EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 2.10.2017
COM(2017) 589 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Evalvacija uporabe Uredbe (EU, EURATOM) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999

{SWD(2017) 332 final}

1 Uvod

Evropska komisija izvaja ambiciozen program za okrepitev zaščite finančnih interesov Unije, pri čemer so bili v letu 2017 doseženi pomembni mejniki. Parlament in Svet sta julija sprejela direktivo o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava („direktiva o zaščiti finančnih interesov“)[1]. Poleg tega se pričakuje, da bo Svet v okrepljenem sodelovanju med 20 državami članicami kmalu sprejel uredbo o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva („EJT“)[2].

Ti ukrepi dopolnjujejo institucionalno in pravno okolje za zaščito proračuna Unije, ki se danes na ravni EU opira na delo Evropskega urada za boj proti goljufijam („urad OLAF“), Evropskega računskega sodišča ter drugih institucij, organov, uradov in agencij Unije, na ravni držav članic pa na delo različnih nacionalnih upravnih in sodnih organov. Vsi navedeni subjekti izvajajo ukrepe, potrebne za zaščito proračuna Unije v skladu z obveznostmi, ki izhajajo iz člena 325 PDEU. Komisija je urad OLAF ustanovila leta 1999 za izvajanje upravnih preiskav za boj proti goljufijam, korupciji in drugim nezakonitim dejanjem, ki vplivajo na finančne interese EU, in za pomoč državam članicam v boju proti goljufijam[3].

Vsi ti elementi so pomembni v okviru prizadevanj Unije za naslednji večletni finančni okvir. Komisija trenutno izvaja razmislek o tem, kakšen proračun potrebuje Evropa v prihodnosti[4]. Učinkovita in ustrezna poraba proračuna Unije je ključni element za vzpostavitev zaupanja državljanov EU ter okrepitev trdnosti in dodane vrednosti evropskega projekta. Goljufije in korupcija zmanjšujejo sredstva, ki so na voljo v korist državljanom EU, in so lahko vir drugih kriminalnih dejavnosti, kot so terorizem in organizirani kriminal, zato se je treba proti njim boriti odločno in učinkovito. Končni cilj je doseči enakovredno in visoko raven zaščite proračuna EU na celotnem ozemlju EU.

V zvezi s tem so v tem poročilu predstavljeni rezultati evalvacije uporabe Uredbe št. 883/2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam[5] (v nadaljnjem besedilu: Uredba), ki je določena v skladu s členom 19 navedene uredbe. Poročilo poleg tega opredeljuje možnosti, kako po potrebi prilagoditi in okrepiti pravni okvir za preiskave urada OLAF z ozirom na predvideno sprejetje uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva in glede na glavne ugotovitve vrednotenja.

Poročilu je priloženo mnenje nadzornega odbora OLAF o uporabi Uredbe, sprejeto v skladu s členom 19 Uredbe[6]. Evalvacijsko poročilo Komisije in mnenje odbora sta neodvisna dokumenta, ki sta bila pripravljena vzporedno.

---

[1] Direktiva (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava, UL L 198, 28.7.2017, str. 29–41.

[2] Medinstitucionalna zadeva: 2013/0255 (APP). Dne 8. in 9. junija 2017 je Svet za pravosodje in notranje zadeve dosegel dogovor o splošnem pristopu glede uredbe o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva. Osnutek uredbe je bil nato predložen Evropskemu parlamentu v odobritev. Vse navedbe osnutka uredbe o Evropskem javnem tožilstvu v tem dokumentu se sklicujejo na besedilo splošnega pristopa iz dokumenta 9941/17, na voljo na: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9941-2017-INIT/sl/pdf.

[3] Sklep Komisije 1999/352/ES, ESPJ, Euratom z dne 28. aprila 1999 o ustanovitvi Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF), UL L 136, 31.5.1999, str. 20.

[4] Evropska komisija, Razmislek o prihodnosti financ EU, COM(2017) 358 z dne 28. junija 2017.

[5] Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999, UL L 248, 18.9.2013, str. 1.

[6] Nadzorni odbor OLAF, Mnenje št. 2/2017 z dne 28. septembra 2017.

2 Evalvacija Uredbe št. 883/2013

Evalvacija se je osredotočala na **štiri ključna področja**: uspešnost, učinkovitost, usklajenost in ustreznost. Dodana vrednost EU ni bila zajeta v evalvacijo, saj urad OLAF zagotavlja zaščito finančnih interesov EU, in sicer v okviru členov 317 in 325 PDEU, tako da izvaja posebne naloge na ravni EU, ki jih ni mogoče izvesti na nacionalni ravni. Obravnavali so se tudi vidiki v zvezi z obeti uresničevanja ciljev Uredbe, in sicer tudi v okviru razvijajočih se politik boja proti goljufijam in trendov pri goljufijah.

Evalvacija temelji na **obsežnem posvetovanju** z velikim številom zainteresiranih strani. Urad OLAF je kot del postopka eavalvacije 1. in 2. marca 2017 organiziral konferenco o evalvaciji Uredbe[7], na kateri je sodelovalo skoraj 250 udeležencev iz služb za usklajevanje boja proti goljufijam v državah članicah, upravnih organov držav članic za upravljanje sredstev EU, organov kazenskega pregona, tožilstva in sodstva, institucij, organov, uradov in agencij ter mednarodnih organizacij, akademskih krogov in nevladnih organizacij. Posvetovanja s temi skupinami zainteresiranih strani in uslužbenci urada OLAF so potekala tudi prek razgovorov in raziskav.

