

EURÓPSKY ÚRAD PRE BOJ PROTI PODVODOM (OLAF): AKTUÁLNE VÝSLEDKY A ÚVAHY DE LEGE FERENDE

EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE (OLAF): CURRENT RESULTS AND CONSIDERATIONS FOR THE FUTURE

Ivana Zeleňáková¹

<https://doi.org/10.24040/pros.07.05.2021.svp.317-331>

Abstrakt

Autorka sa v príspevku venuje pôsobnosti Úradu na boj proti podvodom (OLAF) a prezentuje výsledky ktoré jej činnosť doposiaľ priniesla. Poukazuje aj na nedostatok jeho kompetencií, ktorý má svojou činnosťou dopĺňať práve nový inštitút Európskej prokuratúry. V príspevku je zhrnutý vzťah medzi OLAFOM a Európskou prokuratúrou a ponúka úvahy o potrebe činnosti OLAFU v budúcnosti.

Kľúčové slová

Úrad na boj proti podvodom, OLAF, Európska prokuratúra, finančné záujmy európskej únie

Abstract

In the article, the author deals with the activities of the European Anti-Fraud Office (OLAF) and presents the results that its activities have brought so far. He also points to the lack of his competencies, which is to complement the new institute of the European Public Prosecutor's Office with its activities. The article summarizes the relationship between OLAF and the European Public Prosecutor's Office and offers reflections on the need for OLAF's work in the future.

Key words

Anti-Fraud Office, OLAF, European Public Prosecutor's Office, financial interests of the European Union

Úvod

Narastanie potreby prijať účinné opatrenia na zvýšenie ochrany finančných záujmov Európskej únie (ďalej len ako „EÚ“) sa začalo objavovať už v 80. rokoch a to v súvislosti so zvyšujúcim sa významom rozpočtu EÚ.

¹ JUDr. Ivana Zeleňáková, externá doktorandka, Katedra trestného práva, Právnická fakulta Univezity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ivana.zelenakova1@student.upjs.sk

Úrad na boj proti podvodom OLAF bol založený v roku 1999 ako náhrada za UCLAF² („Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude“). Známy je práve pod skratkou OLAF ktorá je odvodená z francúzskeho pomenovania Office européen de lutte antifraude. Tento nezávislý subjekt už viac než 20 rokov pracuje v prospech EÚ svojimi odbornými znalosťami a skúsenosťami a bojuje proti podvodom v súvislosti s finančnými prostriedkami EÚ.

Na našom území s ním spolupracuje Národný úrad pre OLAF, ktorý bol povinne zriadený na základe článku 325 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len ako „ZFEÚ“) a tento plní úlohu koordinačného útvaru pre boj proti podvodom v zmysle Nariadenia OLAF a tiež napríklad prijíma aj podania verejnosti o podozreniach z poškodenia finančných záujmov EÚ v SR.³ Práve v spomínanom článku 325 ZFEÚ⁴ sú stanovené zásady ochrany finančných záujmov EÚ a táto ochrana sa neustále zvyšuje prostredníctvom prijatých opatrení a právnych predpisov v jednotlivých členských štátoch, ale aj na úrovni samotnej EÚ.

Za obdobie rokov 2010-2019 vydal OLAF odporúčania na vrátenie neoprávnené vynaložených súm do rozpočtu EÚ vo výške viac ako 7 miliárd eur⁵, páchatelia týchto trestných činov boli postavení pred vnútroštátne súdy a možno konštatovať, že svojim spôsobom vďaka svojej činnosti už niekoľko rokov čiastočne znižuje úroveň tejto latentnej trestnej činnosti zameranej proti zneužívaniu tzv. „európskych peňazí“.

Mandátom Európskeho úradu pre boj proti podvodom (OLAF) je: *viest' nezávislé vyšetrovanie podvodov a korupcie týkajúce sa finančných prostriedkov EÚ s cieľom zabezpečiť, aby sa peniaze daňových poplatníkov EÚ dostali do projektov, ktoré môžu stimulovať vytváranie pracovných miest a rast v Európe a taktiež vyšetrovať závažné pochybenia*

² V rámci generálneho sekretariátu Európskej komisie bola zriadená pracovná skupina s názvom "Koordinačná jednotka pre boj proti podvodom" (UCLAF). UCLAF spolupracoval s národnými úradmi na boj proti podvodom a vykonával koordinačnú a konzultačnú funkciu v prípadoch medzinárodnej organizovanej podvodnej činnosti. V nadväznosti na udalosti, ktoré viedli k odstúpeniu Santerovej Komisie, boli predložené návrhy na založenie nového orgánu na kontrolu podvodov (OLAF), ktorý by mal širšie právomoci.

³ V roku 2020 bolo ONÚ OLAF zaslaných 63 podaní verejnosti o podozreniach z poškodenia finančných záujmov EÚ. V roku 2020 vybavil ONÚ OLAF 29 podaní, z toho 5 podaní bolo podnetom na výkon kontroly zo strany ONÚ OLAF a 24 podaní bolo priamo vybavených v rámci ONÚ OLAF alebo vybavených iným spôsobom, napr. odložením. Pri porovnaní s rokom 2019 ide o zjavný nárast, keďže ONÚ OLAF bolo v roku 2019 zaslaných len 38 takýchto podaní verejnosti o podozreniach z poškodenia finančných záujmov EÚ. Údaje sú dostupné z Výročnej správy o aktivitách sieťových partnerov v oblasti ochrany finančných záujmov EÚ v SR za rok 2020.

