EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 18.9.2026.
COM(2026) 493 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o evaluaciji Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF)

{SWD(2026) 280 final}

1. Uvod

Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) osnovan je 1999. U proteklih 27 godina pravni i institucionalni okvir EU-a za borbu protiv prijevara znatno se promijenio. Međutim, osnovni ciljevi utvrđeni u članku 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), odnosno poduzimanje svih potrebnih mjera za suzbijanje prijevara i svih drugih nezakonitih aktivnosti koje štete financijskim interesima EU-a, i dalje su jednako relevantni.

U tom smislu OLAF, kao funkcionalno neovisan ured s posebnim ovlastima za administrativne istrage, ima najvažniju ulogu u sve složenijem proračunskom okruženju. OLAF pridonosi i osiguravanju poštovanja najviših standarda etike i integriteta u institucijama i tijelima EU-a. Zato je i dalje bitan dionik u oblikovanju i provedbi politike za borbu protiv prijevara, sprečavanju i otkrivanju prijevara te provedbi administrativnih istraga radi borbe protiv prijevara, korupcije i svih drugih nezakonitih aktivnosti koje štete financijskim interesima EU-a. Na taj način OLAF povećava institucionalnu odgovornost i povjerenje javnosti u demokraciju i europski projekt.

Od posljednje evaluacije Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013[1] (Uredba o OLAF-u) 2017. i njezine posljednje revizije 2020.[2] došlo je do nekoliko važnih promjena. Ured europskog javnog tužitelja (EPPO) osnovan je Uredbom (EU) 2017/1939[3] (Uredba o EPPO-u), a u potpunosti je operativan od lipnja 2021. Uspostavljen je kao oblik pojačane suradnje, u kojoj tijekom razdoblja evaluacije sudjeluju 24 države članice[4], čime je uvedena nova razina zaštite sredstava EU-a. EPPO na razini EU-a provodi kaznene istrage i kazneni progon počinitelja i supočinitelja kaznenih djela protiv financijskih interesa EU-a. U kombinaciji s donošenjem Direktive (EU) 2017/1371[5] (Direktiva PIF) na taj je način uspostavljen ojačan zakonodavni okvir na temelju kojeg se stvaraju nove sinergije između kaznenih istraga (u okviru nadležnosti EPPO-a) i administrativnih istraga (u okviru nadležnosti OLAF-a).

---

[1] Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF), SL L 248, 18.9.2013., str. 1.

[2] Uredba (EU, Euratom) 2020/2223 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. prosinca 2020. o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 u pogledu suradnje s Uredom europskog javnog tužitelja i djelotvornosti istraga koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara, SL L 437, 28.12.2020., str. 49.

[3] Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO”), SL L 283, 31.10.2017., str. 1.

[4] Na dan 10. lipnja 2026. u EPPO-u su sudjelovale 24 države članice, tj. sve osim Danske, Irske i Mađarske. Mađarska je 29. svibnja 2026. obavijestila Komisiju o svojoj namjeri da se pridruži EPPO-u. Komisija je 10. srpnja 2026. donijela Odluku o potvrdi sudjelovanja Mađarske u EPPO-u. Stupanjem na snagu te odluke Uredba o EPPO-u prestat će biti akt donesen u okviru pojačane suradnje i automatski postati redovni akt prava Unije.

[5] Direktiva (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima, SL L 198, 28.7.2017., str. 29.

OLAF je zajedno s EPPO-om ključna sastavnica strukture EU-a za borbu protiv prijevara (AFA), koja se s vremenom razvila s nizom politika, tijela i mehanizama. Te politike, tijela i mehanizmi koji čine AFA-u nadalje uključuju: (i) Agenciju Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu (Eurojust), (ii) Agenciju Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol), (iii) Tijelo za sprečavanje pranja novca i borbu protiv financiranja terorizma i (iv) nove i buduće aktere, kao što je Carinsko tijelo Europske unije. Komisija je u svojoj Bijeloj knjizi iz srpnja 2025.[6] pokrenula promišljanje o tome kako se AFA EU-a može ojačati i modernizirati da se bolje zaštite financijski interesi EU-a.

Izvješće o evaluaciji Uredbe o OLAF-u uzet će se u obzir u tekućem postupku preispitivanja AFA-e, koji može biti popraćen zakonodavnim prijedlozima. U tom se kontekstu u ovom izvješću i popratnom radnom dokumentu službi Komisije iznose rezultati evaluacije primjene i učinka Uredbe o OLAF-u, osobito djelotvornosti i učinkovitosti suradnje između OLAF-a i EPPO-a, kako je propisano člankom 19. stavkom 1. Uredbe o OLAF-u.

