EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 2. 10. 2017
COM(2017) 589 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

Hodnotenie nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, EURATOM) č. 883/2013 z 11. septembra 2013 o vyšetrovaniach 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

{SWD(2017) 332 final}

1. Úvod

Komisia presadzuje ambiciózny program na posilnenie ochrany finančných záujmov Únie, pričom v roku 2017 sa v tomto ohľade dosiahli významné míľniky. V júli Parlament a Rada prijali smernicu o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva (ďalej len „smernica o ochrane finančných záujmov“)[1]. Okrem toho sa očakáva, že na základe posilnenej spolupráce medzi 20 členskými štátmi Rada čoskoro prijme nariadenie o zriadení Európskej prokuratúry[2].

Tieto opatrenia dopĺňajú inštitucionálne a právne prostredie na ochranu rozpočtu Únie, ktoré sa v súčasnosti na úrovni EÚ opiera o prácu Európskeho úradu pre boj proti podvodom (ďalej len „OLAF“), Európskeho dvora audítorov a iných inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie a na úrovni členských štátov o viaceré vnútroštátne správne alebo justičné orgány. Všetky uvedené subjekty vykonávajú činnosti potrebné na ochranu rozpočtu Únie v súlade s povinnosťou vyplývajúcou z článku 325 ZFEÚ. Úrad OLAF bol zriadený Komisiou v roku 1999 a jeho úlohou je viesť administratívne vyšetrovania na účely boja proti podvodom, korupcii a akýmkoľvek iným protiprávnym činom poškodzujúcim finančné záujmy EÚ a pomáhať členským štátom v boji proti podvodom[3].

Všetky tieto zložky sú dôležité v čase, keď sa Únia pripravuje na ďalší viacročný finančný rámec. Komisia v súčasnosti vedie diskusiu o tom, aký rozpočet Európa v budúcnosti potrebuje[4]. Efektívne a riadne vynakladanie prostriedkov z rozpočtu Únie je kľúčovým prvkom pri budovaní dôvery občanov EÚ a zvyšovaní presvedčivosti a pridanej hodnoty európskeho projektu. Podvody a korupcia znižujú zdroje, ktoré sú dostupné v prospech občanov EÚ, a môžu viesť k ďalšej trestnej činnosti (ako je terorizmus a organizovaný zločin). Treba preto proti nim dôrazne a účinne bojovať. Konečným cieľom je rovnocenná a vysoká úroveň ochrany rozpočtu EÚ na celom území EÚ.

V tomto kontexte sa v tejto správe predkladajú výsledky hodnotenia uplatňovania nariadenia č. 883/2013 o vyšetrovaniach vykonávaných úradom OLAF[5] (ďalej len „nariadenie“), ako sa požaduje v jeho článku 19. Okrem toho sa v nej uvádzajú možné spôsoby prispôsobenia a prípadne aj posilnenia, keď je to potrebné, právneho rámca pre vyšetrovania vykonávané úradom OLAF s ohľadom na očakávané prijatie návrhu nariadenia Rady o zriadení Európskej prokuratúry a s ohľadom na hlavné zistenia hodnotenia.

---

[1] Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1371 z 5. júla 2017 o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva, Ú. v. EÚ L 198, 28.7.2017, s. 29 – 41.

[2] Medziinštitucionálny spis 2013/0255 (APP). Rada pre spravodlivosť a vnútorné veci 8. – 9. júna 2017 dosiahla dohodu o všeobecnom smerovaní v súvislosti s nariadením, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry. Návrh nariadenia bol následne predložený Európskemu parlamentu na udelenie súhlasu. Všetky odkazy na návrh nariadenia o Európskej prokuratúre v tomto dokumente sa považujú za odkazy na dokument 9941/17 (znenie všeobecného smerovania), ktorý je k dispozícii na stránke http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9941-2017-INIT/sk/pdf.

[3] Rozhodnutie Komisie 1999/352/ES, ESUO, Euratom z 28. apríla 1999, ktorým sa zriaďuje Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF), Ú. v. ES L 136, 31.5.1999, s. 20 – 22.

[4] Európska komisia, Diskusný dokument o budúcnosti financií EÚ, COM(2017) 358 z 28. júna 2017.

[5] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, EURATOM) č. 883/2013 z 11. septembra 2013 o vyšetrovaniach 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, Ú. v. EÚ L 248, 18.9.2013, s. 1 – 22.

K tejto správe je pripojené stanovisko dozorného výboru úradu OLAF k uplatňovaniu nariadenia prijaté v súlade s článkom 19 nariadenia[6]. Hodnotiaca správa Komisie a stanovisko výboru sú nezávislé dokumenty a boli vypracované súbežne.