⁴ Článok 325 ods. 1 ZFEÚ: „*Únia a členské štáty zamedzia podvody a iné protiprávne konanie poškodzujúce finančné záujmy Únie prostredníctvom opatrení, ktoré sa prijímú v súlade s týmto článkom, čo má pôsobiť odradzujúco a tak, aby to poskytlo, v členských štátoch, inštitúciách, orgánoch, úradoch a agentúrach Únie účinnú ochranu.*“

⁵ Údaje dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/fraud-figures_sk

*zamestnancov EÚ a členov inštitúcií EÚ, a tak prispieť k posilneniu dôvery občanov v inštitúcie EÚ.*⁶

Vplyv novej právnej úpravy vo vzťahu k úradu OLAF

V súvislosti so vznikom nového inštitútu Európskej prokuratúry (ďalej len ako „EP“) konkrétne nariadením Rady EÚ 2017/1939 ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca pri zriadení Európskej prokuratúry (ďalej len ako „Nariadenie o EP“), došlo k potrebe vykonať zmeny aj v nariadení č. 883/2013 o vyšetrovaniach vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (ďalej len ako „Nariadenie OLAF“). Dôvodom potreby týchto zmien mala byť najmä **úprava vzťahu spolupráce medzi OLAF a EP**, pričom tá sa má zakladať na princípe úzkej spolupráce, výmene informácií, komplementárnosti a predchádzania duplícite vyšetrovaní, rovnako snahou bolo aj posilniť vyšetrovacie právomoci úradu OLAF.

Vo vzťahu k samotnému zriadeniu EP však možno konštatovať, že nakoniec nezostalo pri návrhu z počiatočných rokovaní o vytvorení harmonizovaného súboru pravidiel pre vyšetrovacie opatrenia EP a zaviedol sa zmiešaný systém ktorý pozostáva z minima európskych pravidiel, ktoré by sa mali rozšíriť o pravidlá stanovené vnútroštátnymi zákonmi.⁷ Tu však môže vyvstať otázka, či to nesmeruje späť k doposiaľ už realizovanej vzájomnej právnej pomoci čo sa týka vyšetrovania a vykonávania dôkazov v rámci zahraničnej spolupráce. Lebo čím viac oprávnení budú mať členské štáty, tým menej potom môže práve novovzniknutá EP vystupovať autonómne a čím autonómnejšia bude tým lepšie môže presadzovať svoje oprávnenia. V každom prípade je nepochybné, že by úrad OLAF stále zohrával dôležitú úlohu tzv. pomocného orgánu.

Ako uvádza Vervaele, holandský univerzitný profesor európskeho trestného práva, už za posledné roky máme skúsenosti s režimom vzájomného uznávania, s režimom vzájomnej právnej pomoci a so spoločnými vyšetrovacími tímami, ktoré pri zhromažďovaní dôkazov zhromaždených v rôznych právnych režimoch vedú k problémom na súdoch, čo vedie následne

⁶ European Union. OLAF Report 2019: Twentieth report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2019, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. ISBN 978-92-76-15674-1. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/olaf_report_2019_en.pdf

⁷ LIGETI K. - MARLETTA A.: The European Public Prosecutors Office: What role for OLAF in the future? In: European Criminal Procedure Law in Service of Protection of European Union Financial Interests: State of Play and Challenges, 2016: Croatian Association of European Criminal Law

k neprípustnosti takto zhromaždených dôkazov.⁸ Poukazuje, že na jednej strane je v poriadku dodržiavať pravidlá držať sa zákona a právneho poriadku na základe ktorého sú dôkazy vyhlásené za neprípustné, ale na druhej strane upriamuje pozornosť na nedostatky takejto úpravy a absenciu systému ktorý zaručuje právne záruky a najmä efektívnosť vykonávania dôkazov práve na úrovni samotnej EP. Rovnako rozdielnosť právnych úprav jednotlivých členských štátov, ktoré sú jej členmi len zdôrazňujú potrebu vytvoriť jednotné pravidlá aj na úrovni EP.

Hlavným rozdielom a najväčším prínosom, ktorý práve EP oproti OLAF má priniesť sú jej vyšetrovacie právomoci, keďže **EP je prvým orgánom na úrovni EÚ, ktorý bude priamo vyšetrovať a stíhať tieto trestné činy proti finančným záujmom EÚ.**

OLAF možno definovať taktiež ako **vyšetrovací, ale administratívny orgán**, ktorý ak vo svojej činnosti na základe dôkazov zistil akékoľvek nezrovnalosti, tieto postupoval na vyšetrovanie jednotlivým národným orgánom a nemožno ho preto definovať ako vyšetrovací súdny orgán. Ako uvádza prvý zvolený európsky prokurátor za SR – Juraj Novocký, európska prokuratúra vznikla preto, aby zvýšila mieru ochrany a to nielen v zmysle postihu páchatel'ov, ale aj zvýšením návratnosti finančných prostriedkov EÚ.⁹ EP bude prijímať podnety od hocikoho, môže ísť o štátne orgány, právnické či fyzické osoby.¹⁰

V súvislosti so spomínanými právomocami úradu OLAF z judikatúry Súdneho Dvora Európskej únie (ďalej len ako „SDEÚ“) je vhodné dať do pozornosti nedávne rozhodnutie z roku 2019 týkajúce sa práve ochrany finančných záujmov EÚ a vyšetrovania OLAF-u, konkrétne ide o **prípád Vialto proti Komisii**¹¹. V tejto veci v judikatúre EÚ sa po **prvýkrát potvrdila daná právomoc OLAF-u** a spôsob, akým boli vykonané digitálne forenzné operácie pri výkone kontroly na mieste.

