EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 2.10.2017.
COM(2017) 589 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Evaluacija primjene Uredbe (EU, EURATOM) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (Euratom) br. 1074/1999

{SWD(2017) 332 final}

1. Uvod

Komisija provodi ambiciozan plan jačanja zaštite financijskih interesa Unije, a 2017. ostvareni su važni rezultati. Parlament i Vijeće u srpnju su donijeli Direktivu o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (dalje u tekstu „Direktiva PIF")[1]. Osim toga, očekuje se da će Vijeće uskoro, u okviru pojačane suradnje među 20 država članica, donijeti Uredbu o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja (dalje u tekstu „EPPO")[2].

Tim se mjerama dopunjuje institucijski i pravni okvir za zaštitu proračuna Unije koji se trenutačno, na razini EU-a, temelji na radu Europskog ureda za borbu protiv prijevara (dalje u tekstu „OLAF"), Europskog revizorskog suda, ostalih institucija, tijela, ureda i agencija Unije te, na razini država članica, različitih nacionalnih upravnih i pravosudnih tijela. Svi oni provode potrebne mjere za zaštitu proračuna Unije u skladu s obvezama koje proizlaze iz članka 325. UFEU-a. OLAF je osnovala Komisija 1999. kako bi provodio administrativne istrage u pogledu prijevara, korupcije i svih ostalih nezakonitih aktivnosti kojima se šteti financijskim interesima EU-a te pomagao državama članicama u borbi protiv prijevara[3].

Sve su te sastavnice važne s obzirom na to da se Unija približava sljedećem višegodišnjem financijskom okviru. Komisija trenutačno razmatra kakva je vrsta proračuna potrebna Europi budućnosti[4]. Učinkovita i propisna potrošnja proračuna Unije ključni je element u izgradnji povjerenja građana EU-a te u jačanju europskog projekta i povećanju njegove dodane vrijednosti. Prijevarama i korupcijom smanjuju se sredstva koja mogu koristiti građanima EU-a, a one mogu biti i izvor drugih kriminalnih aktivnosti (kao što su terorizam i organizirani kriminal); stoga se protiv njih treba boriti energično i učinkovito. Krajnji je cilj jednakovrijedna zaštita proračuna EU-a visoke razine na cijelom području EU-a.

U tom kontekstu, u ovom se izvješću predstavljaju rezultati evaluacije primjene Uredbe br. 883/2013 o istragama koje provodi OLAF[5] (dalje u tekstu „Uredba"), kako se zahtijeva njezinim člankom 19. Osim toga, utvrđuju se mogući daljnji načini prilagodbe i jačanja, prema potrebi, pravnog okvira istraga OLAF-a s obzirom na očekivano donošenje Uredbe Vijeća o osnivanju EPPO-a te s obzirom na glavne zaključke evaluacije.

Ovom je izvješću priloženo mišljenje nadzornog odbora OLAF-a o primjeni Uredbe doneseno u skladu s člankom 19. Uredbe[6]. Izvješće Komisije o evaluaciji i mišljenje odbora neovisni su dokumenti i sastavljeni su istodobno.

---

[1] 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.–41.

[2] Međuinstitucijski predmet 2013/0255 (APP). Vijeće za pravosuđe i unutarnje poslove dogovorilo je 8. i 9. lipnja 2017. opći pristup u pogledu Uredbe o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem EPPO-a. Nakon toga Nacrt uredbe poslan je Europskom parlamentu kako bi dao svoju suglasnost. Sva upućivanja u ovom dokumentu na Nacrt uredbe o EPPO-u odnose se na dokument 9941/17 (tekst općeg pristupa), dostupan na poveznici http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9941-2017-INIT/hr/pdf.

[3] 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.–22.

[4] Europska komisija, Dokument za razmatranje o budućnosti financija EU-a, COM(2017) 358 od 28. lipnja 2017.

[5] 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) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (Euratom) br. 1074/1999, SL L 248, 18.9.2013., str. 1.–22.