2. Hodnotenie nariadenia č. 883/2013

Hodnotenie bolo zamerané na **štyri kľúčové oblasti**: účinnosť, efektívnosť, súdržnosť a relevantnosť. Hodnotenie nezahŕňalo pridanú hodnotu EÚ, keďže OLAF zabezpečuje ochranu finančných záujmov EÚ v rámci článkov 317 a 325 ZFEÚ vykonávaním osobitných úloh na úrovni EÚ, ktoré nemožno vykonať na vnútroštátnej úrovni. Riešili sa v ňom aj aspekty týkajúce sa výhľadov nariadenia, pokiaľ ide o dosahovanie jeho cieľov v kontexte vyvíjajúcich sa politík boja proti podvodom a trendov v oblasti podvodov.

Hodnotenie sa zakladá na **rozsiahlych konzultáciách** s veľkým počtom zainteresovaných strán. V rámci postupu hodnotenia úrad OLAF 1. – 2. marca 2017 zorganizoval konferenciu o hodnotení nariadenia[7], na ktorej sa zúčastnilo takmer 250 účastníkov z koordinačných útvarov členských štátov pre boj proti podvodom, zo správnych orgánov členských štátov zodpovedných za hospodárenie s finančnými prostriedkami EÚ, z orgánov presadzovania práva, orgánov zodpovedných za stíhanie a justičných orgánov, inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie, medzinárodných organizácií, akademickej obce a mimovládnych organizácií. S týmito skupinami zainteresovaných strán, ako aj so zamestnancami úradu OLAF sa konzultovalo prostredníctvom rozhovorov a prieskumov.

Hodnotenie sa uskutočnilo v období od 1. októbra 2013 (nadobudnutie účinnosti nariadenia) do decembra 2016.

Podrobné zistenia hodnotenia a použitá metodika sú uvedené v pracovnom dokumente útvarov Komisie, ktorý je pripojený k tejto správe. Súčasťou prípravy pracovného dokumentu útvarov Komisie bola aj štúdia vypracovaná externým dodávateľom[8].

3. Hlavné zistenia hodnotenia

Nariadenie č. 883/2013 je ústredným bodom právneho rámca upravujúceho mandát úradu OLAF viesť administratívne vyšetrovania týkajúce sa podvodov, korupcie a akýchkoľvek iných protiprávnych činov poškodzujúcich finančné záujmy EÚ. Bolo prijaté po rozsiahlych medziinštitucionálnych diskusiách a nahradilo dve nariadenia z roku 1999 s cieľom:

- zlepšiť účinnosť, efektívnosť a zodpovednosť úradu OLAF pri súčasnom zachovaní jeho nezávislosti,
- posilniť procesné záruky a základné práva osôb, ktoré sú vyšetrované,
- posilniť spoluprácu s členskými štátmi, inštitúciami, orgánmi, úradmi a agentúrami EÚ, tretími krajinami a medzinárodnými organizáciami a
- posilniť riadenie úradu OLAF.

Z hodnotenia vyplynulo, že tieto **konkrétne ciele** sa ukázali byť a zostávajú **relevantné** pre celkový cieľ ochrany finančných záujmov Únie. Na tento účel OLAF vykonáva osobitné úlohy na úrovni EÚ, ktoré by sa nemohli vykonať len na vnútroštátnej úrovni. Pridaná

[6] Dozorný výbor úradu OLAF, stanovisko č. 2/2017 z 28. septembra 2017.
[7] Všetky dostupné prezentácie z konferencie sú k dispozícii na webovom sídle Komisie na adrese https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/olaf-regulation-evaluation/conference_sk.
[8] ICF Consulting Services Limited, 2017, Hodnotenie uplatňovania nariadenia č. 883/2013 o vyšetrovaniach vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF), záverečná správa, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/evaluation_of_the_application_regulation_883_en.pdf.

hodnota vyšetrovaní vykonávaných úradom OLAF sa potvrdila počas procesu konzultácií so zainteresovanými stranami na vnútroštátnej úrovni a na úrovni Únie. Hodnotenie takisto potvrdilo ďalšiu opodstatnenosť týchto cieľov v súvislosti so zriadením Európskej prokuratúry.

