiče i poboljšava koordinaciju istrage i sudskih progona te također podupire države članice kako bi njihove istrage i sudski progoni bili što učinkovitiji. Eurojust ima jedinstvenu ulogu kao novo stalno tijelo u području europskog prava. Njegova je misija ojačati suradnju širom Europe u kaznenim slučajevima. To znači da je Eurojust ključni sugovornik s europskim ustanovama kao što su Parlament, Vijeće i Komisija. Koledž (Kolegij) Eurojusta sastoji se od 25 nacionalnih članova, a svaka od država članica Unije imenuje po jednog člana. Nacionalni članovi su stariji (viši) tužitelji ili suci s iskustvom; neke nacionalne članove podupiru izaslanici ili pomoćnici.

Broj kontakata između predsjednika Eurojusta i generalnog direktora OLAF-a, u 2006. godini se povećao u smjeru učinkovitije rasprave o jačanju međusobne suradnje. Dana 14. srpnja 2006. godine, Eurojust je organizirao sastanak s vodstvom EU JHA

¹⁸ ERDF – *European Structural Fund Programmes for Lowlands and Uplands*.

¹⁹ U tijela Europske unije ubrajaju se Eurojust, EUROPOL i druge međunarodne organizacije koje se bave sprječavanjima ilegalnih aktivnosti.

agencijama²⁰ radi okupljanja svih sudionika Europske unije koji se bave političkim odlučivanjima u području pravosuđa i policijske suradnje. Iako OLAF nije pripadnik JHA agencija, sudjelovao je na sastanku s obzirom na važnost uloge u nezavisnim istragama usmjerenim na zaštitu financijskih interesa Europske zajednice. Isto tako, OLAF je preuzeo odgovornost oko organiziranja jedne međuagencijske radne skupine koja bi bila usredotočena na međusobnu razmjenu korisnih informacija.

1.3.2. EUROPOL

EUROPOL je organizacija za provođenje zakona Europske unije koja se bavi obavještajnom djelatnošću u svezi s kriminalnim djelatnostima. Cilj je EUROPOL-a unapređivanje učinkovitosti i suradnje između nadležnih vlasti zemalja članica u sprječavanju i borbi protiv teških oblika međunarodnog organiziranog kriminala i terorizma. Misija je EUROPOL-a da u značajnoj mjeri doprinosi provođenju zakona Europske unije protiv organiziranog kriminala i terorizma, s naglaskom na otkrivanju kriminalnih organizacija.

Osnivanje EUROPOL-a utvrđeno je Ugovorom o Europskoj uniji iz Maastrichta od 7. veljače 1992. godine sa sjedištem u Haagu, u Nizozemskoj. EUROPOL je započeo s ograničenim djelovanjem 3. siječnja 1994. godine kao Jedinica za borbu protiv droge (EDU). Postupno su mu pridjeljivana i ostala važna kriminalna područja. Počevši od 1. siječnja 2002. godine mandat EUROPOL-a proširen je na sve teške oblike međunarodnog kriminala, kako je navedeno u aneksu Konvencije o EUROPOL-u. Konvenciju o EUROPOL-u ratificirale su sve zemlje članice, a stupila je na snagu 1. listopada 1998. godine. Nakon usvajanja brojnih pravnih akata vezanih za Konvenciju, EUROPOL je 1. srpnja 1999. godine otpočeo s punim mandatom.

EUROPOL podržava aktivnosti vezane za provedbu zakona država članica u sljedećim glavnim područjima:

- nezakonita preprodaja droge
- nezakonite imigrantske mreže
- terorizam
- krivotvorenje novca (krivotvorenje eura) i ostalih platežnih sredstava
- trgovanje ljudima uključujući dječju pornografiju
- nezakonita preprodaja vozila
- pranje novca.

Ostali prioriteti EUROPOL-a uključuju zločin protiv ljudi, financijski kriminal i kibernetički kriminal, i to u slučaju upletenosti struktura organiziranog kriminala u dvjema zemljama članicama ili u više zemalja članica.

EUROPOL-ov doprinos očituje se:

- jednostavnijom razmjenom informacija u skladu s državnim zakonima između EUROPOL-ovih časnika za vezu (ELO²¹). Zemlje članice dodjeljuju časnike za vezu EUROPOL-u kao predstavnike svojih tijela za provođenje državnih zakona;
- pružanjem operativnih analiza za potporu operacijama;

²⁰ JHA – *Justice and Home Affairs*.