[6] Nadzorni odbor OLAF-a, Mišljenje br. 2/2017 od 28. rujna 2017.

2. Evaluacija Uredbe br. 883/2013

Evaluacija je bila usmjerena na **četiri ključna područja**: djelotvornost, učinkovitost, dosljednost i relevantnost. Dodana vrijednost EU-a nije bila obuhvaćena evaluacijom jer OLAF osigurava zaštitu financijskih interesa EU-a, u okviru članaka 317. i 325. UFEU-a, obavljanjem posebnih zadaća na razini EU-a koje se ne mogu obavljati na nacionalnoj razini. Obuhvaćeni su i aspekti koji se odnose na izglede u pogledu ostvarenja ciljeva Uredbe u kontekstu politika borbe protiv prijevara i trendova u području prijevara koji se stalno razvijaju.

Evaluacija se temelji na **opsežnim savjetovanjima** s velikim brojem dionika. U okviru postupka evaluacije OLAF je 1. i 2. ožujka 2017. organizirao konferenciju o evaluaciji Uredbe[7] na kojoj je sudjelovalo gotovo 250 sudionika iz službi država članica za koordinaciju borbe protiv prijevara, upravnih tijela država članica za upravljanje sredstvima EU-a, tijela za izvršavanje zakonodavstva, tužiteljstava i pravosudnih tijela, institucija, tijela, ureda i agencija Unije, međunarodnih organizacija, akademske zajednice i nevladinih organizacija. S tim se skupinama dionika, kao i s osobljem OLAF-a, savjetovalo u obliku razgovora i anketa.

Evaluacijom je obuhvaćeno razdoblje od 1. listopada 2013. (kad je Uredba stupila na snagu) do prosinca 2016.

Detaljni zaključci evaluacije i primijenjena metodologija opisani su u Radnom dokumentu službi Komisije priloženom ovom izvješću. Priprema radnog dokumenta službi temeljila se na studiji vanjskog ugovornog suradnika[8].

3. Glavni zaključci evaluacije

Uredba br. 883/2013 glavni je element pravnog okvira kojim se uređuje mandat OLAF-a za provođenje administrativnih istraga o prijevarama, korupciji i svim ostalim nezakonitim aktivnostima kojima se šteti financijskim interesima EU-a. Donesena je nakon opsežnih međuinstitucijskih rasprava, a njome su zamijenjene dvije uredbe iz 1999. kako bi se:

- poboljšale djelotvornost, učinkovitost i odgovornost OLAF-a i pritom zaštitila njegova neovisnost,
- ojačala postupovna jamstva i temeljna prava osoba pod istragom,
- ojačala suradnja s državama članicama, institucijama, tijelima, uredima i agencijama EU-a, trećim zemljama i međunarodnim organizacijama te
- ojačalo upravljanje OLAF-om.

Na temelju evaluacije pokazalo se da ti **konkretni ciljevi** zaista jesu i ostaju **relevantni** za glavni cilj, a to je zaštita financijskih interesa Unije. OLAF u tu svrhu obavlja posebne zadaće na razini EU-a koje se ne bi mogle provoditi samo na nacionalnoj razini. Dodana vrijednost istraga OLAF-a potvrđena je tijekom postupka savjetovanja s dionicima na nacionalnoj razini i na razini Unije. Evaluacijom je potvrđeno da su ti ciljevi i dalje relevantni u kontekstu osnivanja EPPO-a.

Uredbom se OLAF-u omogućilo da provede svoj mandat s konkretnim rezultatima. Evaluacija je pokazala da se zbog nekoliko konkretnih odredaba Uredbe znatno poboljšalo **djelotvorno provođenje istraga**. **Suradnja i razmjena informacija** između OLAF-a i

[7] Sve raspoložive prezentacije s konferencije dostupne su na *web*-mjestu Komisije na poveznici https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/olaf-regulation-evaluation/conference_en .