Nariadenie umožnilo úradu OLAF plniť svoj mandát a dosiahnuť konkrétne výsledky. Hodnotenie preukázalo jednoznačné zlepšenie **účinného vedenia vyšetrovaní** v dôsledku viacerých konkrétnych ustanovení nariadenia. Posilnila sa **spolupráca a výmena informácií** medzi úradom OLAF a jeho partnermi, a to zavedením ustanovení, ktoré umožňujú štruktúrovanú spoluprácu. Napríklad vytvorenie koordinačných útvarov pre boj proti podvodom v členských štátoch výrazne prispelo k posilneniu väzieb medzi úradom OLAF a členskými štátmi.

Na základe faktov možno konštatovať, že **efektívnosť výberu prípadov a vyšetrovaní vykonávaných úradom OLAF** sa výrazne zlepšila v dôsledku nariadenia v spojení s vnútornými organizačnými opatreniami. Dokazuje to zvýšenie počtu vyšetrovaní vedených vyšetrovateľmi a zvýšenie počtu odporúčaní a súm odporučených na vymáhanie.

Hodnotenie však odhalilo aj viaceré nedostatky súvisiace s **vedením vyšetrovaní**, ktoré majú vplyv na účinné a efektívne uplatňovanie nariadenia.

1. Úrad OLAF vykonáva vyšetrovacie právomoci, ktoré vyplývajú z rôznych aktov práva Únie vrátane nariadenia. Vo viacerých prípadoch však **uplatňovanie týchto právomocí podlieha podmienkam stanoveným vnútroštátnym právom**, najmä pokiaľ ide o kontroly a inšpekcie hospodárskych subjektov na mieste a digitálne forenzné operácie vykonávané na území členských štátov. Z hodnotenia vyplýva, že rozsah, v akom nariadenie č. 883/2013 umožňuje uplatňovať vnútroštátne právo, nie je celkom jasný. V dôsledku rôznych výkladov príslušných ustanovení a rozdielov vo vnútroštátnych právnych predpisoch v súčasnosti dochádza k fragmentácii výkonu právomocí úradu OLAF v členských štátoch, čo v niektorých prípadoch oslabuje schopnosť úradu OLAF úspešne vykonávať vyšetrovania a v konečnom dôsledku aj prispievať k cieľu účinnej ochrany finančných záujmov v celej Únii zakotvenému v zmluve.
2. V nariadení sa nestanovujú **nástroje**, ktoré by úradu OLAF umožňovali **presadzovať** jeho právomoci v prípade odmietnutia spolupracovať alebo marenia vyšetrovania zo strany osôb, ktorých sa vyšetrovanie týka, alebo svedkov. To môže obmedzovať účinnosť vyšetrovaní vykonávaných úradom OLAF a viesť k rozdielom medzi jednotlivými členskými štátmi v závislosti od schopnosti príslušných vnútroštátnych orgánov podporovať OLAF pomocou svojich vlastných nástrojov presadzovania, pričom v tejto otázke existujú aj rozdiely v uplatniteľných vnútroštátnych právnych predpisoch.
3. Informácie poskytnuté niektorými zainteresovanými stranami v rámci hodnotenia poukázali na to, že treba zvážiť určité zmeny vyšetrovacích právomocí, ktorými OLAF disponuje. Mala by sa posúdiť potreba a možnosť lepšieho prístupu k **informáciám o bankových účtoch** za primeraných podmienok, keďže prístup k týmto informáciám by mohol byť rozhodujúci pre odhalenie mnohých prípadov podvodov a nezrovnalostí. Táto právomoc súvisí aj s možnosťou vyšetrovania vecí súvisiacich s **DPH**, čo je oblasť, v ktorej by sa mal mandát úradu OLAF podľa hodnotenia objasniť a posilniť.
4. V oblasti **interných vyšetrovaní** sa nariadenie uplatňuje v spojení s internými rozhodnutiami prijatými každou inštitúciou, orgánom, úradom alebo agentúrou Únie,

čo niekedy vedie k odlišným možnostiam konania úradu OLAF. Pri hodnotení sa zistilo, že presnejšie vysvetlenie podmienok uvedených v nariadení, ktoré sú uplatniteľné na vykonávanie interných vyšetrovaní vo všetkých inštitúciách, orgánoch, úradoch a agentúrach Únie, by prispelo k lepšiemu zabezpečeniu jednotnej ochrany a poskytlo rámec na posúdenie osobitných ustanovení obsiahnutých v interných rozhodnutiach. Okrem toho by sa mohli ďalej zosúladiť pravidlá uplatniteľné na interné a externé vyšetrovania (keď rozdielne pravidlá nie sú opodstatnené), aby sa zabezpečil súdržnejší rámec pre vyšetrovania.