Ovom je izvješću priloženo i mišljenje Nadzornog odbora OLAF-a o primjeni i učinku Uredbe o OLAF-u[7], u skladu s člankom 19. stavkom 1. Uredbe o OLAF-u. Evaluacija Komisije i mišljenje nadzornog odbora zasebni su dokumenti koji su sastavljeni usporedno. S obzirom na to da evaluacija obuhvaća postupovna jamstva i temeljna prava, nadzornica postupovnih jamstava dala je i mišljenje[8] na zahtjev glavnog direktora OLAF-a.

2. Evaluacija Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013

U evaluaciji se ocjenjuju **četiri ključna kriterija**: djelotvornost, učinkovitost, koherentnost i relevantnost. OLAF štiti financijske interese EU-a i u prihodima i u rashodima, u skladu s člancima 317. i 325. UFEU-a, obavljanjem posebnih zadaća na

[6] Bijela knjiga o preispitivanju strukture za borbu protiv prijevara, COM(2025) 546 final, 16.7.2025., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:52025DC0546.
[7] Mišljenje Nadzornog odbora OLAF-a br. 1/2026 priloženo Evaluacijskom izvješću Komisije o primjeni i učinku Uredbe o OLAF-u, 21. siječnja 2026., https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/6eac8feb-2c29-44e8-b0e1-1d19b747fc6d_en?filename=Opinion%201_2026-ARES.pdf.
[8] Nadzornik postupovnih jamstava, Mišljenje o evaluaciji i primjeni Uredbe br. 883/2013, 27. veljače 2026., https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/3c7a4446-920f-4cdb-92a3-f465e766a30e_en?filename=Annex%20-%20CTR%20Opinion%20on%20evaluation.pdf.

razini EU-a koje ne mogu obavljati države članice ili drugi dionici EU-a. To pokazuje njegovu dodanu vrijednost na razini EU-a.

Jedan je od aspekata evaluacije djelotvornost i učinkovitost suradnje s EPPO-om[9] te je li Uredba o OLAF-u i dalje svrsishodna, osobito nakon izmjena uvedenih Uredbom (EU, Euratom) 2020/2223. Konkretnije, ispituju se: (i) djelotvornost i učinkovitost OLAF-ova istražnog okvira i alata, (ii) zaštitne mjere za neovisnost OLAF-a i (iii) zaštita temeljnih prava i postupovnih jamstava za osobe na koje se odnose njegove istrage. U evaluaciji se ocjenjuje i relevantnost i koherentnost Uredbe u promjenjivom kontekstu borbe protiv prijevara.

Evaluacija obuhvaća razdoblje od siječnja 2021. do prosinca 2024. Prema potrebi su u njoj korišteni i rezultati prethodne evaluacije i podaci iz razdoblja 2017. – 2020. Za praćenje trendova tijekom vremena koriste se i podaci od siječnja 2025. nadalje, ako su dostupni i relevantni za potrebe studije. Radni dokument službi Komisije priložen ovom Izvješću sadržava detaljan opis primijenjene metodologije i nalaza evaluacije. Evaluacija se temelji i na popratnoj studiji koju je proveo vanjski ugovorni suradnik[10].

3. Glavni zaključci evaluacije

Evaluacija pokazuje da okvir Uredbe o OLAF-u i njegovi specifični ciljevi daju ključan doprinos postizanju općeg cilja zaštite financijskih interesa EU-a.

Općenito, Uredba o OLAF-u omogućuje OLAF-u da uspješno ispuni svoj mandat kako je predviđeno. Izmjenama uvedenima 2020. dodatno se povećava djelotvornost istražne uloge OLAF-a. OLAF je od 2021. do 2024. zadržao dosljednu razinu istražnih aktivnosti, što dokazuje njegovu kontinuiranu operativnu djelotvornost i učinkovitost. To potvrđuju podaci o istragama OLAF-a i daljnjem postupanju u vezi s njima, koji pokazuju stope provedbe od 82 % za administrativne preporuke i 68 % za stegovne preporuke. Za financijske preporuke izdane i dovršene u razdoblju od 2016. do 2025. ukupna stopa zaštite (povrati i spriječeni iznosi) iznosi 97 % ukupnog iznosa utvrđenog za zaštitu. Ako se uključe podaci o daljnjim postupanjima u predmetima koji su u tijeku, stopa zaštite u odgovarajućem razdoblju iznosi 89 % iznosa utvrđenih za zaštitu (ili 74 % svih preporučenih iznosa). Tijekom razdoblja evaluacije provedbom financijskih preporuka OLAF-a spriječena je neopravdana potrošnja 800 milijuna EUR. Specifične značajke

[9] Kako je propisano člankom 19. stavkom 1. Uredbe o OLAF-u.

[10] Studija za potrebe evaluacije primjene Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF), koju je sastavio konzorcij pod vodstvom društva Spark Legal and Policy Consulting, siječanj 2026. (studija).

praćenja financijskih preporuka dodatno su razrađene u sljedećem odjeljku, pod točkom g.