[8] ICF Consulting Services Limited, 2017., Evaluacija primjene Uredbe br. 883/2013 o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF), završno izvješće, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/evaluation_of_the_application_regulation_883_en.pdf .

njegovih partnera učvršćena je uvođenjem odredaba kojima se omogućuje strukturirana suradnja. Na primjer, utvrđeno je da je uspostava službi za koordinaciju borbe protiv prijevara u državama članicama važno postignuće za jačanje povezanosti OLAF-a i država članica.

Iz dokaza se vidi da se **učinkovitost OLAF-a pri odabiru slučajeva i istragama** znatno povećala zbog Uredbe i unutarnjih organizacijskih mjera. Na taj zaključak upućuju veći broj istraga kojima se bavi istražno osoblje te povećanje broja preporuka i iznosa preporučenih za povrat.

Međutim, u okviru procjene otkriveno je i nekoliko nedostataka u pogledu **provođenja istraga** koji utječu na djelotvornu i učinkovitu primjenu Uredbe.

(1) OLAF izvršava istražne ovlasti koje proizlaze iz različitih pravnih akata Unije, uključujući Uredbu. Međutim, u različitim slučajevima zbog tih akata **primjena tih ovlasti podliježe uvjetima nacionalnog prava**, posebice u pogledu provjera i inspekcija gospodarskih subjekata na licu mjesta te digitalnih forenzičkih operacija koje se provode na državnom području država članica. Iz evaluacije proizlazi da nije posve jasno u kojem se opsegu Uredbom br. 883/2013 nacionalno pravo određuje kao primjenjivo. Danas različita tumačenja mjerodavnih odredaba i razlike u nacionalnom pravu dovode do fragmentacije u izvršavanju OLAF-ovih ovlasti u državama članicama, a u nekim slučajevima onemogućuju da OLAF uspješno provodi istrage te, u konačnici, pridonese cilju Ugovora koji se odnosi na djelotvornu zaštitu financijskih interesa u cijeloj Uniji.

(2) Uredbom OLAF-u nisu osigurani **alati za provedbu** ovlasti u slučaju da umiješane osobe i svjedoci odbiju surađivati ili ometaju istragu. Time se pak može ograničiti djelotvornost OLAF-ovih istraga jer postoje razlike među državama članicama ovisno o sposobnosti nacionalnih nadležnih tijela da pruže potporu OLAF-u s pomoću vlastitih alata za provedbu. U tom pogledu postoje razlike i u primjenjivom nacionalnom pravu.

(3) U evaluaciji se uputilo na potrebu da se razmotre određene promjene istražnih ovlasti koje su na raspolaganju OLAF-u na temelju doprinosa određenih dionika. Trebalo bi ocijeniti koliko je potrebno i moguće poboljšati pristup **informacijama o bankovnim računima** pod odgovarajućim uvjetima jer bi one mogle biti presudne u otkrivanju brojnih slučajeva prijevare ili nepravilnosti. Ta je ovlast povezana i s mogućnošću istraživanja **PDV-a**, što je područje u kojem bi se prema evaluaciji OLAF-ov mandat trebalo pojasniti i ojačati.

(4) U području **unutarnjih istraga** Uredba se primjenjuje zajedno s internim odlukama pojedinačnih institucija, tijela, ureda i agencija Unije, što ponekad dovodi do različitih mogućnosti postupanja OLAF-a. U evaluaciji se utvrdilo da bi se u Uredbi dodatnim pojašnjenjem uvjeta za provođenje unutarnjih istraga koji se primjenjuju u svim institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije moglo pomoći boljoj jedinstvenoj zaštiti te pružiti okvir za ocjenjivanje posebnih dogovora iz internih odluka. Osim toga, pravila koja se primjenjuju na unutarnje i vanjske istrage mogla bi se dodatno uskladiti (ako različita pravila nisu opravdana) kako bi se osigurao dosljedniji okvir za istrage.

(5) U okviru evaluacije utvrđeno je da je moguće ostvarivanje dodatne koristi od mogućnosti za **rano slanje informacija** OLAF-a drugim institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije u slučajevima u kojima su u istrazi u tijeku možda već

utvrđeni dijelovi činjenica te bi zbog njih moglo biti nužno odmah uvesti mjere predostrožnosti bez čekanja završetka istrage.