⁸ VERVAELE, J.: Relationship between OLAF, the future EPPO, the other European Bodies and the national judicial authorities. In: Protecting fundamental and procedural rights from the investigations of OLAF to the future EPPO, 2014: Fondazione Lelio Basso, s. 109-114.

⁹ EURACTIV.SK, Európsky prokurátor Novocký: Do stíhania politikov nebude môcť zasahovať ani premiér. 19.05.2021. Dostupné z: <https://euractiv.sk/section/spolocnost/interview/europsky-prokurator-novocky-do-stihania-politikov-nebude-moct-zasahovat-ani-premier/>

¹⁰ Podanie budú môcť realizovať elektronicky prostredníctvom sprístupnenej webovej stránky s formulárom na jeho vyplnenie podanie.

¹¹ Žaloba podaná 7. septembra 2017 – Vialto Consulting/Komisija (Vec T-617/17) (2017/C 402/56). Žaloba založená na článku 268 ZFEÚ smerujúca k náhrade škody, ktorá údajne vznikla žalobcovi v dôsledku protiprávnych činov, ktorých sa údajne dopustil na jednej strane Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF) v priebehu kontroly vykonanej v priestoroch žalobcu. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017TN0617&from=DE>.

Rozsudok Súdneho dvora jasne uvádza, že OLAF môže mať počas kontroly na mieste prístup k všetkým informáciám a dokumentom, ktoré sa týkajú rozsahu jeho vyšetrení, a robiť si kópie všetkých dokumentov, ktoré sú potrebné na vykonanie predmetnej kontroly a dáva do popredia kontrolovaným subjektom zmluvnú povinnosť spolupracovať s OLAF-om ako efektívny a účinný nástroj pri vyšetrení OLAF-om.¹²

V prípade podozrenia s cieľom zhromaždiť dôkazy o možnej účasti na korupcii, podvode alebo inej nezákonnej činnosti ktorá poškodzuje finančné záujmy EÚ, má OLAF oprávnenie takúto kontrolu hospodárskych subjektov vykonať na mieste a v súlade s postupmi stanovenými právom Únie na ochranu finančných záujmov únie a kontrolované subjekty sa zaväzujú, že poskytnú úradníkom OLAF-u primeraný prístup k všetkým dokumentom a príjmu všetky opatrenia na uľahčenie ich práce. Aj v samotnom rozsudku sa odkazuje na postupy stanovené v nariadení OLAF, konkrétne článok 7, ktorý stanovuje že *inšpektori Komisie majú za takých istých podmienok ako inšpektori vnútroštátnej správy a v súlade s vnútroštátnou legislatívou prístup ku všetkým informáciám a dokumentom o skúmaných operáciách, ktoré sú potrebné na náležité vykonanie miestnych kontrol a inšpekcií. Majú k dispozícii tie isté inšpekčné zariadenia ako inšpektori vnútroštátnej správy a predovšetkým si môžu vyhotoviť kópie príslušných dokladov.*

Generálny riaditeľ OLAF v jednej z výročných správ činnosti OLAF-u zdôraznil, že úrad by mal mať lepšie nástroje, ktoré mu umožnia vykonávať vyšetrovacie úkony potrebné v boji proti podvodom, ako je prístup k bankovým účtom a jasná právomoc vypočúvať svedkov a vstupovať do priestorov hospodárskych subjektov. Veril tiež, že predmetné vtedy ešte pripravovaná revízia nariadenia OLAF by mala poskytnúť dostatočný právny základ, ktorý umožní justičným orgánom vo všetkých členských štátoch EÚ používať správy OLAF-u ako dôkaz pred súdom.¹³

Tieto jeho očakávania boli takmer úplne naplnené práve **revíziou právneho rámca Nariadenia OLAF - konkrétne Nariadením 2020/2223**¹⁴ ktorý nadobudol účinnosť 17.

¹² Report from the commission to the European Parliament and the Council. 31th Annual Report on the protection of the European Unions financial interests – Fight against fraud – 2019. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/pif_report_2019_en.pdf.

¹³OLAF: OLAF Regulation undergoes thorough evaluation. Press release No 05/2017. Zo dňa 01.03.2017. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/01-03-2017/fit-purpose-olaf-regulation-undergoes-thorough-evaluation_sk.

¹⁴ Nariadenie (EÚ, Euratom) 2020/2223, ktorým sa mení nariadenie (EÚ, Euratom) č. 883/2013, pokiaľ ide o spoluprácu s Európskou prokuratúrou a účinnosť vyšetrení Európskeho úradu pre boj proti podvodom.

januára 2021 (ďalej v texte len ako „revízne nariadenie OLAFU“). Na základe tohto nariadenia sa vyšetrovacie právomoci úradu OLAF posilňujú.