Kad je riječ o suradnji OLAF-a s EPPO-om i drugim akterima u borbi protiv prijevara, evaluacija pokazuje da je integrirana politika kaznenih i administrativnih istraga i dalje valjana. Mandati OLAF-a i EPPO-a jasno su definirani, a okvir za suradnju omogućuje im koordiniran rad. U evaluaciji Uredbe o OLAF-u utvrđena su područja u kojima bi se praktična suradnja između OLAF-a i EPPO-a mogla dodatno poboljšati, kako je prikazano u sljedećem odjeljku, po točkom a. Evaluacija pokazuje i da Uredba o OLAF-u pruža djelotvoran, učinkovit i koherentan pravni okvir za suradnju OLAF-a s raznim drugim akterima u borbi protiv prijevara.

Kad je riječ o zaštiti temeljnih prava i postupovnih jamstava za osobe umiješane u istrage OLAF-a i druge uključene osobe, Uredba o OLAF-u pruža djelotvoran okvir koji je u skladu s administrativnom prirodom istraga OLAF-a i s njegovim istražnim ovlastima. Uspostava uloge Nadzornika postupovnih jamstava u skladu s člankom 9.a Uredbe o OLAF-u u tom se smislu pokazala važnim pozitivnim korakom.

Međutim, s obzirom na složenost pravnog okvira i promjenjivi kontekst borbe protiv prijevara, u procjeni se ističe niz područja u kojima još ima prostora za poboljšanje, osobito u području djelotvorne i učinkovite primjene Uredbe i provedbe istraga, suradnje s EPPO-om te općenito mjera koje se mogu poduzeti radi zaštite financijskih interesa EU-a.

a. Suradnja OLAF-a i EPPO-a

Evaluacija pokazuje da su mandati OLAF-a i EPPO-a jasno utvrđeni i da se ne preklapaju. Važan je aspekt u tom smislu jasna razlika između njihovih uloga, s odgovornošću za administrativne odnosno kaznene istrage. Taj je zaključak donio i Europski revizorski sud u svojem tematskom izvješću iz prosinca 2025.[11] Obje su vrste istraga iznimno važne te na komplementarne načine doprinose zaštiti financijskih interesa EU-a i sprečavanju ili ograničavanju štete[12].

Nakon svojih administrativnih istraga OLAF može preporučiti institucijama, tijelima, uredima i agencijama EU-a ili nacionalnim tijelima država članica da: (i) poduzmu odgovarajuće administrativne mjere za povrat nepropisno potrošenih sredstava ili sprečavanje njihova gubitka, (ii) isprave nedostatke u sustavima administrativne kontrole, (iii) poduzmu stegovne mjere ili (iv) poduzmu sudske mjere kad je riječ o

[11] Europski revizorski sud, tematsko izvješće 26/2025, Tijela EU-a za borbu protiv prijevara – Zadaće su jasne, ali razmjena informacija i Komisijin nadzor i dalje su nedostatni, 2025., odlomak 28., https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=sr-2025-26.

[12] Bijela knjiga o preispitivanju strukture za borbu protiv prijevara, str. 11.

državama članicama koje ne sudjeluju u EPPO-u. Osim istražnih aktivnosti OLAF oblikuje politiku Komisije za borbu protiv prijevara na razini EU-a i podupire države članice u oblikovanju vlastitih politika za borbu protiv prijevara.

S godinama je uspostavljena operativna koordinacija između EPPO-a i OLAF-a, a njihova sve intenzivnija suradnja pokazala se učinkovitom i plodonosnom. Evaluacija pokazuje da se djelotvorna zaštita financijskih interesa EU-a na rashodovnoj i na prihodovnoj strani znatno poboljšala u predmetima u kojima su OLAF i EPPO djelovali koordinirano i u okviru svojih mandata. Naime, u nizu evaluiranih predmeta OLAF i EPPO međusobno su se nadopunjavali bez udvostručavanja poduzetih mjera i bez međusobnog ometanja ili onemogućavanja rada.

Međutim, evaluacija pokazuje i da bi se postojeći pravni okvir mogao dodatno poboljšati kako bi se uklonile postojeće prepreke za djelotvornu i učinkovitu suradnju OLAF-a i EPPO-a. Potkrijepljena mišljenjem Nadzornog odbora[13] i nalazima Europskog revizorskog suda[14], evaluacija naime pokazuje da u slučajevima u kojima je u tijeku i EPPO-ova istraga regulatorna ograničenja smanjuju sposobnost OLAF-a da administrativnim sredstvima spriječi ili brzo nadoknadi gubitak sredstava EU-a i na taj način djelotvorno zaštiti financijske interese EU-a. Nalazi evaluacije upućuju na to da ima prostora za daljnja poboljšanja kako bi se osigurala koordinacija administrativnih i kaznenih istraga i u potpunosti iskoristio potencijal OLAF-a u okviru njegova jedinstvenog i nezamjenjivog mandata[15]. Evaluacija pokazuje da bi djelotvoran način za sveobuhvatnu zaštitu financijskih interesa EU-a bio da OLAF svojim radom dopuni kaznene istrage EPPO-a, osobito u situacijama u kojima kazneni postupci možda nisu najprikladniji način za poduzimanje mjera predostrožnosti i brzi povrat sredstava[16]. Naime, osim štete utvrđene nakon kaznenih postupaka, administrativne istrage mogu dovesti do daljnjih povrata u slučajevima prijevare i drugih nepravilnosti.