5. Pri hodnotení sa určil rozsah ďalšieho využitia možností **včasného prenosu informácií** úradom OLAF iným inštitúciám, orgánom, úradom alebo agentúram Únie v prípadoch, keď sa už stanovili skutkové okolnosti prebiehajúceho vyšetrovania a mohlo by byť potrebné bezodkladne prijať ochranné opatrenia bez toho, aby sa čakalo na ukončenie vyšetrovania.

Pokiaľ ide o **nadväzné opatrenia prijaté na základe vyšetrovaní**, medzi príjemcami existujú veľké rozdiely v nadväzných opatreniach prijatých na základe odporúčaní úradu OLAF a niekedy aj výrazné odchýlky medzi odporúčaniami a nadväznými opatreniami. Hodnotenie poukázalo na kvalitu a včasnosť záverečných správ úradu OLAF ako na faktor ovplyvňujúci pomer odporúčaní a nadväzných opatrení a, pokiaľ ide o nadväzné opatrenia na finančné odporúčania, zistili sa aj rozdiely v posudzovaní dosahu na rozpočet EÚ úradom OLAF a inými inštitúciami, orgánmi, úradmi a agentúrami Únie.

Pokiaľ ide o nadväzné opatrenia prijaté na základe odporúčaní, najdôležitejšie zistené nedostatky však súvisia s pravidlami o **prípustnosti dôkazov získaných úradom OLAF vo vnútroštátnych súdnych konaniach**. V nariadení sa stanovuje, že správy úradu OLAF predstavujú prípustný dôkaz v takýchto konaniach, a to rovnakým spôsobom a za rovnakých podmienok ako administratívne správy vypracované národnými administratívnymi inšpektormi. Z hodnotenia vyplýva, že v niektorých členských štátoch toto pravidlo nezabezpečuje dostatočne účinnosť činností úradu OLAF.

Začlenenie **nového ustanovenia o procesných zárukách** v roku 2013 bolo pri hodnotení vo všeobecnosti uznané ako zlepšenie ochrany práv osôb, ktorých sa vyšetrovanie úradu OLAF týka. **Preskúmanie zákonnosti**, ktoré sa zaviedlo nariadením, a nový **interný postup vybavovania sťažností** ďalej posilnili procesné záruky osôb, ktorých sa vyšetrovanie týka. Zatiaľ čo viaceré konzultované zainteresované strany vyjadrili obavy, pokiaľ ide o pridanú hodnotu nových ustanovení, iné zainteresované strany tvrdili, že rovnováha medzi úradom OLAF a procesnými právami je primeraná, a ďalšie vyzvali na posilnenie procesných práv. Celkove hodnotenie neposkytuje dôkaz o tom, že by procesné záruky v nariadení boli nedostatočné v kontexte súčasných vyšetrovacích právomocí a úkonov úradu OLAF. Pokiaľ ide o ustanovenia o **dozore a kontrole** obsiahnuté v nariadení, v hodnotení sa naznačuje, že rozdielne názory a postupy v súvislosti s týmito ustanoveniami (najmä ustanoveniami o úlohe a mandáte dozorného výboru a o jeho prístupe k informáciám týkajúcim sa prípadov, ktorými disponuje OLAF) mali vplyv na prácu výboru a jeho spoluprácu s úradom OLAF.

V rámci hodnotenia sa zistilo aj viacero problémov z hľadiska **vnútornej a vonkajšej súdržnosti** nariadenia.

1. Nariadenie poskytuje právny základ na to, aby úrad OLAF mohol členským štátom pomáhať pri organizovaní úzkej a pravidelnej spolupráce medzi ich príslušnými orgánmi s cieľom koordinovať ich činnosť zameranú na ochranu finančných záujmov EÚ. To je kľúčovým prvkom mandátu úradu OLAF podporovať cezhraničnú spoluprácu medzi členskými štátmi. Nariadenie však neobsahuje podrobné

ustanovenia o spôsoboch koordinácie ani o postupoch uplatniteľných v týchto tzv. **prípadoch koordinácie**. Vedie to k nedostatku právnej istoty pre úrad OLAF a pre členské štáty, ktoré sa spoliehajú na jeho pomoc. Obzvlášť obmedzujúce je to v oblastiach (ako sú štrukturálne fondy), v ktorých sa podporná a koordinačná úloha úradu OLAF nestanovuje v žiadnych iných právnych aktoch Únie. V oblastiach, v ktorých takéto ustanovenia existujú (ako je colná oblasť a duševné vlastníctvo[9]), môže vzťah medzi nariadením č. 883/2013 a týmito inými právnymi aktmi viesť k praktickým problémom pri uplatňovaní.