Toto nariadenie napríklad rozšírilo jeho právomoci v tom smere, že má umožnený prístup k súkromným zariadeniam používaným na pracovné účely za rovnakých podmienok a v rovnakom rozsahu, aké platia pre vnútroštátne orgány v príslušnej krajine, a tiež môže žiadať o informácie o bankových účtoch, a pokiaľ je to absolútne nevyhnutné, o transakciách, a to v spolupráci s vnútroštátnymi orgánmi. Robí to za rovnakých podmienok, ako sú podmienky uplatňované na príslušné vnútroštátne orgány, pričom musí v písomnej žiadosti vysvetliť jej vhodnosť a proporcionalitu. Ďalšie jej oprávnenia a povinnosti ktoré boli zavedené týmto revíznym nariadením najmä vo vzťahu k novej EP uvádzame v ďalšej časti tohto príspevku.

Vzťah medzi Európskou prokuratúrou a úradom OLAF

Pri analýze spolupráce medzi týmito dvomi orgánmi OLAF a EP, je potrebné vymedziť jednak **spoločné črty** a hlavné **rozdiely** medzi týmito orgánmi a tiež zamerať sa na **spôsoby ich spolupráce**, ktoré nadväzujú na zásadu **ne bis in idem, výmenu informácií a pomoc zo strany úradu OLAF**. **Právomoci** ktorými disponujú OLAF a EP majú **spoločné črty** medzi ktoré patrí:

- vyšetrojú rovnaký druh trestnej činnosti – podozrenia zo skutkov zameraných proti finančným záujmom EÚ
- obe orgány sa delia o tieto právomoci s vnútroštátnymi orgánmi.

Keď sa na to však pozrieme bližšie uvidíme hneď niekoľko **rozdielov** najmä čo sa týka ich právomocí a vyšetrovacích oprávnení.

Prioritnou právomocou OLAF-u je viesť **administratívne vyšetrovania** na účely boja proti podvodom, korupcii a iným protiprávnym konaniam poškodzujúcim finančné záujmy Únie. Naproti tomu je **EP** zodpovedná za vyšetrovanie, trestné stíhanie a stíhanie páchateľov a spolupáchateľov trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy Únie ako definuje článok 4 ods. 1 nariadenia o EP. Účelom jej činnosti je zistiť či bol spáchaný trestný čin a určiť trestnú zodpovednosť osôb zapojených do podvodov, korupcie alebo iných trestných činov ovplyvňujúcich finančné záujmy EÚ, ktoré spadajú do jej právomoci.

Vyšetrovacie právomoci OLAF-u sú definované najmä v nariadení OLAF. Medzi jeho právomoci patrí možnosť vykonávať kontroly a inšpekcie na mieste. Tieto vyšetrovacie opatrenia môže vykonávať ako interné vyšetrovanie (článok 4 nariadenia OLAF) ktoré vykonáva v inštitúciách, orgánoch, agentúrach a úradoch EÚ alebo ako externé vyšetrovanie (článok 3 nariadenia OLAF) ktoré vykonáva v priestoroch hospodárskych subjektov v jednotlivých členských štátoch prípadne v tretích krajinách a v priestoroch medzinárodných organizácii. V rámci týchto vyšetrovaní má úrad niekoľko oprávnení (definované ako procesné záruky v článku 9 Nariadenia OLAF), napríklad môže vypočuť kedykoľvek počas vyšetrovania dotknutú osobu alebo svedka pričom musí rešpektovať ich procesné záruky. Na druhej strane **vyšetrovacie oprávnenia EP** sú koncipované oveľa širšie avšak limitované do istej miery vnútroštátnym právom jednotlivých členských štátov ktoré sú jej súčasťou.

V zmysle nariadenia OLAF¹⁵ **po uzavretí vyšetrovania úrad OLAF** pod dohľadom generálneho riaditeľa vypracuje správu, pričom v týchto odporúčaniach sa v relevantných prípadoch uvedie akékoľvek disciplinárne, správne, finančné alebo justičné opatrenie zo strany inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr, ako aj príslušných orgánov dotknutých členských štátov, pričom sa špecifikujú predovšetkým odhadované sumy, ktoré sa majú nahradiť, a vymedzí predbežná právna kvalifikácia zistených skutočností, a tiež sa zohľadní vnútroštátne právo dotknutého členského štátu. Ak sú v správe vypracovanej na základe interného vyšetrovania uvedené skutočnosti, ktoré by mohli viesť k trestnému stíhaniu, tieto informácie sa zašlú justičným orgánom dotknutého členského štátu a teda rozhodnutie o začatí trestného stíhania zostáva vo výlučnej právo moci vnútroštátnych súdny orgánov jednotlivých členských štátov EÚ.

To znamená že pri ukončení svojich vyšetrovaní môže vydať **justičné odporúčania pre vnútroštátne orgány trestného stíhania** s cieľom umožniť im podávanie obžalôb a vedenie trestných stíhaní v členských štátoch.¹⁶

Na strane druhej rámci výkonu právomoci **EP**, ak konajúci európsky delegovaný prokurátor **považuje vyšetrovanie za skončené**, predloží dozorujúcemu európskemu prokurátorovi správu obsahujúcu zhrnutie veci a návrh rozhodnutia, či sa má podať obžaloba na vnútroštátny súd alebo zvážiť postúpenie alebo odmietnutie veci, alebo zjednodušený postup

¹⁵ Pozri bližšie článok 11 ods. 1,2 a 5 nariadenia OLAF.