²¹ ELO – *Europol liaison officers*.

- sastavljanjem strateških izvješća (npr. procjena opasnosti) i analiza zločina na temelju informacija i obavještajnih podataka država članica i trećih strana;
- pružanjem stručne i tehničke podrške u istražnim i operativnim postupcima u okviru Europske unije, pod nadzorom i pravnom odgovornošću dotičnih država članica.

EUROPOL je također aktivan u unapređivanju analiza zločina i usklađivanja istražnih metoda u zemljama članicama.

Od potpisivanja administrativnog sporazuma s EUROPOL-om u travnju 2004. godine, počeli su se redati redovni sastanci između članova OLAF-ove obavještajne jedinice i njihovih kolega iz sekcija gospodarskog kriminala EUROPOL-a. OLAF i EUROPOL su svoju međusobnu suradnju započeli radeći zajedno u borbi protiv krijumčarenja cigareta.

Dva druga sastanka između OLAF-a i EUROPOL-a održana su 2006. godine. Na sastancima su sudjelovali glavni predstavnici nacionalnih središnjih ureda za borbu protiv krivotvorenja valuta u državama članicama (NCO²²), predstavnici Europske komisije i predstavnici INTERPOL-a i ECB-a²³ iz trećih zemalja. Glavne točke dnevnog reda bile su problematika krivotvorenja eura u državama članicama i pristupnicama, te tehnička i operativna pitanja koja se odnose na krivotvorenje eura.

1.3.3. Suradnja s međunarodnim organizacijama

OLAF je zadnjih godina u svome radu stavio naglasak na jačanje odnosa s međunarodnim institucijama, važnim u postupcima prevencije i sprječavanja prijevара i korupcije, radi razmjene iskustava i unaprjeđivanja suradnje. S tim u vezi, pružio je stručnu pomoć Ujedinjenim narodima u borbi protiv prijevара i korupcije slanjem iskusnog istražitelja, eksperta na tom području, bivšeg šefa Odjela koji je bio zadužen za multiagencijsku suradnju za istrage unutar OLAF-a. Ujedinjeni narodi su izrazili veliko zadovoljstvo ovom mjerom koja je pripomogla većim brojem završenih istraga kao i optužnim prijedlozima kaznene i disciplinske naravi. OLAF je dao svoju stručnu pomoć u borbi protiv korupcije i drugim grupacijama, kao što su Međuagencijske grupe za borbu protiv korupcije (IGAC), Interpolovoj grupi stručnjaka u borbi protiv korupcije (IGEC) i OECD-ovoj radnoj skupini koja se bavi antikorupcijskim mjerama u tranzicijskim gospodarstvima. Tijekom 2006. godine suradnja je dodatno poboljšana putem održavanja Međunarodne konferencije istražitelja koja je privukla gotovo 100 sudionika iz više od 30 institucija.

2. METODOLOGIJA RADA

OLAF-ova misija provodi se kroz upravljanje potpuno nezavisnim unutarnjim i vanjskim istragama administrativnog tipa, kako je i određeno u članku 3. i 4. Uredbe (EC) br. 1073/1999. Sam pravni temelj za borbu protiv prijevара određen je u članku 280. Ugovora o Europskoj zajednici.²⁴

²²NCO – *Nacional Central Offices*.

²³ECB – *The European Central Bank*; Europska središnja banka.

²⁴OJ L 136, 31. 5. 1999., str. 1. i 8. gdje se odredba odnosi na Regulaciju br. 1073/99 (EZ); također se odnosi i na ekvivalentne EURATOM regulacije.

OLAF je ovlašten za provođenje interne istrage na temelju Uredbe (EC) br. 1073/1999 i na interne odluke koje su institucije i tijela Zajednice usvojile u skladu s međuinstitucionalnim sporazumnim modelom odlučivanja²⁵, a koje se odnose na uvjete u kojima OLAF provodi interne istrage.

OLAF je ovlašten i za provođenje vanjske istrage na temelju važećih propisa, a posebice sukladno Uredbi (EURATOM, EZ) br. 2185/96, koja OLAF-u omogućuje provođenje provjere na licu mjesta i inspeksijske poslove kod institucija u kojima postoji naznaka nepravilnosti u poslovanju i naznaka kršenja relevantnih sektorskih pravila.