2. Nariadenie č. 883/2013 sa uplatňuje v spojení s inými právnymi aktmi EÚ, od ktorých závisí účinné vykonávanie mandátu úradu OLAF. Pred nariadením č. 883/2013 a jeho predchodcami z roku 1999 boli prijaté nariadenia **nariadení č. 2185/96 a č. 2988/95**, na ktorých sa zakladá jeden z hlavných nástrojov vyšetrovaní vykonávaných úradom OLAF, a to kontroly a inšpekcie na mieste. V rámci hodnotenia sa medzi týmito úzko prepojenými právnymi aktmi zistili určité nezrovnalosti, ktoré môžu v niektorých prípadoch viesť k neistote a rozdielnym výkladom.

Napokon, v pracovnom dokumente útvarov Komisie pripojenom k tejto správe a v správe externého dodávateľa sa uvádzajú viaceré ustanovenia nariadenia, ktorým by prospelo **objasnenie a zjednodušenie** v rámci nariadenia alebo **zlepšenie uplatňovania** prostredníctvom vykonávacích opatrení. Tie z nich, ktoré si zasluhujú osobitnú pozornosť, sú uvedené v oddiele 5.3 ďalej v texte.

V oddiele 5 je opísaný možný ďalší postup, pokiaľ ide o opatrenia nadväzujúce na hodnotenie. Na jednej strane by sa mali opierať o skúsenosti s uplatňovaním nariadenia, ktoré boli posúdené v rámci hodnotenia. Na druhej strane by mali zohľadňovať aj budúce zriadenie Európskej prokuratúry, ktorá výrazne posilní a zmení mechanizmy na ochranu finančných záujmov EÚ na úrovni EÚ.

4. Zriadenie Európskej prokuratúry a jeho vplyv na mandát úradu OLAF a vyšetrovania vykonávané týmto úradom

Zriadenie Európskej prokuratúry je jednou z kľúčových priorít Komisie v oblasti trestnej justície a súčasťou celkovej stratégie na boj proti podvodom poškodzujúcim rozpočet EÚ. Dňa 8. júna 2017 sa na zasadnutí Rady pre spravodlivosť a vnútorné veci 20 členských štátov dohodlo na všeobecnom smerovaní v súvislosti s nariadením o zriadení Európskej prokuratúry prostredníctvom posilnenej spolupráce. Európska prokuratúra bude prvým orgánom EÚ s právomocou stíhať trestné činy poškodzujúce rozpočet EÚ, ako sú vymedzené v smernici o ochrane finančných záujmov, napríklad podvody, korupciu alebo závažné cezhraničné podvody v oblasti DPH. Očakáva sa, že zriadenie Európskej prokuratúry bude viesť k súdržnejšej a účinnejšej politike stíhania trestných činov poškodzujúcich rozpočet EÚ, v dôsledku čoho sa zvýši počet trestných stíhaní a odsúdení, ako aj miera vymáhania podvodne čerpaných finančných prostriedkov Únie. Európska prokuratúra bude mať potenciál vyriešiť niektoré nedostatky týkajúce sa zúčastnených členských štátov, zistené pri hodnotení.

[9] Nariadenie Rady (ES) č. 515/97 z 13. marca 1997 o vzájomnej pomoci medzi správnymi orgánmi členských štátov a o spolupráci medzi správnymi orgánmi členských štátov a Komisiou pri zabezpečovaní riadneho uplatňovania predpisov o colných a poľnohospodárskych záležitostiach, Ú. v. ES L 82, 22.3.1997, s. 1 – 16, naposledy zmenené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/1525 z 9. septembra 2015 a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 608/2013 z 12. júna 2013 o presadzovaní práv duševného vlastníctva colnými orgánmi a zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1383/2003, Ú. v. EÚ L 181, 29.6.2013, s. 15 – 34.

Komisia už v minulosti poukázala na potrebu posilniť boj proti podvodom, ktoré poškodzujú rozpočet Únie, prostredníctvom integrovanej politiky trestných a administratívnych vyšetrovaní[10]. Tento prístup je naďalej aktuálny. Po zriadení Európskej prokuratúry bude Únia disponovať orgánmi schopnými vykonávať oba druhy vyšetrovaní, čo posilní celkové možnosti opatrení na úrovni EÚ, ktoré budú dopĺňať a podporovať opatrenia prijímané členskými štátmi v rámci ich vlastnej zodpovednosti za ochranu rozpočtu EÚ.

Po zriadení Európskej prokuratúry sa celkový mandát úradu OLAF nezmení, jeho fungovanie sa však bude musieť vo viacerých ohľadoch existencii Európskej prokuratúry prispôsobiť.