¹⁶ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2020/2223 z 23. decembra 2020, ktorým sa mení nariadenie (EÚ, Euratom) č. 883/2013, pokiaľ ide o spoluprácu s Európskou prokuratúrou a účinnosť vyšetrovaní Európskeho úradu pre boj proti podvodom.

trestného stíhania, **sama EP prostredníctvom európskych delegovaných prokurátorov iniciuje začatie konania pred vnútroštátnymi súdmi** a sám je v takýchto konaniach aktívny, čo možno považovať za hlavný rozdiel oproti úradu OLAF.¹⁷

Ako je už uvedené tak OLAF ako aj EP **sú orgány špecializované na ochranu finančných záujmov EÚ**. OLAF rozvíja medzinárodnú administratívnu spoluprácu, zatiaľ čo Európska prokuratúra rozvíja medzinárodnú justičnú spoluprácu v trestných veciach.

To má vplyv na **procesné záruky poskytované jednotlivcom**, ktoré sú v trestnom konaní vyššie vzhľadom na prísnejšie sankcie akým je napríklad pozbavenie osobnej slobody. Na druhej strane pri administratívnom vyšetrowaní nie sú vždy sankcie presne špecifikované a správne orgány majú pri ich ukladaní určitú flexibilitu. OLAF bude aj naďalej popri EP viesť administratívne vyšetrowanie s osobitným dôrazom na uľahčenie administratívneho vymáhania a predchádzania ďalšiemu poškodzovaniu finančných záujmov EÚ prostredníctvom administratívnych opatrení. To znamená, že hoci je zameranie činností EP a úradu OLAF odlišné, smerujú k dosiahnutiu spoločného cieľa a úrad OLAF dopĺňa trestnoprávny prístup EP.¹⁸

Spoluprácu medzi OLAF a EP aj vzhľadom na prijatú revíziu nariadenia OLAF možno rozdeliť do troch základných bodov ktoré si bližšie rozoberieme:

1) zabránenie duplicitnému administratívne a trestnému vyšetrowaniu v tej istej veci - uplatnená zásada ne bis in idem predstavuje prekážku pre výkon právomoci OLAF-u ak už v danej veci koná Európska prokuratúra.

Ako vyplýva z revízie nariadenia OLAF, na účely uplatňovania požiadavky neduplicity vyšetrowaní by sa pojem „tie isté skutky“ mal zohľadniť v súvislosti s judikatúrou SDEÚ týkajúcou sa zásady ne bis in idem a mal by znamenať, že skutkové okolnosti prípadu, ktoré sú predmetom vyšetrowania, sú zhodné alebo v podstate rovnaké, a mal by sa chápať ako existencia súboru konkrétnych okolností, ktoré sú neoddeliteľne spojené v čase a priestore.¹⁹

Z judikatúry Súdneho dvora EÚ je žiadúce dať v tejto súvislosti do pozornosti, že Súdny dvor EÚ vo svojej rozhodovacej praxi pripúšťa kombináciu správnych a trestných sankcií najmä v tejto oblasti (napríklad Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 5. decembra 2017, M.A.S.

¹⁷ Pozri bližšie článok 35 Nariadenia EP

¹⁸ KRÁLIK, P.: Europrokuratúra dostáva zmysel vďaka spolupráci s Úradom na boj proti podvodom v EÚ známym ako OLAF, 14.08.2018. Dostupné z: <https://www.irep.sk/europrokuratura-dostava-zmysel-vdaka-spolupraci-s-uradom-na-boj-proti-podvodom-v-eu-znamym-ako-olaf/>

¹⁹ Revízne nariadenie OLAF

a M.B., C-42/17, EU:C:2017:936)²⁰. Takúto kombináciu však nemožno použiť v prípade ak sa uložené správne sankcie majú považovať za trestné sankcie v zmysle kritérii Engel, ktoré prvýkrát sformuloval v jednom zo svojich rozhodnutí Európsky súd pre ľudské práva: **prvým kritériom** je formálna klasifikácia takéhoto konanie za trestné v príslušnom právnom poriadku, **d'alsie kritérium** sa týka povahy deliktu a **posledným kritériom** je miera závažnosti sankcie ktorá páchatel'ovi hrozí. V tomto smere vyslovil, že považuje za relevantné, či sa sankcia ukladá na základe všeobecnej normy určenej všetkým občanom a nie skupine s osobitným postavením a či má predstavovať najmä trest na odstrašenie od recidívy a nie peňažnú náhradu škody. Potom sa odlišuje od tvrdého jadra trestného práva, v dôsledku čoho sa trestnoprávne záruky nebudú nevyhnutne uplatňovať v celom rozsahu (zdôraznené ESĽP v jeho neskoršej judikatúre, napríklad rozsudok ESĽP Jussila v. Fínsko z 23. novembra 2006, sťažnosť č. 73053/01).²¹

Avšak nie všetky právne poriadky členských štátov prijímajú kombináciu trestných a správnych sankcií, preto prijatie správnych (administratívnych) sankcií môže v určitých prípadoch ohroziť zákonnosť vyšetovania EP vzhľadom na ich individuálnu právnu úpravu týkajúcu sa takejto kombinácie.

V určitých prípadoch v súlade s nariadením o EP však pre naplnenie účelu ochrany finančných záujmov Únie môže EP požiadať aby úrad OLAF pred ukončením trestného konania ktoré vykonáva EP vykonal **doplňujúce administratívne vyšetovanie**, aby posúdil, či nie je žiaduce prijať nejaké ochranné opatrenia. Môže ísť o prípad ak sa vec týka príliš vysokých finančných súm o ktoré bol rozpočet EÚ ukrátený a zároveň by šlo vec o premlčanú, v takomto prípade možno zabrániť ďalším škodám prinajmenšom týmito administratívnymi opatreniami.