Ako OLAF provodi administrativne istrage dok su u tijeku kaznene istrage EPPO-a, glavni je cilj bliskom koordinacijom i suradnjom zaštititi financijske interese EU-a bez ugrožavanja predmetnih istraga.

Evaluacija pokazuje da OLAF, kao administrativno istražno tijelo, može pružiti važno stručno znanje i da je njegova potpora korisna za kaznene istrage EPPO-a. Ujedno je utvrđeno da postoji dodana vrijednost u tome što OLAF može pružiti to stručno znanje EPPO-u, na njegov zahtjev, u okviru njegovih autonomnih administrativnih ovlasti.

---

[13] Mišljenje Nadzornog odbora OLAF-a br. 1/2026, točka 154. i dalje.
[14] Europski revizorski sud, tematsko izvješće 26/2025, odlomak 12.
[15] U točki 155. Mišljenja Nadzornog odbora OLAF-a br. 1/2026 to se navodi kao „potpuno iskorištavanje OLAF-ova jedinstvenog i nezamjenjivog mandata”.
[16] Vidjeti izvješće o vanjskoj studiji, str. 60.

Pravodobna i fleksibilna razmjena informacija između OLAF-a i EPPO-a o istragama koje su u tijeku i koje su obustavljene, među ostalim putem zahtjeva u okviru sustava „ima/nema pogotka”, zahtjeva za informacije, redovitih operativnih razmjena ili drugih vrsta komunikacije, presudna je za ispunjavanje njihovih mandata. Evaluacija pokazuje da još ima prostora za poboljšanje dvosmjernog protoka informacija između OLAF-a i EPPO-a kako bi dvostruka zaštita, administrativna i kaznena, financijskih interesa EU-a bila snažna i djelotvorna. U tom se smislu u evaluaciji ističe da je interoperabilnost odgovarajućih sustava vođenja predmeta, postignuta tehničkim rješenjem koje omogućuje brzu i po mogućnosti automatiziranu razmjenu informacija (uzimajući u obzir jamstva sigurnosti i temeljnih prava, uključujući postupovna jamstva i zahtjeve za zaštitu podataka), presudna za osiguravanje potpuno djelotvorne suradnje OLAF-a i EPPO-a. U nedavnom tematskom izvješću Europskog revizorskog suda navodi se da ograničeno prenošenje informacija EPPO-a OLAF-u smanjuje mogućnost provedbe dopunskih administrativnih mjera za zaštitu proračuna EU-a[17].

U evaluaciji je utvrđeno da u postojećem pravnom okviru nije moguće potpuno iskoristiti informacije dostupne EPPO-u, na temelju kojih bi OLAF u nekim predmetima mogao brzo poduzeti mjere predostrožnosti i osigurati povrat financijskih sredstava[18]. U tom se smislu potencijal za donošenje administrativnih mjera za zaštitu financijskih interesa EU-a ne može u potpunosti iskoristiti dok se vodi kazneni postupak.

Kad je riječ o suradnji između OLAF-a i EPPO-a, jasno je da zaštita financijskih interesa EU-a zahtijeva najbolju moguću suradnju i koordinaciju između njih, pri čemu oboje mogu u najvećoj mogućoj mjeri iskoristiti svoje mandate na koordiniran način, u bliskoj suradnji i bez međusobnog zadiranja u aktivnosti. Evaluacija pokazuje da još ima prostora za poboljšanja kako bi se postigao konsolidirani pristup suradnji između OLAF-a i EPPO-a i ostvario puni potencijal široke zaštite financijskih interesa EU-a.

b. Temeljna prava i postupovna jamstva za osobe uključene u istrage OLAF-a

U evaluaciji je utvrđeno da pravni okvir koji se trenutačno primjenjuje na OLAF-ove istrage općenito osigurava poštovanje temeljnih prava i postupovnih jamstava za osobe pod istragom. Konkretno, Uredba o OLAF-u sadržava poseban katalog prava i jamstava koja imaju osobe umiješane ili uključene u istrage. Ta su prava poseban izraz temeljnih prava sadržanih u Povelji EU-a o temeljnim pravima i općim načelima prava EU-a, kako se dalje tumače u sudskoj praksi Suda EU-a.