OLAF-ovi istražitelji rade u skladu s nacionalnim postupovnim pravilima države članice u kojoj se provodi istraga. Oni usko surađuju s nadležnim tijelima država članica i trećih zemalja. Specifična pravna osnova uvijek je definirana prije nego što je istraga pokrenuta. OLAF također organizira blisku suradnju između nadležnih tijela država članica kako bi se što učinkovitije koordinirale njihove istražne aktivnosti. OLAF omogućuje zemljama članicama i trećim zemljama svu potrebnu potporu i tehnički *know-how* koji im pomaže u svesrdnoj borbi protiv prijevара.

Otkada je OLAF dio Komisije, u stanju je Komisijine ovlasti ostvariti djelotvornije. OLAF ima potpunu autonomiju glede financiranja i upravljanja svojim poslovima što mu osigurava operativnu neovisnost. Kako bi se pojačala OLAF-ova operativna neovisnost, pravni okvir postupanja uključuje dvije osnovne strukture: jamstva vezana uz instituciju glavnog direktora OLAF-a i Nadzorni odbor. Što se tiče njegove istražne aktivnosti, OLAF je neovisan od strane Komisije. Otvaranje, vođenje i zatvaranje predmeta je stvar pod isključivom nadležnosti generalnog direktora OLAF-a. OLAF-ovi istražitelji rade pod njegovom hijerarhijskom kontrolom.

Zaposlenici OLAF-a djeluju kao agenti licencirani od strane Komisije, a podliježu internim pravilima i ovlastima. To se odnosi na administrativna postupanja u okviru zakonodavstva Europske komisije i međunarodne suradnje. Nadzorni odbor sastavljen od vanjskih stručnjaka pruža nezavisni nadzor OLAF-ovih operativnih aktivnosti. Odbor prati provedbu OLAF-ovih istraga bez uplitanja u operativnom smislu. OLAF u skladu s propisanim pravilima surađuje s Odborom.

2.1. Izvršni odbor za istrage i operacije

Izvršni odbor za istrage i operacije pomaže glavnom direktoru OLAF-a dajući mu stručne savjete o vođenju istrage. Članstvo Izvršnog odbora čine predstavnici određenih direkcija. Odbor razmatra i ocjenjuje izvješća što ih pripremaju pojedine jedinice i sastavlja preporuke o tome hoće li se ili ne pokrenuti istragu, odnosno otvara predmet. Generalni direktor ili jedan od direktora sektora s važećim punomoćjem odlučuju hoće li se prihvatiti preporuku Izvršnog odbora. Odbor, uz to, razmatra i savjetuje generalnog direktora o svim glavnim stadijima životnog ciklusa predmeta:

- otvaranje slučaja, odnosno predmeta
- odluke o neotvaranju predmeta
- mijenjanje tipologije slučaja, odnosno predmeta

²⁵OJ L 126., 31. 5. 1999., str. 15.

- zatvaranje predmeta
- otvaranje novih pratećih slučajeva, odnosno predmeta uz praćenje ispunjavanja preporuka OLAF-a
- zatvaranje novih pratećih slučajeva, odnosno predmeta.

Kada se ocijeni važnim, Uprava o istražnim i operativnim aktivnostima izvješćuje nadležne vanjske ustanove poput nekih drugih istražnih agencija, pravosuđa i drugih zainteresiranih ustanova u vezi sa slučajem ili predmetom istrage.

Po završetku operativnih aktivnosti u slučajevima otvorenima sukladno osobitoj formalnoj proceduri i odobrenju Uprave, ako je nužno, prati ih se po stadijima provedbe zadanih aktivnosti.²⁶ Praćenje ili svojevrsan nadzor određenih aktivnosti ili stadija obuhvaća različite aktivnosti provedene kako bi se osiguralo da nadležne ustanove Zajednice i nacionalne vlasti provode administrativne, financijske, zakonodavne, sudske i disciplinske mjere što ih preporučuje OLAF, odnosno da u roku isprave sve nepravilnosti na preporučen način. Nakon svih poduzetih mjera i praćenja ispunjenja preporuka za poduzimanje mjera, dakle kad je predmet istrage završen i službeno zatvoren, sve se subjekte EZ-a – ustanove, tijela, urede, agencije ili stranke u postupku, izvješćuje o učinku istražnih radnja i poduzetim mjerama.