OLAF však môže viesť popri EP doplňujúce vyšetovanie aj z vlastnej iniciatívy v prípade ak sa domnieva, že v rámci svojho mandátu potrebuje začať vyšetovanie pre následné uľahčenie prijatia ochranných opatrení alebo finančných, disciplinárnych či administratívnych. OLAF o tom informuje EP a bližšie špecifikuje dôvod takéhoto vyšetovania, pričom EP môže voči tomu vzniesť námietku. V prípade ak EP vznesie námietku OLAF takéto vyšetovanie ukončí, ak námietku nevznesie pokračuje vo vyšetovaní avšak v neustálej konzultácii s EP.

²⁰ Bod 33 a bod 34 tohto rozsudku uvádza: „Na účely zabezpečenia výberu príjmov pochádzajúcich z DPH v plnom rozsahu, a tým ochrany finančných záujmov Únie, majú členské štáty voľnosť pri výbere uplatniteľných sankcií, ktoré môžu mať formu správnych sankcií, trestných sankcií alebo môže ísť o kombináciu oboch sankcií. V tejto súvislosti však treba v prvom rade uviesť, že trestné sankcie môžu byť nevyhnutné v rámci účinného a odstrašujúceho boja proti niektorým závažným prípadom podvodov v oblasti DPH.“

²¹ Z rozsudku Najvyššieho súdu SR 1Sžhu/1/2009 z roku 2013 s. 97-98.

V neposlednom rade takéto súbežné vyšetrowanie oboch orgánov by nepochybne bolo nehospodárne, keďže by to zvyšovalo náklady EÚ, čo by jednoznačne neplnilo účel oboch orgánov.

Efektívne uplatňovanie zásady *ne bis in idem* úzko súvisí s účinnou výmenou informácií medzi týmito orgánmi, ktorá definuje najmä spôsob ako dôjde k odovzdaniu veci medzi oboma orgánmi.

2) Účinná výmena informácií medzi týmito orgánmi navzájom

a) OLAF má rovnako ako iné orgány verejnej moci **povinnosť nahlásiť EP každé podozrenie** že došlo k spáchaniu trestného činu o ktorom sa pri svojej činnosti dozvie – vykonávajú akési predbežné hodnotenie skutočností pre zistenie či je takéto podozrenie odôvodnené a následne ak zistí že áno, poskytnú túto informáciu priamo EP. V zmysle revízie nariadenia OLAF úrad nemá túto oznamovaciu povinnosť voči EP v prípade ak ide o zjavne nepodložené obvinenia

V nariadení o EP sa uvádzajú minimálne prvky, ktoré tieto oznámenia majú obsahovať. Úrad možno bude musieť uskutočniť predbežné posúdenie obvinení, aby mohol tieto skutočnosti zistiť a získať potrebné informácie.

Takéto oznámenie musí obsahovať aspoň opis skutočností vrátane vyčíslenia pravdepodobne spôsobenej škody, pravdepodobnú právnu kvalifikáciu a ak sú dostupné informácie o potencionálnych obetiach, podozrivých prípadne iných zainteresovaných osobách v danej veci.

Aby si OLAF splnil svoju oznamovaciu povinnosť voči EP, mal by preto oznamovať podozrivú trestnú činnosť v akejkol'vek fáze vyšetrowania, pred jeho začatím alebo počas jeho vyšetrowaní.

b) EP a OLAF majú navzájom **nepriamy prístup k informáciám uchovávaným v správe prípadov** na základe pozitívnej/negatívnej lustrácie, OLAF prostredníctvom systému správy prípadov napríklad overuje či EP už nevedie v danej veci vyšetrowanie, a v súvislosti s tým môže od EP žiadať aj ďalšie informácie.

c) **EP odovzdá získané a zhromaždené informácie OLAF-u** v prípade ak sa rozhodne že nebude vykonávať v predmetnej veci vyšetrowanie – s cieľom aby OLAF mohol využiť oprávnenia ktorými disponuje a podnikol tak administratívne kroky vrámci svojich oprávnení (napríklad ak EP zistí že neexistujú dôkazy o tom, že bol spáchaný trestný čin spadajúci do jeho

právomoci, výška škody je pod hranicou stanovenej minimálnej výšky v rámci ktorej môže konať v danej veci a pod.)

Avšak ak by sa následne OLAF dozvedel o nových skutočnostiach, ktoré neboli EP v čase odmietnutia veci známe, môže OLAF prostredníctvom generálneho riaditeľa požiadať EP o pokračovaní vo vyšetrovaní.

Ako sa konštatuje v samotnej revízii nariadenia OLAF, obe úrady by si mali tieto informácie vymieňať jednak za účelom predchádzania duplicitných konaní, ďalej v záujme jednotného postupu oboch orgánov a pre dosiahnutie tohto účelu by mali mať vzájomný prístup do ich systémov prípadov. Bližšie podmienky výmeny informácií by si mali vymedziť priamo tieto orgány medzi sebou na základe vzájomnej dohody.

Revízia nariadenia OLAF rovnako priamo odkazuje na **dohodu o spolupráci** ktorú majú obe orgány medzi sebou uzatvoriť, kde špecifikujú ďalšie podmienky výmeny informácií, operačné strategické či technické informácie a ďalšie potrebné záležitosti, ako napríklad aj technické a bezpečnostné aspekty vzájomného prístupu do systémov správy prípadov, vrátane interných postupov – odôvodnenosť prístupu a jeho zdokumentovanie. Návrh takejto dohody sa pre informáciu zašle dozornému výboru, Európskemu parlamentu a Rade.