Evaluacija pokazuje da su izmjene Uredbe o OLAF-u uvedene posljednjom zakonodavnom revizijom (Uredba (EU) 2020/2223) poboljšale postupovna jamstva za

[17] Vidjeti i tematsko izvješće Europskog revizorskog suda 26/2025, odlomci od 39. do 59.
[18] *Ibid.*, odlomci od 53. do 56.

osobe umiješane ili uključene u OLAF-ove istrage. Uspostava uloge Nadzornika postupovnih jamstava, novog neovisnog tijela odgovornog za procjenu pritužbi na postupovna jamstva koje su podnijele umiješane osobe, donijela je znatna poboljšanja. Evaluacija pokazuje da Nadzornik ima glavnu ulogu u osiguravanju odgovornosti OLAF-ovih istraga.

Međutim, evaluacija pokazuje nekoliko područja u kojima pravni okvir ima nekih manjkavosti i koja je, u svojem mišljenju[19], istaknula i nadzornica postupovnih jamstava, kao što su: (i) različit stupanj zaštite umiješanih osoba u unutarnjim i vanjskim istragama, (ii) nedostatak izričitih prava i postupovnih jamstava u Uredbi o OLAF-u koja se dodjeljuju zviždačima i informatorima tijekom istraga OLAF-a i (iii) nedosljednosti u podjeli odgovornosti između Nadzornog odbora i Nadzornika postupovnih jamstava ili u transparentnosti rada Nadzornika. Osim toga, opće upućivanje u Uredbi o OLAF-u na primjenu Direktive (EU) 2019/1937[20] o zaštiti zviždača i dalje je nejasno, kao i neki aspekti njezine praktične primjene.

c. Ovlasti OLAF-a za provođenje unutarnjih istraga u pitanjima koja ne štete izravno financijskim interesima EU-a

Evaluacija je potvrdila potrebu da OLAF putem unutarnjih administrativnih istraga radi na rješavanju navodnih povreda dužnosti u koje su uključeni članovi i osoblje institucija, tijela, ureda i agencija EU-a, koji se plaćaju iz proračuna EU-a ili proračuna tih institucija i tijela. OLAF postupa kao neovisno istražno tijelo koje osigurava odgovornost unutar institucija, tijela, ureda i agencija EU-a.

U skladu sa svojim mandatom OLAF pridonosi i osiguravanju poštovanja najviših standarda etike i integriteta unutar institucija, tijela, ureda i agencija EU-a zaštitom interesa EU-a od ozbiljna nepravilnog postupanja njegova osoblja i članova institucija, tijela, ureda i agencija koje bi moglo dovesti do administrativnih ili kaznenih postupaka. Budući da se osoblje EU-a i članovi institucija, tijela, ureda i agencija plaćaju iz proračuna EU-a, takve povrede dužnosti mogu negativno utjecati i na proračun stvaranjem rashoda koji su se inače mogli izbjeći ili neprimjerenom upotrebom sredstava Unije[21].

---

[19] Nadzornik postupovnih jamstava, Mišljenje o evaluaciji i primjeni Uredbe br. 883/2013, 27. veljače 2026.
[20] Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije, SL L 305, 26.11.2019., str. 17.
[21] Vidjeti npr. posljedice teških povreda dužnosti unutar institucija koje dovode do bolovanja i potrebe za zamjenskim zapošljavanjem za takva razdoblja: presuda od 30. studenog 2022., KN/Parlament, T-401/21, EU:T:2022:736, točka 47., https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/T/2021/T-0401-21-00000000RD-01-P-01/ARRET/268200-HR-1-html.

Kad je riječ o unutarnjim istragama osoblja EU-a i članova njegovih institucija, tijela, ureda i agencija, ovlast OLAF-a da istražuje navode koji štete financijskim interesima EU-a i navode o pitanjima koja ne štete izravno njegovim financijskim interesima proizlazi iz članka 1. stavka 4. i članka 4. Uredbe o OLAF-u, članka 2. Odluke Komisije 1999/352/EZ[22] i Međuinstitucijskog sporazuma od 25. svibnja 1999.[23] Ovlasti OLAF-a u takvim pitanjima potvrdio je Sud EU-a[24], a istaknuo ih je i Nadzorni odbor OLAF-a[25].