Kad je riječ o **daljnjim mjerama na temelju istraga**, postoje velike razlike u daljnjim mjerama primatelja preporuka s obzirom na preporuke OLAF-a, a ponekad i znatne neusklađenosti između preporuka i daljnjih mjera. U evaluaciji se uputilo na kvalitetu i pravodobnost završnih izvješća OLAF-a kao čimbenik koji utječe na stopu daljnjih mjera s obzirom na preporuke, a kad je riječ o daljnjim mjerama s obzirom na financijske preporuke, utvrđene su i razlike u ocjenjivanju štete za proračun EU-a koje provode OLAF te institucije, tijela, uredi i agencije Unije.

Međutim, najvažniji nedostatak utvrđen u pogledu daljnjih mjera s obzirom na preporuke odnosi se na pravila o **prihvatljivosti dokaza koje je OLAF prikupio u nacionalnim sudskim postupcima**. Uredbom se propisuje da izvješća OLAF-a imaju snagu prihvatljivog dokaza u tim postupcima na isti način i pod istim uvjetima kao i administrativna izvješća koja sastavljaju nacionalni upravni inspektori. Na temelju evaluacije može se zaključiti da se u nekim državama članicama tim pravilom ne osigurava dovoljno djelotvornost OLAF-ovih aktivnosti.

Tijekom evaluacije uključivanje **nove odredbe o postupovnim jamstvima** uvedene 2013. općenito je prepoznato kao poboljšanje za zaštitu pravâ pojedinaca pod istragom OLAF-a. **Funkcijom provjere zakonitosti** uvedenom Uredbom i novim **unutarnjim postupkom za postupanje s pritužbama** dodatno su ojačana postupovna jamstva pojedinaca pod istragom. Iako je dio dionika s kojima se savjetovalo izrazio zabrinutost u pogledu dodane vrijednosti novih odredaba, jedni su tvrdili da je ravnoteža između OLAF-ovih ovlasti i postupovnih prava odgovarajuća, dok su drugi zatražili jačanje postupovnih prava. Uzimajući sve u obzir, evaluacijom nisu pruženi dokazi o tome da su postupovna jamstva u Uredbi nedostatna u kontekstu OLAF-ovih trenutačnih istražnih ovlasti i alata. Kad je riječ o odredbama Uredbe u pogledu **nadzora i kontrole**, na temelju evaluacije može se zaključiti da su različiti stavovi i prakse u pogledu tih odredaba, a posebno uloga i mandat nadzornog odbora te njegov pristup informacijama o predmetima koje ima OLAF utjecali na rad tog odbora i njegovu suradnju s OLAF-om.

U okviru evaluacije utvrđeno je nekoliko problema povezanih s **unutarnjom i vanjskom dosljednošću** Uredbe.

(1) Uredbom se osigurava pravna osnova OLAF-u da državama članicama pruža pomoć u organizaciji bliske i redovite suradnje među njihovim nadležnim tijelima kako bi se koordiniralo njihovo djelovanje u svrhu zaštite financijskih interesa EU-a. To je ključni element OLAF-ova mandata za pružanje potpore prekograničnoj suradnji među državama članicama. Međutim, Uredba ne sadržava detaljne odredbe o načinima koordinacije ili postupcima koji se primjenjuju u tim takozvanim **„koordinacijskim predmetima”**. Posljedica je toga nedostatak pravne sigurnosti za OLAF i države članice koje se oslanjaju na pomoć OLAF-a. To je posebno ograničavajuće u područjima (primjerice strukturni fondovi) u kojima se za OLAF ni jednim drugim pravnim aktom EU-a ne predviđa uloga pružanja potpore i koordinacije. U onim područjima u kojima takve odredbe postoje (na primjer u području carine i intelektualnog vlasništva[9]) odnos Uredbe br. 883/2013 i tih drugih pravnih akata može dovesti do praktičnih poteškoća u primjeni.