Vzhľadom na odborné znalosti úradu by inštitúcie, orgány, úrady a agentúry mali mať možnosť využiť úrad OLAF na uskutočnenie takéhoto **predbežného posúdenia obvinení**, ktoré im boli oznámené. V zmysle nariadenia OLAF majú inštitúcie, orgány, úrady a agentúry bezodkladne informovať OLAF o možných konaniach ktoré spadajú do jej kompetencie, avšak v zmysle revízie predmetného nariadenia OLAF, ak prvotne informujú EP, povinnosť voči OLAF-u si splnia zaslaním kópie tohto oznámenia, ktoré už adresovali EP.

Rovnako minimálne raz ročne sa majú spoločne stretnúť generálny riaditeľ OLAF a hlavný európsky prokurátor a to za účelom diskusií o otázkach spoločného záujmu.

c) OLAF poskytuje širšiu podporu aj činnostiam Európskej prokuratúry, napríklad poskytovaním analýz, uľahčením koordinácie konkrétnych činností správnych orgánov alebo vedením administratívnych vyšetrovaní, ktoré dopĺňajú tie, ktoré vykonáva Európska prokuratúra

EP môže v priebehu svojho vyšetrovania požiadať OLAF o podporu alebo doplnenie jeho činnosti v súlade s čl. 101 ods.3 Nariadenia o EP. To isté ustanovenie uvádza niekoľko príkladov: poskytovanie informácií, analýzy (vrátane forenzných analýz), odborná a operatívna

podpora; uľahčenie koordinácie konkrétnych opatrení príslušných vnútroštátnych správnych orgánov a orgánov EÚ; a vedenie administratívnych vyšetrovaní.

OLAF má pomáhať EP svojimi doterajšími skúsenosťami a tiež odbornými predpokladmi ktorými disponuje. Napríklad na účely administratívneho vymáhania môže byť nevyhnutný zber určitých dôkazov, ktoré sú irelevantné pre trestné vyšetrovanie EP, a OLAF sa pri ich zhromažďovaní môže spoliehať na svoje vyšetrovacie právomoci. Úrad sa pri poskytovaní tejto podpory zaväzuje zdržať akéhokoľvek konania, ktoré by mohlo ohroziť priebeh vyšetrovania alebo stíhania a tiež musí dodržiavať všetky zákonné procesné záruky.

Žiadosť EP ktorú adresuje OLAF-u môže obsahovať jednak relevantné informácie k danému prípadu ak si to účel žiadosti vyžaduje, opatrenie ktoré má OLAF vykonať a aj lehotu ak je to vzhľadom na okolnosti prípadu potrebné.

Úvahy de lege ferenda

Ich spolupráca by nepochybne mala byť nastavená v oboch predmetných nariadeniach vyvážené resp. zrkadlovo a to je nevyhnutné kvôli účinnej spolupráci s ostatnými orgánmi a rovnako aj zvýšeniu ochrany finančných záujmov EÚ.

Konkrétnejšiu úpravu ich vzájomných vzťahov ponecháva právna úprava priamo na tieto orgány, kde im vytvára priestor uzavrieť **bilaterálnu pracovnú dohodu** na základe ich rokovaní a vzájomných potrieb, aj keď v minulosti často takéto rokovania zostali bez efektu a teda dohody neboli uzatvorené, nezostáva nám aktuálne nič iné len veriť, že tieto úvahy opätovne neskončia len pri začatých rokovaníach.

Okrem toho je **otázne či sa OLAF časom netransformuje do akejsi vyšetrovacej zložky EP**, ktorá sa bude riadiť pokynmi EP. To by však výrazným spôsobom zasiahlo do aktuálnych právomoci OLAF-u a tieto by následne už nemohol v rovnakom rozsahu naďalej efektívne vykonávať. Ale rovnako to môže byť v rozpore so ZFEÚ, ktorá sa zameriava na pomoc vnútroštátnym orgánom a Europolu. Momentálne vystupuje **OLAF ako pomocný orgán EP a podporuje jej činnosť subsidiárnym spôsobom** a naďalej vykonáva svoje oprávnenia v nezmenenom rozsahu a text jednotlivých nariadení obe orgány vníma ako autonómne orgány.

Výmena informácií musí byť dynamická a musí pokračovať po celú dobu trvania prípadu, aby sa zohľadnil vývoj vyšetrovaní. Čo však v prípade ak dôjde ku kolízii ich

právomoci, teda ak obe orgány budú tvrdiť, že daný prípad spadá do právomoci EP a druhý orgán bude tvrdiť opak. Vzhľadom na túto otázku bude možno vhodné doplniť existujúce ustanovenia akýmsi mechanizmom pre dvojstranné konzultácie za týmto účelom, aby sa zabezpečilo, že prípady vyšetrí najvhodnejší orgán.

Z rovnakého dôvodu by sa malo uvažovať aj o **potrebe posilniť dôkaznú hodnotu správ OLAF-u**. Podľa súčasného právneho rámca takáto hodnota závisí od vnútroštátneho práva, pretože má rovnakú hodnotu ako administratívne správy vypracované vnútroštátnymi správnyimi inšpektormi (článok 11 ods. 2 nariadenia 883/2013). To vedie k silnej fragmentácii, ktorá podkopáva následné kroky v súvislosti s činnosťami úradu OLAF a efektívnosť ochrany finančných záujmov Únie.