Međutim, evaluacija je jasno pokazala da se članak 1. stavak 4. i članak 4. Uredbe o OLAF-u o ovlastima OLAF-a za istraživanje pitanja koja ne štete izravno financijskim interesima EU-a, a koja uključuju osoblje EU-a i članove institucija, tijela, ureda i agencija EU-a, kao što su uznemiravanje ili druge vrste kršenja etičkih načela, ne tumače dosljedno u svim institucijama, tijelima, uredima i agencijama EU-a. Situaciju dodatno otežava fragmentiranost međuinstitucijskih dogovora za unutarnje istrage i unutarnje odluke koje donose institucije, tijela, uredi i agencije EU-a, kao i različiti stupnjevi njihove međusobne suradnje ovisno o njihovim tumačenjima Uredbe o OLAF-u. Čini se da postoji nesklonost priznavanju OLAF-ove ovlasti da istražuje navode protiv članova institucija, tijela, ureda i agencija EU-a u pitanjima koja ne štete izravno financijskim interesima EU-a, među ostalim s obzirom na povlastice i imunitete koji su tim članovima dodijeljeni Ugovorima, što dovodi do prepreka OLAF-ovoj ovlasti da u određenim slučajevima učinkovito istražuje navode bez izravnog financijskog učinka, kao i do razlika, u slučajevima u kojima su članovi nekih institucija, tijela, ureda i agencija EU-a predmet OLAF-ovih unutarnjih istraga zbog navoda i u pitanjima koja utječu i u pitanjima koja ne utječu na financijske interese EU-a, dok članovi drugih institucija, tijela, ureda i agencija EU-a nisu.

d. Istražne ovlasti: pristup OLAF-a informacijama o bankovnim računima i evidenciji transakcija

---

[22] Odluka Komisije 1999/352/EZ, EZUČ, Euratom: od 28. travnja 1999. o osnivanju Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF), SL L 136, 31.5.1999., str. 20.

[23] *Ibid.*, str. 15.

[24] Presuda od 6. lipnja 2019., Dalli/Komisija, T-399/17, EU:T:2019:384, https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/T/2017/T-0399-17-00000000RD-01-P-01/ARRET_NP/214770-EN-1-html, potvrđena presudom od 25. veljače 2021., Dalli/Komisija, C-615/19 P, EU:C:2021:133, https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/C/2019/C-0615-19-00000000PV-01-P-01/ARRET/238170-HR-1-html.

[25] Vidjeti Mišljenje Nadzornog odbora br. 4/2024, „Ovlasti OLAF-a za provođenje unutarnjih istraga: slučaj članova institucija EU-a“, 12. studenog 2024., https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/096b8633-17f2-49a0-9d04-480a92e9b624_en?filename=Opinion%2520on%2520OLAFs%2520power%2520-%2520IBOAs.pdf, i br. 1/2025, „OLAF-ove unutarnje istrage uznemiravanja u institucijama, tijelima, uredima i agencijama EU-a”, 6. veljače 2025., https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/0aaf5493-9be7-4538-a5c4-f1957b3d479a_en?filename=Opinion%201-2025.pdf.

Nakon posljednje revizije Uredbe o OLAF-u člankom 7. stavkom 3.a OLAF-u su dodijeljene posebne istražne ovlasti za pristup informacijama o bankovnim računima i evidenciji o transakcijama ako je to potrebno za njegove istrage. Evaluacija je potvrdila učinkovitost tog instrumenta, koji je bio ključan u mnogim istragama, jer je pružio vrijedne dokaze koji su omogućili učinkovito praćenje financijskih tokova i otkrivanje prijevarnih aktivnosti. Suradnja s većinom država članica odvijala se nesmetano i učinkovito.

Međutim, iz evaluacije se može zaključiti da se relevantne odredbe Uredbe o OLAF-u, koje se odnose na uvjete koji se primjenjuju na nacionalna nadležna tijela, različito tumače u nekoliko država članica i da neke države članice OLAF-u uskraćuju pristup tim informacijama. To utječe na djelotvornu i ujednačenu provedbu Uredbe o OLAF-u i otežava sposobnost OLAF-a da uspješno provodi istrage i u konačnici doprinese cilju iz Ugovora koji se odnosi na djelotvornu zaštitu financijskih interesa EU-a u cijelom EU-u. Zbog toga je Komisija pokrenula nekoliko postupaka zbog povrede i predsudskih postupaka zbog povrede na temelju članka 258. UFEU-a u vezi s primjenom članka 7. stavka 3.a Uredbe o OLAF-u.

e. Istražne ovlasti: OLAF-ova inspekcija uređaja u privatnom vlasništvu koji se koriste u poslovne svrhe

U zadnjoj reviziji Uredbe o OLAF-u pojašnjene su i ojačane istražne ovlasti OLAF-a za pristup nekim informacijama i podacima pohranjenima na uređajima u privatnom vlasništvu koji se koriste u poslovne svrhe. Evaluacija je potvrdila visoku dodanu vrijednost tog istražnog instrumenta u nedavnim istragama jer on povećava djelotvornost istražne uloge OLAF-a.

Iako su OLAF-ove ovlasti jasno definirane u pravnom okviru te ih je u mnogo navrata mogao djelotvorno izvršiti, iz evaluacije proizlazi da je praktična provedba nove odredbe među državama članicama i institucijama, tijelima, uredima i agencijama EU-a neujednačena.