2.1.1. Ocjena početne obavijesti

Svakom predmetu, otvorenom sukladno početnim obavijestima što iz različitih izvora stižu OLAF-u kako bi procijenio treba li ih otvoriti, određuje se kategorija, odnosno naziv. Početno ocjenjivanje složenosti predmeta i procedure treba dovršiti u roku od dva mjeseca nakon primitka početne informacije, ali se rok može i produljiti, ako to opravdaju okolnosti.

2.1.2. Izvršni odbor i otvaranje predmeta istrage

Kad Izvršni odbor preporuča da slučaj, odnosno predmet treba otvoriti, klasificira ga se u jednu od sljedeće četiri kategorije:

1. interne ili unutarnje istrage:
 - interne ili unutarnje istrage administrativnog tipa koje se provode u ustanovama i tijelima EZ-a, radi otkrivanja prijevара, korupcije i bilo koje druge nezakonite aktivnosti što ugrožava financijske interese EZ-a
 - provodi ih se pri rješavanju ozbiljnih pitanja koja se odnose na obavljanje profesionalnih dužnosti, ili ih se smatra zanemarivanjem obveze i odgovornosti službenika i drugih zaposlenika, ustanova te
 - tijela, voditelje ureda i agencija ili osoblja te na odgovornost za rezultat disciplinskog ili kaznenog postupka ili propusta u ispunjavanju obveza zaposlenih u ustanovama i tijelima, voditelja ureda i agencija ili osoblja institucija, tijela, ureda ili agencija koji ne rade sukladno propisanim procedurama
2. eksterne ili vanjske istrage:
 - posrijedi su administrativne istrage što ih se obavlja u ustanovama i tijelima izvan EZ-a radi otkrivanja prijevара ili drugih nepravilnosti u fizičkih i pravnih osoba

²⁶ U nekim okolnostima istrage, nadzor odnosno praćenje rezultata istrage obavlja se u stranke u postupku i prije službenog zatvaranja predmeta istrage ili njegovih stadija.

- mogu se provoditi u bilo kojemu horizontalnom ili sektorskom zakonodavstvu
3. usklađivanje predmeta:
- OLAF pridonosi i usredotočuje se na istražne postupke koje provode nacionalne vlasti ili druge ustanove EZ-a radi mogućega poticajnog prikupljanja i razmjene informacija i veza, te ohrabrivanja vlasti da usklade aktivnosti, što pak osigurava operativnu sinergiju nadležnih nacionalnih ustanova i odjela
4. pomoć u kaznenim predmetima:
- pomoć u kaznenim predmetima daje se onima koji pripadaju u zakonsku nadležnost OLAF-a, kada se u nadležnih tijela država članica, kandidatkinja ili trećim zemljama mora provesti istražni zahtjev, odnosno kad OLAF nudi pomoć.

2.1.3. Izvršni odbor i davanje predmeta istrage u nadležnost država članica i trećih država

Ako Odbor smatra da slučaj, odnosno predmet ne bi trebalo otvarati, može preporučiti nadgledanje (monitoring) aktivnosti ili razvrstavanje predmeta kao "(ne)slučaj", i to na sljedeći način:

Praćenjem akcije – OLAF može odlučiti da neće otvoriti vanjsku istragu, nego samo nadgledati istragu što je provodi nacionalna vlast, kada su u igri financijski interesi Europske unije. Nadgledanje je izravan put k ustanovi koju se smatra nadležnom i koja vodi postupak, što ne znači kako OLAF-u nisu dostupni resursi za istrage, nego će zbog naravi interesa Europske unije, od nadležnih ustanova zahtijevati izvješća o učinku provedenih aktivnosti u redovitim razmacima. Ažuriranje učinaka obavljat će se najmanje jednom u svakih šest mjeseci. Kontrola nad praćenjem određene aktivnosti u OLAF-u provodi se izravno – to rade jedinice nadležne za nadzor. Ako pripadnici jedinice za nadgledanje posumnjaju da se države članice ili druga tijela vlasti ne bave pojedinačnim slučajevima na poželjan način, predmet se vraća na ponovni postupak s jasnim uputama za ponovnu procjenu na temelju određenih činjenica – bez otvaranja istražnog postupka, aktivnost se, dakle, može poduzeti iznova.

Nema slučaja (non-cases) – predmet je ocijenjen i klasificiran kao (ne)slučaj kad nije nužna OLAF-ova aktivnost u poduzimanju bilo kakve vrste istrage, usklađenja, pomoći ili nadgledanja aktivnosti. Predmet se ocjenjuje kao (ne)slučaj kada se izravno zaključi da financijski interesi Europske unije nisu ugroženi primijećenom nezakonitom aktivnošću i sl. Tada se rješavanje nepravilnosti prenosi na države članice čije ustanove postupaju sukladno nadležnostima.