[9] Uredba Vijeća (EZ) br. 515/97 od 13. ožujka 1997. o uzajamnoj pomoći upravnih tijela država članica i o suradnji potonjih s Komisijom radi osiguravanja pravilne primjene propisa o carinskim i poljoprivrednim pitanjima, SL L 82, 22.3.1997., str. 1.–16., kako je zadnje izmijenjena Uredbom (EU) 2015/1525 Europskog

(2) Uredba br. 883/2013 primjenjuje se zajedno s drugim pravnim aktima EU-a o kojima ovisi djelotvorno izvršavanje OLAF-ova mandata. **Uredbe br. 2185/96 i br. 2988/95**, na kojima se temelji jedan od glavnih OLAF-ovih istražnih alata, provjere i inspekcije na licu mjesta, donesene su prije nego što su donesene Uredba br. 883/2013 i njezine prethodnice iz 1999. U evaluaciji su među tim blisko povezanim pravnim aktima utvrđene određene nedosljednosti, koje u nekim slučajevima mogu dovesti do nesigurnosti i različitih tumačenja.

Naposljetku, u radnom dokumentu službi priloženom ovom izvješću i u izvješću vanjskog ugovornog suradnika utvrđen je niz odredaba Uredbe koje bi se mogle **pojasniti ili pojednostavniti** ili čija bi se **primjena mogla poboljšati** s pomoću provedbenih mjera. Neke od njih navedene su u odjeljku 5.3. u nastavku kao one koje posebno zavrjeđuju pažnju.

Mogući budući koraci u pogledu daljnjih mjera s obzirom na evaluaciju navedeni su u odjeljku 5. Oni bi se, s jedne strane, trebali oslanjati na iskustvo u primjeni Uredbe, kako je ocijenjeno u evaluaciji. S druge strane, njima bi se trebalo uzeti u obzir i buduće osnivanje EPPO-a kojim će se bitno ojačati i promijeniti mehanizmi za zaštitu financijskih interesa EU-a na razini EU-a.

4. Osnivanje Ureda europskog javnog tužitelja i njegov utjecaj na mandat i istrage OLAF-a

Osnivanje EPPO-a jedan je od ključnih prioriteta Komisije u području kaznenog pravosuđa i dio sveukupne strategije borbe protiv prijevara na štetu proračuna EU-a. Na sastanku Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove od 8. lipnja 2017. dvadeset država članica dogovorilo je opći pristup Uredbi o osnivanju EPPO-a uz pojačanu suradnju. EPPO će biti prvo tijelo EU-a ovlašteno za kazneni progon kaznenih djela kojima se šteti proračunu EU-a, kako su definirana u Direktivi PIF, kao što su prijevara, korupcija ili prekogranične prijevare povezane s PDV-om. Očekuje se da će ono pridonijeti sustavnijoj i djelotvornijoj politici kaznenog progona kaznenih djela kojima se šteti proračunu EU-a, što će dovesti do većeg broja kaznenih progona, presuda i više razine povrata sredstava Unije izgubljenih prijevarom. Moći će rješavati i određene nedostatke u pogledu uključenih država članica utvrđene u evaluaciji.

Komisija je u prošlosti već isticala da postoji potreba za jačanjem borbe protiv prijevara kojima se šteti proračunu Unije putem integrirane politike kaznenih i administrativnih istraga[10]. Ta potreba postoji i danas. Osnivanjem EPPO-a Unija će raspolagati tijelima koja mogu provoditi obje vrste istraga te tako ojačati ukupne mogućnosti djelovanja na razini EU-a radi nadopune i jačanja djelovanja koja države članice poduzimaju u vlastitoj nadležnosti u svrhu zaštite proračuna EU-a.

Nakon osnivanja EPPO-a neće se izmijeniti sveukupni mandat OLAF-a, ali njegov će se rad na određeni način trebati prilagoditi postojanju EPPO-a.