U članku 4. stavku 2. točki (a) Uredbe o OLAF-u navodi se da se inspekcije EU-a u unutarnjim istragama moraju provoditi pod uvjetima utvrđenima u odlukama koje su donijele institucije, tijela, uredi i agencije EU-a. Stoga se inspekcijske metode povezane s privatnim uređajima mogu razlikovati među oko 70 institucija, tijela, ureda i agencija EU-a, a internu odluku dosad je donio samo jedan takav subjekt. To stvara nesigurnost u vezi s unutarnjim istragama.

U evaluaciji se postavlja i pitanje definicije pojma „uređaji” kako bi se uzele u obzir nove tehnologije. Ako se istražne ovlasti povezuju samo s „fizičkim” uređajima, mogle bi se izostaviti vrijedne informacije pohranjene u osobnim poštanskim sandučićima ili oblacima, što bi dovelo u pitanje otpornost OLAF-ovih instrumenata na buduće

promjene. Evaluacijom je utvrđeno i da djelotvornost tog alata u vanjskim istragama ovisi o nacionalnim mehanizmima provedbe i suradnje s nacionalnim tijelima država članica.

f. Istražne ovlasti: dužnost suradnje s OLAF-om

U prethodnoj evaluaciji iz 2017. istaknuto je da Uredba o OLAF-u ne osigurava OLAF-u alate za izvršavanje njegovih ovlasti u slučajevima u kojima su osobe umiješane u istrage ili svjedoci odbili surađivati ili su ometali rad, što može smanjiti djelotvornost istraga OLAF-a[26]. Taj je nedostatak utvrdio i Nadzorni odbor[27].

Zadnjim izmjenama Uredbe uvedena je izričita dužnost poduzeća da surađuju s OLAF-om tijekom njegovih istraga, a slična obveza uključena je i u unutarnje odluke institucija, tijela, ureda i agencija EU-a. Obveza se može izvršiti i privatnim ugovornim klauzulama. Međutim, u evaluaciji je utvrđeno da trenutačno ne postoji mehanizam za izvršenje obveze putem sankcija ili kazni za neusklađenost.

g. Praćenje provedbe financijskih preporuka i povrata

Evaluacija potvrđuje da su financijske preporuke OLAF-a i dalje najvažniji instrument za zaštitu financijskih interesa EU-a. Međutim, postoji diskrepancija između iznosa preporučenih za povrat, iznosa utvrđenih za povrat i iznosa koji su u konačnici vraćeni. Ta je diskrepancija, koju je istaknuo i Revizorski sud[28], posljedica složene raspodjele odgovornosti za povrat između službi Komisije, tijela EU-a i nacionalnih tijela država članica. U evaluaciji je stoga istaknuto da nedostaci u povratu sredstava nisu isključivo posljedica nedovoljne djelotvornosti istraga, već su i rezultat postojećih mehanizama za daljnje postupanje tijekom cijelog ciklusa borbe protiv prijevara.

U tom se kontekstu u evaluaciji navode najnoviji koraci Komisije za poboljšanje institucionalnog praćenja financijskih preporuka, među ostalim poboljšanjem koordinacijskih struktura između relevantnih službi, pri čemu OLAF ima glavnu ulogu. Cilj je tih promjena poboljšati transparentnost, dosljednost i odgovornost u praćenju provedbe financijskih preporuka unutar Komisije. Evaluacija upućuje i na određene

[26] Europska komisija, Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Evaluacija primjene Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013, 2. listopada 2017., COM(2017) 589 final, str. 3., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52017DC0589.

[27] Mišljenje Nadzornog odbora OLAF-a br. 2/2017, priloženo evaluacijskom izvješću Komisije o primjeni Uredbe (EU) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća (članak 19.), str. 16.

[28] Vidjeti Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda br. 07/2024, „Komisijini sustavi za povrat nepravilnih rashoda EU-a – Postoji potencijal za brži povrat većeg iznosa", Ured za publikacije Europske unije, 2024., odlomci 44. i 45.; Tematsko izvješće Suda br. 01/2019 „Borba protiv prijevara u rashodima EU-a: potrebno je odlučno djelovati", Ured za publikacije Europske unije, 2019., odlomci 105. – 124.; Tematsko izvješće Suda br. 26/2025, odlomci 67. – 76.

nedostatke u obvezama izvješćivanja o provedbi preporuka, pri čemu je obvezno izvješćivanje u skladu s člankom 11. Uredbe o OLAF-u ograničeno samo na pravosudne preporuke.

h. Službe za koordinaciju borbe protiv prijevara (AFCOS)

Evaluacija potvrđuje da su službe za koordinaciju borbe protiv prijevara presudne za osiguravanje učinkovite suradnje između OLAF-a i nacionalnih tijela država članica. Međutim, iz njega su vidljive i znatne razlike među državama članicama u odnosu na mandat, resurse i operativni kapacitet. Obvezom imenovanja AFCOS-a poboljšani su formalni kanali suradnje, ali velika sloboda u odlučivanju koju imaju države članice dovela je do različitih modela i neujednačenih rezultata. To ograničava potencijalnu dodanu vrijednost AFCOS-a u nacionalnim sustavima za borbu protiv prijevara i na razini EU-a.