OLAF bude naďalej **hlavným orgánom v boji proti finančným záujmom EÚ** na úrovni EÚ najmä **v nezúčastnených členských štátoch**, ktoré sa doposiaľ nestali členmi EP.

Budú teda spolupracovať prioritne s úradom OLAF ale v rámci zásady lojálnej spolupráce a povinnosťou zabezpečiť ochranu finančných záujmov v zmysle ZFEÚ budú musieť spolupracovať aj s EP. V prípade ak sa daná vec bude týkať štátu ktorý sa nepripojil k EP, EP nebude môcť vykonávať svoje bežné oprávnenia, preto tu bude mať dominantné postavenie práve OLAF.

Záver

Nepochybne úrad OLAF má ideálne postavenie a vybavenie na to, aby pre Európsku prokuratúru predstavoval partnera a privilegovaný zdroj informácií.

Som toho názoru že práca EP je podstatným milníkom pre cezhraničnú spoluprácu v trestných veciach v EÚ a vhodným spôsobom doplní prácu OLAF-u a vyplní tak medzery v jej oprávneniach, ktorými OLAF nedisponoval, pričom OLAF bude určite jedným z jej kľúčových partnerov a tieto zmeny sú určite pozitívnym krokom vpred v boji proti poškodzovaniu finančných záujmov EÚ.

Bude však do budúca postačovať, aby OLAF predstavoval nezávislý pomocný orgán pre EP alebo bude potrebné aby sa stal priamo jej súčasťou? Je otázne, či nebude potrebné vzhľadom na to, ako sa bude ich vzájomná spolupráca a vzťah vyvíjať do budúcnosti opätovne neprístupit' k revízii právneho rámca OLAF. Nepochybne až táto budúca spolupráca medzi OLAF a EP prinesie nové právne otázky, ktoré bude potrebné upraviť a zdefinovať.

Založenie Európskej prokuratúry oprávnenej viesť trestné vyšetrowanie neznamená, že OLAF sa stáva irelevantným. Naopak, dôležitosť a význam OLAF-u v boji proti finančným záujmom EÚ pretrváva. Z dôvodu úzkeho prepojenia medzi správnymi a trestnými zákonmi stúpa aj jeho dôležitosť vzhľadom na zriadenie Európskej prokuratúry prostredníctvom rozšírenej spolupráce.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

European Union, OLAF Report 2019: Twentieth report of the European Anti-Fraud Office, 1 January to 31 December 2019, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. ISBN 978-92-76-15674-1. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/olaf_report_2019_en.pdf

LIGETI, K. – MARLETTA, A.: The European Public Prosecutors Office: What role for OLAF in the future? In: European Criminal Procedure Law in Service of Protection of European Union Financial Interests: State of Play and Challenges, 2016: Croatian Association of European Criminal Law, ISBN: 978-953-99118-2-7

OLAF, OLAF Regulation undergoes thorough evaluation. Press release No 05/2017. Zo dňa 01.03.2017. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/01-03-2017/fit-purpose-olaf-regulation-undergoes-thorough-evaluation_sk

Report from the commission to the European Parliament and the Council. 31th Annual Report on the protection of the European Unions financial interests – Fight against fraud – 2019. Dostupné z: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/pif_report_2019_en.pdf

VERVAELE, J.: Relationship between OLAF, the future EPPO, the other European Bodies and the national judicial authorities. In: Protecting fundamental and procedural rights from the investigations of OLAF to the future EPPO, 2014: Fondazione Lelio Basso, s. 109-114, ISBN: 9788890999321

KRÁLIK, P.: Europrokuratúra dostáva zmysel vďaka spolupráci s Úradom na boj proti podvodom v EÚ známym ako OLAF, 14.08.2018. Dostupné z: <https://www.irep.sk/europrokuratura-dostava-zmysel-vdaka-spolupraci-s-uradom-na-boj-proti-podvodom-v-eu-znamym-ako-olaf/>

Výročná správa o aktivitách sieťových partnerov v oblasti ochrany finančných záujmov EÚ v SR za rok 2020. Dostupné z: <https://www.mpsr.sk/aktualne/vyroczna-sprava-o-aktivitach->

[sietovych-partnerov-v-oblasti-ochrany-financnych-zaujmov-eu-v-slovenskej-republike-za-rok-2020/16648/](#)

Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie (2016/C 202/01)

Nariadenie (EÚ, Euratom) 2020/2223, ktorým sa mení nariadenie (EÚ, Euratom) č. 883/2013, pokiaľ ide o spoluprácu s Európskou prokuratúrou a účinnosť vyšetrení Európskeho úradu pre boj proti podvodom

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 883/2013 z 11. septembra 2013 o vyšetrovaní vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF), ktorým sa zrušuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nariadenie Rady (Euratom) č. 1074/1999

Nariadenie Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry

Rozsudok Najvyššieho súdu SR 1Sžhpu/1/2009 z roku 2013

Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci Vialto Consulting proti Komisii T-617/17

Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 5. decembra 2017, M.A.S. a M.B., C-42/17, EU:C:2017:936

[curia.europa.eu](#)

[ec.europa.eu](#)

[eur-lex.europa.eu](#)

[slov-lex.sk](#)

[euractiv.sk](#)



Obsah článku podlieha licencií Creative Commons Attribution 4.0 International Licence CC BY (Ivana Zeleňáková).