OLAF bude aj naďalej oprávnený viesť administratívne vyšetrovania podozrení z podvodných a nepodvodných nezrovnalostí v rámci inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie a vo všetkých členských štátoch, na základe ktorých môže odporučiť začatie súdnych, disciplinárnych, finančných alebo správnych konaní.

V oblasti podozrenia z podvodu Európska prokuratúra a OLAF budú vyzvaní na úzku spoluprácu. V súčasnosti to funguje tak, že ak vyšetrovanie vedené úradom OLAF poukáže na možnú existenciu trestného činu, OLAF spolupracuje s vnútroštátnymi orgánmi trestného stíhania a justičnými orgánmi. Pri zriadení prvého orgánu na úrovni EÚ pre vyšetrovanie a stíhanie trestných činov treba vytvoriť aj silné synergie medzi Európskou prokuratúrou a úradom OLAF, aby oba tieto subjekty mohli vykonávať svoje úlohy čo najefektívnejšie a najproduktívnejšie a aby boli schopné rýchlo a účinne reagovať na podozrenia z podvodu v rámci celej EÚ.

V tejto súvislosti bude potrebné zvážiť úpravy rámca vyšetrovaní vykonávaných úradom OLAF, aby sa zabránilo akémukoľvek riziku duplicity vyšetrovania tých istých skutočností, a stanoviť potrebné mechanizmy, ktoré úradu OLAF umožnia vykonávať jeho úlohu operačnej podpory.

Vzhľadom na rozdielne mandáty nebude vo viacerých prípadoch potrebné koordinovať činnosti úradu OLAF a Európskej prokuratúry, keďže Európska prokuratúra vedie vyšetrovania trestných činov a OLAF administratívne vyšetrovania so zameraním na finančné, disciplinárne a administratívne nadväzné opatrenia. OLAF bude naďalej vykonávať vyšetrovania aj v členských štátoch, ktoré sa v tomto štádiu nezúčastňujú na Európskej prokuratúre. V týchto členských štátoch by mali vnútroštátne orgány, ako aj OLAF prispievať k vytvoreniu podmienok na zabezpečenie účinnej a rovnocennej ochrany finančných záujmov Únie v celej EÚ. Zriadenie Európskej prokuratúry by v žiadnom prípade nemalo viesť k neúčinnej ochrane rozpočtu v členských štátoch, ktoré sa na Európskej prokuratúre nezúčastňujú.

5. Ďalší postup

Nariadenie č. 883/2013 umožnilo úradu OLAF naďalej dosahovať konkrétne výsledky pri ochrane rozpočtu EÚ. Zmeny z roku 2013 priniesli jednoznačné zlepšenie, pokiaľ ide o vedenie vyšetrovaní, spoluprácu s partnermi a práva dotknutých osôb. Zároveň však hodnotenie poukázalo na niektoré nedostatky, ktoré majú vplyv na účinnosť a efektívnosť vyšetrovaní. Okrem toho zriadenie Európskej prokuratúry bude zlomom a výzvou na urýchlené prispôsobenie činnosti úradu OLAF, aby sa zabezpečili synergie a efektívne využívanie zdrojov na úrovni EÚ.

[10] Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov o ochrane finančných záujmov Európskej únie pomocou trestného práva a administratívnymi vyšetrovaniami – Integrovaná politika ochrany peňazí daňových poplatníkov, KOM(2011) 293 v konečnom znení z 26. mája 2011.

V reakcii na to Komisia pripraví posúdenie v súlade so zásadami lepšej právnej regulácie, ktoré môže viesť k návrhu na zmenu nariadenia č. 883/2013 v prvej polovici roku 2018. V čase, keď Európska prokuratúra začne fungovať[11], by táto zmena už mala byť účinná, čím sa zabezpečí bezproblémový prechod na nový inštitucionálny rámec. Pri tomto posúdení sa takisto zohľadní stanovisko dozorného výboru úradu OLAF, ktoré je pripojené k tejto správe.

V posúdení sa zvážia predovšetkým zmeny úlohy a činností úradu OLAF v dôsledku zriadenia Európskej prokuratúry. Mohlo by to zahŕňať aj prípadné ďalšie cielené zmeny tam, kde je to potrebné, a to na základe jednoznačných zistení hodnotenia. Týmito zmenami by sa posilnil rámec pre vyšetrovania vykonávané úradom OLAF, čo by umožnilo zachovať silné postavenie a plnú funkčnosť úradu OLAF, ktorý by dopĺňal trestnoprávny prístup Európskej prokuratúry administratívnymi vyšetrovaniami.