Kad, naime OLAF zaprimi podatke o slučaju koji nedvosmisleno ne pripada u njegovu nadležnost, nadležni voditelj/ica odjela može predložiti da te podatke ne treba obvezno ocijeniti i klasificirati. Podatke, dakle, koji ne dođu do Uprave, klasificira se kao *non-case prima facie*. Takva procedura poznata je kao pojednostavljen postupak.

3.2. Sustav upravljanja predmetom – slučajem²⁷

Sustav upravljanja predmetima, odnosno slučajem, primjenjuje operativno osoblje nadležno za upravljanje operativnim predmetima i s njima povezanim aktivnostima. Sustav

²⁷ CMS – *The Case Management System*.

sadrži informacije u vezi s djelovanjem OLAF-a, za nove istražne i operativne aktivnosti, ili za one u tijeku, odnosno završene. To je glavni izvor informacija u operativnom sustavu OLAF-a; informacije se iskorišćuju za upravljanje i u obavještajne svrhe. Mjesečna izvješća koja sustav upravljanja predmetima (slučajem) proizvodi, dostavlja se vodstvima timova. Izvješća su prilagođena novome normativnom ustroju OLAF-a iz 2006. godine, kako bi se menadžerima omogućilo da se usredotoče na ključne pokazatelje, izmijenjene nakon preporuka Europskoga revizorskog suda.²⁸

Sustav upravljanja predmetima (slučajevima) sastoji se od sljedećih modula:

– *predmetni modul* omogućuje jednostavan pristup podacima o predmetima i pokriva sve operativne i istražne jedinice. Voditelji predmeta mogu iskoristiti taj dio u upravljanju predmetima u svakom operativnom stadiju, primijeniti standardno pismo i bilješke te ustrojiti i uporabiti sve dokumente računalno povezane s predmetom (slučajem);

– *obavještajni modul* rabi se za upravljanje svim zahtjevima upućenima obavještajnim jedinicama, uključivši one koji potječu iz OLAF-a pa i od vanjskih partnera;

– *modul uprave za istrage i operacije* primjenjuje upravljački tim na zajedničkim kolegijima kada su na dnevnome redu istrage i operativne aktivnosti. To olakšava pripremu, cirkulaciju i praćenje dokumenata;

– *modul zajedničke suradnje* podijeljen je u dva submodula – prvog se primjenjuje u sređivanju i bilježenju informacija što ih OLAF šalje državama članicama radi iskazivanja učinkovitosti stadija u istragama u državama članicama, a drugi je svojevrsan adresar što zapisuje imena i koordinate različitih osoba za doticaj u državama članicama i trećim zemljama;

– *modul pravnih i pravosudnih mišljenja* primjenjuje se za evidenciju internih zahtjeva za pravno mišljenje, te rukovoditeljima omogućuje zahtijevanje mišljenja pravnih stručnjaka o posve određenim slučajevima uz pristup datotekama slučajeva iz prakse. Tako određeno mišljenje može poslužiti za temeljno razumijevanje svih teškoća u vezi sa slučajem;

– *modul Greffe-biblioteka* primjenjuje se pri upravljanju prijenosom izvornih dokumenata o slučaju unutar OLAF-a. Te dokumente uobičajeno zadržava središnjica OLAF-a. *Greffe-biblioteka* je pod nadzorom službenika zaduženog za upravljanje dokumentima.

Važno je, na kraju, istaknuti da je pristup podacima u Sustav upravljanja predmetima (slučajevima) strogo nadziran.

3. ZAKLJUČAK

Europski parlament i Vijeće Europe (Uredba br. 1073/1999 i Uredba Vijeća /Euratom/ br. 1074/1999) dali su OLAF-u ovlasti za provođenje interne istrage i sve ovlasti od strane Europske komisije za provođenje vanjske istrage. Dana 24. svibnja 2006. godine Komisija je usvojila prijedlog za dopunu ove Uredbe²⁹ i time počinje dalekosežna reforma OLAF-a. Dakle, ovaj prijedlog je bio usmjeren na poboljšanje upravljanja i djelotvornosti OLAF-a i

²⁸ ECA – *European Court of Auditors*.