OLAF će zadržati nadležnost kad je riječ o administrativnim istragama mogućih nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i nepravilnosti koje se ne smatraju prijevarom u institucijama,

---

parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015., i Uredba (EU) br. 608/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. lipnja 2013. o carinskoj provedbi prava intelektualnog vlasništva i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1383/2003, SL L 181, 29.6.2013., str. 15–34.

[10] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o „Zaštiti financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima i administrativnim istragama – integrirana politika za zaštitu novca poreznih obveznika”, COM(2011) 293 final od 26. svibnja 2011.

tijelima, uredima i agencijama Unije te u svim državama članicama radi izdavanja preporuka za pokretanje pravnih, disciplinskih, financijskih ili administrativnih postupaka.

U području mogućih prijevara od EPPO-a i OLAF-a tražit će se bliska suradnja. Trenutačno OLAF, kad istragom utvrdi da postoji mogućnost kaznenog djela, surađuje s nacionalnim tijelima kaznenog progona i pravosudnim tijelima. Budući da se prvi put na razini EU-a osniva tijelo za kaznenu istragu i progon, potrebno je stvoriti snažnu sinergiju između EPPO-a i OLAF-a kako bi se obama tijelima omogućilo da obavljaju svoje zadatke na najučinkovitiji i najproduktivniji način te kako bi se u cijelom EU-u moglo brzo i djelotvorno odgovoriti na slučajeve sumnje na prijevaru.

U tom će kontekstu trebati razmotriti prilagodbu okvira istraga OLAF-a kako bi se izbjegao rizik od dvostrukih istraga istih činjenica te kako bi se predvidjeli mehanizmi koji su OLAF-u potrebni za pružanje operativne podrške.

U određenim slučajevima neće trebati usklađivati djelovanja OLAF-a i EPPO-a zbog njihovih različitih mandata jer EPPO provodi kaznene istrage, a OLAF administrativne istrage s naglaskom na financijske, disciplinske i administrativne daljnje mjere. OLAF će nastaviti i svoje istrage u državama članicama koje u ovoj fazi ne sudjeluju u EPPO-u. U tim bi državama članicama nacionalna tijela i OLAF trebali pridonijeti stvaranju uvjeta za osiguravanje djelotvorne i jednakovrijedne razine zaštite financijskih interesa Unije u cijelom EU-u. Osnivanje EPPO-a ni na koji način ne bi trebalo voditi do nedjelotvorne zaštite proračuna u državama članicama koje ne sudjeluju u EPPO-u.

5. Daljnji koraci

Uredbom br. 883/2013 OLAF-u je omogućeno da nastavi ostvarivati konkretne rezultate u pogledu zaštite proračuna EU-a. Zbog promjena uvedenih 2013. vidljivo su se poboljšali provođenje istraga, suradnja s partnerima i prava umiješanih osoba. U evaluaciji su istodobno istaknuti određeni nedostaci koji utječu na djelotvornost i učinkovitost istraga. Nadalje, osnivanje EPPO-a dovest će do korjenitih promjena i potrebe za brzom prilagodbom aktivnosti OLAF-a kako bi se osigurale sinergije i učinkovita upotreba sredstava na razini EU-a.

Komisija će na to odgovoriti pripremom procjene u skladu s načelima bolje regulative, zbog čega bi se u prvoj polovini 2018. mogao predstaviti prijedlog izmjene Uredbe br. 883/2013 koji bi trebao stupiti na snagu do početka rada EPPO-a[11], čime bi se osigurao nesmetan prijelaz na novi institucijski okvir. Procjenom će se uzeti u obzir i mišljenje nadzornog odbora OLAF-a koje je priloženo ovom izvješću.

Procjena će se prije svega odnositi na promjene kojima bi se uzeo u obzir utjecaj osnivanja EPPO-a na ulogu i rad OLAF-a. Prema potrebi, mogla bi uključivati i moguće dodatne ciljane promjene temeljene na najkonkretnijim zaključcima evaluacije. Njima bi se ojačao okvir istraga OLAF-a kako bi se održao snažan i potpuno djelotvoran OLAF koji administrativnim istragama nadopunjuje EPPO-ov pristup primjene kaznenopravnih sredstava.