Posúdenie, ktoré sa vykoná v súlade so zásadami lepšej právnej regulácie a môže viesť k vypracovaniu návrhu na zmenu nariadenia v roku 2018, a iné opatrenia nadväzujúce na toto hodnotenie budú pokrývať predovšetkým ďalej uvedené oblasti.

5.1. Adaptácia na zriadenie Európskej prokuratúry

V návrhu nariadenia o Európskej prokuratúre sa už stanovujú hlavné zásady budúcich vzťahov medzi Európskou prokuratúrou a úradom OLAF, pričom sa požaduje, aby oba subjekty konali komplementárne s cieľom zabezpečiť využívanie všetkých dostupných prostriedkov na ochranu finančných záujmov Únie[12]. V posúdení sa zváži, ako by bolo možné tieto zásady odzrkadliť v nariadení č. 883/2013 zavedením konkrétnych postupov pre spoluprácu a doplniť ich pracovnými dohodami.

Jeden z aspektov, ktoré by sa mohli riešiť, sa týka **spracovania prichádzajúcich informácií úradom OLAF a rýchleho prenosu informácií Európskej prokuratúre** o akejkoľvek trestnej činnosti, vo vzťahu ku ktorej môže Európska prokuratúra vykonávať svoje právomoci[13]. Vzhľadom na svoj mandát bude úrad OLAF dôležitým zdrojom informácií pre Európsku prokuratúru. Okrem toho, pokiaľ ide o **výber prípadov** v úrade OLAF, príslušnými ustanoveniami by sa mali vylúčiť súbežné vyšetrovania zo strany úradu OLAF a Európskej prokuratúry, pričom OLAF by sa mal zdržať administratívneho vyšetrovania, hneď ako Európska prokuratúra začne vyšetrovanie tých istých skutočností ako trestného činu[14].

Malo by sa analyzovať aj **konanie úradu OLAF vo veciach, ktoré mu postúpi Európska prokuratúra** na účely následných administratívnych krokov[15].

V posúdení sa preskúmajú aj spôsoby vykonávania ustanovenia obsiahnutého v návrhu nariadenia o Európskej prokuratúre, ktoré umožňuje, aby **Európska prokuratúra požiadala OLAF o operatívnu podporu**[16]. Mohlo by to zahŕňať preskúmanie možností postupov vybavovania žiadostí, ako aj toho, ako má úrad OLAF postupovať pri plnení úloh, aby sa zabezpečilo, že výsledky tejto činnosti bude môcť Európska prokuratúra využiť vo svojich vyšetrovaniach a na účely následného použitia dôkazov.

[11] Článok 120 ods. 2 návrhu nariadenia o Európskej prokuratúre. Európska prokuratúra prevezme svoje právomoci spojené s vyšetrovaním a trestným stíhaním v deň, ktorý sa určí rozhodnutím Komisie a ktorý nesmie byť skorší ako tri roky odo dňa nadobudnutia účinnosti nariadenia o Európskej prokuratúre.
[12] Článok 101 ods. 1 návrhu nariadenia o Európskej prokuratúre.
[13] Článok 24 ods. 1 návrhu nariadenia o Európskej prokuratúre.
[14] Článok 101 ods. 2 návrhu nariadenia o Európskej prokuratúre.
[15] Článok 39 ods. 4 a článok 101 ods. 4 návrhu nariadenia o Európskej prokuratúre.
[16] Článok 101 ods. 3 návrhu nariadenia o Európskej prokuratúre.

5.2. Posilnenie účinnosti vyšetrovacej funkcie úradu OLAF

Komisia preskúma aj možné riešenia niektorých nedostatkov zistených pri hodnotení, a to najmä cielené zmeny zamerané na zlepšenie účinnosti vyšetrovaní. V posúdení sa bude venovať osobitná pozornosť ďalej uvedeným bodom.

Preskúmajú sa možné riešenia na zvýšenie **jednotného uplatňovania vyšetrovacích úkonov**, ktoré má OLAF k dispozícii vo všetkých členských štátoch a inštitúciách, orgánoch, úradoch a agentúrach, aby sa zabezpečila konzistentná úroveň ochrany v rámci celej Únie. Z tohto hľadiska by sa mali posúdiť súčasné odkazy na vnútroštátne právo, ako aj ustanovenia o interných vyšetrovaniach.