²⁹ Prijedlog za Uredbu Europskog parlamenta Vijeća glede izmjene Uredbe Europske zajednice br. 1073/1999 u vezi s istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevара – OLAF, COM 244 finale.

njegovog postupanja i jačanje zakonske osnove i proceduralnih jamstava u aktivnostima OLAF-a.

Posebno izvješće br. 1/2005³⁰ glede upravljanja Europskim uredom za borbu protiv prijevара, OLAF-om, kojeg je usvojio Europski revizorski sud dana 9. lipnja 2005. godine, odredilo je brojne preporuke za poboljšanje organizacije i metodologije rada OLAF-a, a 2006. godina je bila prva potpuna godina OLAF-ovih aktivnosti nakon usvajanja ovog izvještaja. OLAF je znatne napore za rješavanje nadolazećih izazova preuzeo iz preporuka od strane Suda, a veliki dio preporuka je već i proveden.

S tim u vezi, organizacijska struktura OLAF-a je promijenjena kako bi se omogućio veći angažman na samu srž aktivnosti i poboljšalo upravljanje i nadzor svih operativnih i istražnih postupanja. Kako bi povećao učinkovitost aktivnosti i istraga, OLAF je poboljšao efekte određivši se i prema takvim indikatorima kojima se moglo mjeriti postizanje ciljeva i načini poboljšanja u prikupljanju operativnih statističkih podataka, kao i završno izvješćivanje. Aktivnosti su poduzete kako bi se kontrolirao prosjek vremenskog trajanja, odnosno pojedinog stadija životnog ciklusa predmeta. Ograničenost izvora strateških obavještajnih podataka usmjeravala je ponajviše prema identifikaciji visokorizičnih sektora gdje su se novi slučajevi mogli brže identificirati. U tom smjeru se intenzitet obuka, osobito za istražitelje, počeo učinkovitije organizirati.

Neka otvorena pitanja ipak su se rješavala i tijekom 2007. godine. Ona su uključivala rješavanje problematike unutar Europske komisije koja se ponajprije odnosila na preraspodjelu financijskog praćenja provođenja aktivnosti iz nadležnosti generalnog direktora, a radi djelotvornijeg korištenja OLAF-ovih izvora sredstava za ostvarivanje ključnih ciljeva; na uvođenje sustava upravljanja vremenom za cijeli OLAF glede mjerenja radnog opterećenja osoblja i na definiranje procedure istražnog postupka s novom OLAF-ovom metodologijom rada. Sporazum je postignut početkom 2007. godine s Komisijom i najvažnijim zaposleničkim udrugama s novim paketom mjera, kako bi se osigurala stabilnost zaposlenika, osobito kroz zapošljavanje ugovorom na određeno vrijeme kojim zaposlenici na neki način dobivaju status privremenog istražitelja OLAF-a samo u određenim okolnostima.

Potpuna provedba brojnih drugih aktivnosti preporučenih od strane Suda ovisit će o potpunom usvajanju reforme.³¹

LITERATURA

1. *Report of the European Anti-Fraud Office*. (2008).
2. Ugovor o Europskoj zajednici.
3. Uredba (EC) br. 1073/1999. (1999).
4. Uredba Vijeća (EURATOM) br. 1074/1999. (1999).
5. Uredba (EUROATOM, EZ) br. 2185/96. (1996).
6. Posebno izvješće br. 1/2005, OJ C 202, 18. 8. 2005. (2005).

³⁰ Posebno izvješće, br. 1/2005 u vezi s upravljanjem OLAF-om, OJ C 202, 18. 8. 2005.

³¹ Uredba Europske unije, br. 1073/1999.

Summary

Aleksander Vranko

OLAF and Partners in the Fight Against Fraud

European Bureau for the Suppression of Fraud - OLAF appeared in the organizational sense a decade ago solely as a guardian of the state budget of the European Union. From year to year it has expanded functions and investigative activities of the administrative type of preventive, advisory, and repressive terms. As the EU institutions, OLAF is operationally independent acting under special rules and regulations of the European Commission. Under the patronage of the European Commission to Croatia as a future member of the European Union, established the so-called Croatian OLAF under AFCOS with basic tasks in ensuring the protection of financial interests of the European Union to establish a system to combat irregularities and fraud. OLAF cooperates closely with EU bodies such as Eurojust, EUROPOL and other international bodies such as IGAC, IGEC, OECD.

Key words: OLAF, AFCOS, investigations, corruption, EUROPOL, Eurojust.