Provedena u skladu s načelima bolje regulative, procjena za pripremu mogućeg prijedloga za 2018. i druge daljnje mjere s obzirom na evaluaciju posebno će obuhvatiti područja navedena u nastavku.

[11] Članak 120. stavak 2. Nacrta uredbe o EPPO-u. EPPO će preuzeti svoju nadležnost u pogledu istraga i kaznenih progona na datum utvrđen u odluci Komisije, no najranije tri godine nakon stupanja na snagu Uredbe o EPPO-u.

5.1. Prilagodba osnivanju EPPO-a

Nacrtom uredbe o EPPO-u već se utvrđuju glavna načela budućeg odnosa EPPO-a i OLAF-a, kojima se zahtijeva da oba tijela djeluju na komplementaran način kako bi se osiguralo da se upotrebljavaju sva dostupna sredstva za zaštitu financijskih interesa Unije[12]. U procjeni će se razmotriti kako bi se ta načela mogla odraziti u Uredbi br. 883/2013 uvođenjem konkretnih postupaka suradnje i kako bi ih se moglo nadopuniti organizacijom rada.

Jedan od aspekata koje bi se moglo uzeti u obzir odnosi se na **OLAF-ovo postupanje s ulaznim informacijama i brzo slanje informacija EPPO-u** koje se odnose na bilo kakvo kažnjivo postupanje u pogledu kojeg bi EPPO mogao izvršiti svoju nadležnost [13]. Na temelju svojeg mandata OLAF će biti važan izvor ulaznih informacija za EPPO. Nadalje, kad je riječ o **odabiru slučajeva** u OLAF-u, mjerodavnim odredbama trebalo bi izbjeći istodobne istrage OLAF-a i EPPO-a, pri čemu bi se OLAF trebao suzdržati od provođenja administrativne istrage ako EPPO provodi kaznenu istragu istih činjenica[14].

Osim toga, trebalo bi analizirati i **OLAF-ovo postupanje sa slučajevima koje mu uputi EPPO** radi provedbe daljnjih administrativnih mjera[15].

Konačno, u okviru procjene istražit će se i načini primjene odredbe iz Nacrta uredbe o EPPO-u kojom se **EPPO-u** omogućuje **da zatraži operativnu potporu OLAF-a**[16]. To bi moglo uključivati razmatranje mogućih postupaka postupanja s tim zahtjevima, kao i postupaka koje bi OLAF trebao slijediti u provođenju zadataka kako bi se osiguralo da EPPO može upotrijebiti rezultate aktivnosti u svojim istragama te da se svi dokazi mogu naknadno upotrebljavati.

5.2. Jačanje djelotvornosti istražne funkcije OLAF-a

Komisija će razmotriti i moguća rješenja određenih nedostataka utvrđenih evaluacijom. Naglasak bi trebao biti na ciljanim promjenama usmjerenima na poboljšanje djelotvornosti istraga. Sljedeća će se pitanja posebice razmotriti u procjeni.

Ispitat će se moguća rješenja za unaprjeđenje **dosljedne primjene istražnih alata** dostupnih OLAF-u u svim državama članicama te institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije kako bi se osigurala sustavna razina zaštite u cijeloj Uniji. U tom bi smislu trebalo preispitati i trenutačna upućivanja na nacionalno pravo kao i odredbe o unutarnjim istragama.

Trebalo bi razmotriti moguće izmjene pravila o **prihvatljivosti izvješća OLAF-a kao dokaza** u pravosudnim postupcima u državama članicama kako bi se osigurala njihova djelotvornost i izbjegle neučinkovitosti koje proizlaze iz dvostrukih istraga.

Komisija će procijeniti i načine na koje je moguće ojačati **provedbu postojećih ovlasti OLAF-a**. U vezi s tim mogla bi se analizirati revizija **dužnosti suradnje** uključenih u Uredbu kako bi se osigurao dosljedan i djelotvoran okvir u različitim fazama istrage.