Mali by sa zvážiť možné zmeny pravidiel o **prípustnosti správ úradu OLAF ako dôkazov** v súdnych konaniach v členských štátoch, aby sa zabezpečila účinnosť týchto správ a zabránilo sa neefektívnosti vyplývajúcej z duplicity vyšetrovaní.

Komisia posúdi aj spôsoby, ako posilniť **presadzovanie existujúcich právomocí úradu OLAF**. V súvislosti s tým by sa mohla analyzovať revízia **povinnosti spolupracovať**, ktorá je zakotvená v nariadení, aby sa zabezpečil súdržný a účinný rámec v rôznych fázach vyšetrovania.

V posúdení sa okrem toho zváži objasnenie mandátu a vyšetrovacích úkonov úradu OLAF v oblasti **DPH**, ako aj potreba a možnosť lepšieho prístupu k informáciám o **bankových účtoch**.

Mali by sa posúdiť aj nové ustanovenia upravujúce vedenie **prípadov koordinácie**, aby sa zaplnila súčasná medzera v nariadení.

5.3. Iné zistenia vyplývajúce z hodnotenia

Okrem už uvedených zistení sa pri hodnotení identifikovalo viacero otázok, ktoré by bolo vhodné ďalej objasniť či zjednodušiť v nariadení, alebo ktoré by sa mohli riešiť buď legislatívnymi opatreniami, alebo zlepšením uplatňovania nariadenia.

Komisia predovšetkým zváži, ako by sa mohli lepšie riešiť praktické problémy vyplývajúce z rozdielnych názorov na ustanovenia o úlohe a mandáte **dozorného výboru**. V tejto súvislosti Komisia odporúča, aby sa rýchlo uzavreli pracovné dohody medzi úradom OLAF a jeho dozorným výborom.

K ďalším možným oblastiam nariadenia, ktoré by si podľa hodnotenia vyžadovali bližšie objasnenie, patria ustanovenia o **interných vyšetrovaniach** (najmä o inšpekciách priestorov), **digitálnych forenzných operáciách** a zasielanie informácií **tretím krajinám a medzinárodným organizáciám**. Cielenými zmenami by sa mohli riešiť aj zistené nekonzistentnosti a ďalšie zosúladenie pravidiel uplatniteľných na interné a externé vyšetrovania (ak rozdielne pravidlá nie sú opodstatnené).

Komisia môže takisto preskúmať opatrenia na zabezpečenie užšej spolupráce medzi úradom OLAF a inštitúciami, orgánmi, úradmi a agentúrami Únie, pokiaľ ide o možnosti **včasného prenosu informácií úradom OLAF** v prípadoch, keď by mohlo byť potrebné prijať ochranné opatrenia, a na znižovanie rozdielov v nadväzných opatreniach na **finančné odporúčania**.

Komisia odporúča, aby úrad OLAF prijal interné opatrenia s cieľom zabezpečiť konzistentnú **kvalitu záverečných správ a odporúčaní** a zvážil, či je potrebné revidovať **usmernenia k vyšetrovacím postupom**, aby sa vyriešil možný nesúlad s nariadením.

5.4. Výhľad

Na návrh, ktorý sa potenciálne predloží v roku 2018, by mohol v neskoršom štádiu nadväzovať rozsiahlejší proces modernizácie rámca vyšetrovaní vykonávaných úradom OLAF, ktorého základné aspekty boli vypracované v roku 1999 pri zriadení úradu OLAF (a dokonca skôr). Predstavovalo by to príležitosť na zváženie zásadnejších zmien s ohľadom na trendy, ktoré sa v oblasti podvodov objavujú v 21. storočí, a s ohľadom na skúsenosti získané v rámci spolupráce medzi Európskou prokuratúrou a úradom OLAF. Umožnilo by to zamerať sa aj na iné aspekty právneho rámca, v prípade ktorých môže byť potrebné ďalšie zváženie a diskusia. Mohlo by to zahŕňať inštitucionálne riadenie úradu OLAF a kontroly jeho činností. Z hodnotenia nevyplynula jasná potreba podstatnej revízie príslušných ustanovení nariadenia v tomto štádiu. Treba tiež poznamenať, že návrh Komisie na vytvorenie funkcie kontrolóra procesných záruk[17] nie je ešte doriešený a spoluzákonodarca v súvislosti s ním zatiaľ nepodnikol ďalšie kroky. Súčasťou tohto druhého štádia možnej revízie právneho rámca by mohli byť aj rozsiahlejšie otázky súvisiace s celkovou súdržnosťou právneho rámca EÚ v oblasti boja proti podvodom, ktoré by sa neobmedzovali len na nariadenie č. 883/2013.

[17] COM(2014) 340 final.