U tom se kontekstu u evaluaciji ističe potreba za više strateškim i dosljednim pristupom AFCOS-ima i jasnijim definicijama: (i) temeljnih funkcija AFCOS-a, (ii) njihova položaja u nacionalnim upravnim strukturama, (iii) njihova doprinosa brzoj razmjeni informacija i (iv) njihove pomoći u utvrđivanju nadležnih nacionalnih tijela koja se bave upravljanjem proračunom EU-a (podijeljeno ili neizravno upravljanje) i u praćenju preporuka mogla bi biti korisna za osiguravanje koherentnije i djelotvornije zaštite financijskih interesa Unije u svim državama članicama.

i. Suradnja s drugim akterima u strukturi za borbu protiv prijevara

Uredbom o OLAF-u utvrđuje se mandat OLAF-a za strukturiranu suradnju s ključnim akterima u borbi protiv prijevara u EU-u, posebno s EPPO-om (vidjeti odjeljak a.), Europolom, Eurojustom i Europskim revizorskim sudom.

Evaluacija je potvrdila da Uredba o OLAF-u osigurava učinkovit, djelotvoran i koherentan pravni okvir za suradnju OLAF-a s Europolom i Eurojustom iako bi se to u praksi moglo još poboljšati. Ističe se i dobra suradnja s Europskim revizorskim sudom, koja uključuje česte razmjene informacija koje su redovito dovodile do pokretanja istraga OLAF-a.

Uredba o OLAF-u ne sadržava upućivanja na novoosnovano Tijelo za sprečavanje pranja novca (AMLA) jer je starijeg datuma, ali započeo je rad na pripremi za službenu suradnju razradom radnih dogovora koji obuhvaćaju strateške i operativne razmjene, tehničku interoperabilnost i mehanizme za vezu.

Nadalje, uloga OLAF-a u zaštiti financijskih interesa EU-a nadilazi njegove istražne ovlasti i uključuje središnju odgovornost za oblikovanje i koordinaciju politike za borbu protiv

prijevara na razini EU-a[29]. Godišnja razmjena mišljenja s glavnim direktorom OLAF-a, kako je uvedena člankom 16. stavkom 1. Uredbe o OLAF-u, važan je politički forum za usmjeravanje prioriteta politike za borbu protiv prijevara i usklađivanje istražne prakse s ciljevima politike.

4. Zaključci

Evaluacija pokazuje da su istražne aktivnosti OLAF-a u razdoblju od 2020. do 2025. i dalje dosljedne te da općenito pokazuju kontinuiranu operativnu djelotvornost i učinkovitost, a okvir za suradnju OLAF-u omogućuje provođenje učinkovitih administrativnih istraga. Utvrđeno je i da ima prostora za poboljšanje, osobito u području komunikacije, razmjene informacija i pojednostavnjenja određenih postupaka. Evaluacija potvrđuje da su mandati OLAF-a i EPPO-a jasno definirani i da je postojeći okvir OLAF-u omogućio provedbu učinkovitih administrativnih istraga i pružanje potpore u EPPO-ovim kaznenim istragama, ali da bi se djelotvornost i učinkovitost suradnje i koordinacije između OLAF-a i EPPO-a mogle dodatno poboljšati kako bi se optimalno zaštitili financijski interesi EU-a.

Kad je riječ o istražnim ovlastima OLAF-a, u evaluaciji su utvrđena i područja na kojima bi trebalo dodatno poraditi, posebno kad je riječ o zaštiti financijskih interesa EU-a u unutarnjim istragama, u pristupu informacijama o bankovnim računima i evidencijama o transakcijama te u definiciji „uređaja u privatnom vlasništvu koji se koriste u poslovne svrhe”. Praćenje financijskih preporuka OLAF-a, među ostalim u pogledu povrata, i dalje je važan način zaštite proračuna EU-a. Naposljetku, kad je riječ o suradnji s drugim akterima, iako je postojeći pravni okvir koherentan i djelotvoran, pojačana uloga AFCOS-a i suradnja s drugim akterima u borbi protiv prijevara mogle bi donijeti dodanu vrijednost.

Ti će se nalazi razmotriti u širem kontekstu aktualnog preispitivanja strukture EU-a za borbu protiv prijevara.

[29] Odluka Komisije 1999/352/EZ, EZUČ, Euratom od 28. travnja 1999. o osnivanju Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF), str. 20.