Nadalje, procjenom će se razmotriti i pojašnjenje mandata i istražnih alata OLAF-a u području **PDV-a** te potreba i mogućnosti boljeg pristupa informacijama o **bankovnim računima**.

Konačno, mogle bi se procijeniti i nove odredbe kojima se uređuje postupanje s **koordinacijskim predmetima** kako bi se uklonila trenutačna nedorečenost u Uredbi.

[12] Članak 101. stavak 1. Nacrta uredbe o EPPO-u.
[13] Članak 24. stavak 1. Nacrta uredbe o EPPO-u.
[14] Članak 101. stavak 2. Nacrta uredbe o EPPO-u.
[15] Članak 39. stavak 4. i članak 101. stavak 4. Nacrta uredbe o EPPO-u.
[16] Članak 101. stavak 3. Nacrta uredbe o EPPO-u.

5.3. Drugi zaključci evaluacije

Uz ona prethodno navedena, evaluacijom su utvrđena i određena pitanja koja bi se mogla dodatno poboljšati ili pojednostavniti u Uredbi ili bi se mogla riješiti zakonodavnim mjerama ili boljom primjenom Uredbe.

Komisija će posebno razmotriti kako bolje riješiti praktične poteškoće koje proizlaze iz različitih stajališta o odredbama u pogledu uloge i nadležnosti **nadzornog odbora**. U tom pogledu Komisija preporučuje da se OLAF i njegov nadzorni odbor brzo usuglase o radu.

Moguća područja dodatnog pojašnjenja Uredbe utvrđena u evaluaciji uključuju odredbe o **unutarnjim istragama** (posebice inspekcijama poslovnih prostora), **digitalnim forenzičkim operacijama** te prijenosu informacija **trećim zemljama i međunarodnim organizacijama**. Ciljanim promjenama mogli bi se riješiti i utvrđeni nedostaci te dodatno uskladiti pravila primjenjiva na unutarnje i vanjske istrage (ako razlike u pravilima nisu opravdane).

Komisija bi mogla ispitati i mjere za bliskiju suradnju OLAF-a s institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije u pogledu mogućeg **ranog slanja informacija OLAF-a** pri kojem bi se možda trebale donijeti mjere predostrožnosti, kao i za smanjenje nedosljednosti kad je riječ o daljnjim mjerama s obzirom na **financijske preporuke**.

Komisija preporučuje da OLAF poduzme unutarnje mjere za osiguravanje dosljedne **kvalitete završnih izvješća i preporuka** te razmotri potrebu za revizijom **Smjernica o istražnim postupcima** kako bi se riješile moguće nedosljednosti s Uredbom.

5.4. Izgledi

U kasnijoj bi fazi nakon eventualnog prijedloga 2018. mogao uslijediti dalekosežniji postupak osuvremenjivanja okvira OLAF-ovih istraga za koji ključni aspekti potječu iz osnivanja OLAF-a 1999. (ili čak otprije). To bi bila prilika da se razmotre temeljite promjene u kontekstu trendova prijevara u 21. stoljeću uzimajući u obzir iskustvo stečeno iz suradnje EPPO-a i OLAF-a. Time bi se omogućilo i usmjeravanje na druge aspekte pravnog okvira za koje bi mogli biti potrebni dodatno razmatranje i rasprava. To bi moglo uključivati institucijsko upravljanje OLAF-om i nadzor njegovih aktivnosti. Evaluacija nije pokazala da u ovoj fazi postoji jasna potreba za bitnom revizijom mjerodavnih odredaba Uredbe. Trebalo bi napomenuti i da je donošenje prijedloga Komisije o uspostavi nadzornika postupovnih jamstava[17] još u tijeku te ga suzakonodavac nije proveo. Veća pitanja koja su otvorena evaluacijom, a odnose na sveukupnu dosljednost pravnog okvira EU-a u pogledu borbe protiv prijevara šireg od Uredbe br. 883/2013, mogla bi isto tako biti dio sljedećega koraka u mogućoj reviziji pravnog okvira.

[17] COM(2014) 340 final.