Evalvacija je zajemala časovno obdobje od 1. oktobra 2013 (ko je Uredba začela veljati) do decembra 2016.

Podrobne ugotovitve evalvacije in uporabljena metodologija so opisane v delovnem dokumentu služb Komisije, ki je priložen temu poročilu. Delovni dokument služb je bil pripravljen na podlagi študije, ki jo je opravil zunanji izvajalec[8].

3 Glavne ugotovitve evalvacije

Uredba št. 883/2013 je osrednji temeljpravnega okvira, ki ureja pristojnosti urada OLAF za izvajanje upravnih preiskav glede goljufij, korupcije in drugih nezakonitih dejavnosti, ki škodijo finančnim interesom EU. Uredba je bila sprejeta po obsežnih medinstitucionalnih razpravah in nadomešča dve uredbi iz leta 1999, da bi:

- izboljšala uspešnost, učinkovitost in odgovornost urada OLAF, hkrati pa zaščitila njegovo neodvisnost;
- okrepila procesna jamstva in temeljne pravice oseb, ki so predmet preiskave;
- okrepila sodelovanje z državami članicami, institucijami, organi, uradi in agencijami EU, tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami ter
- okrepila upravljanje urada OLAF.

Evalvacija je pokazala, da so se ti **posebni cilji** v preteklosti izkazali za **ustrezne**, in to še vedno so, pri doseganju najpomembnejšega cilja zaščite finančnih interesov Unije. OLAF v ta namen izvaja posebne naloge na ravni EU, ki jih ne bi bilo mogoče izvesti samo na nacionalni ravni. Dodana vrednost preiskav urada OLAF je bila potrjena med posvetovanjem z zainteresiranimi stranmi na nacionalni ravni in na ravni Unije. Evalvacija je potrdila tudi nadaljnjo ustreznost teh ciljev v okviru ustanovitve Evropskega javnega tožilstva.

Uredba uradu OLAF omogoča, da izpolnjuje svoj mandat z oprijemljivimi rezultati. Evalvacija je pokazala, da se je zaradi več konkretnih določb Uredbe omogočilo še

[7] Vse razpoložljive predstavitve s konference so na voljo na spletni strani Komisije: https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/olaf-regulation-evaluation/conference_en.

[8] ICF Consulting Services Limited, 2017, Evalvacija uporabe Uredbe št. 883/2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) (Evaluation of the application of Regulation no 883/2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office), končno poročilo, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/evaluation_of_the_application_regulation_883_en.pdf

uspešnejše izvajanje preiskav. Z uvedbo določb, ki omogočajo strukturirano sodelovanje, sta se okrepila **sodelovanje in izmenjava informacij** med uradom OLAF in njegovimi partnerji. Ustanovitev služb za usklajevanje boja proti goljufijam v državah članicah je bila, na primer, opredeljena kot pomemben korak h krepitvi povezav med uradom OLAF in državami članicami.

Evalvacija je poleg tega pokazala, da se je z uredbo in notranjimi organizacijskimi ukrepi znatno izboljšala **uspešnost urada OLAF pri izboru spisov in preiskav**. To je razvidno iz povečanja števila preiskav, ki jih vodi preiskovalno osebje, ter povečanja števila priporočil in zneskov, priporočenih za izterjavo.

Vendar je evalvacija razkrila tudi več pomanjkljivosti, povezanih z **izvajanjem preiskav**, ki vplivajo na uspešno in učinkovito uporabo Uredbe.

(1) OLAF ima preiskovalna pooblastila, ki izhajajo iz različnih aktov prava Unije, vključno z Uredbo. Vendar ti akti v mnogih primerih **pogojujejo uporabo teh pooblastil s pogoji, ki jih določa nacionalno pravo**, zlasti kar zadeva preglede na kraju samem in inšpekcije gospodarskih subjektov ter digitalne forenzične operacije, ki se izvajajo na ozemlju držav članic. Iz evalvacije je razvidno, da ni povsem jasno, do kolikšne mere Uredba št. 883/2013 določa uporabo nacionalnega prava. Različne razlage zadevnih določb in razlike med nacionalnimi zakonodajami povzročajo razdrobljenost v zvezi z izvrševanjem pooblastil urada OLAF v državah članicah, kar v nekaterih primerih zmanjšuje zmožnost urada OLAF, da bi uspešno izvajal preiskave in v končni fazi prispeval k ciljem Pogodbe, tj. učinkoviti zaščiti finančnih interesov Unije.

(2) Uredba uradu OLAF ne zagotavlja **orodij za izvrševanje** svojih pooblastil v primeru, da osebe ali priče, ki jih preiskave zadevajo, zavrnejo sodelovanje ali ga ovirajo. To pa lahko omeji uspešnost preiskav urada OLAF, saj so razlike med državami članicami odvisne od sposobnosti pristojnih nacionalnih organov, da uradu OLAF pomagajo z lastnimi orodji za izvrševanje. Na tem področju obstajajo tudi razlike med veljavnimi nacionalnimi zakonodajami.

(3) Evalvacija je na podlagi prispevkov nekaterih zainteresiranih strani pokazala, da je treba obravnavati nekatere spremembe preiskovalnih pooblastil urada OLAF. Oceniti bi bilo treba potrebo in možnost boljšega dostopa do **podatkov o bančnih računih** v skladu z ustreznimi pogoji, ki bi bili lahko ključni za odkrivanje številnih primerov goljufij ali nepravilnosti. To pooblastilo je povezano tudi z možnostjo preiskovanja področja **DDV**, za katerega je evalvacija pokazala, da bi bilo treba na njem pojasniti in okrepiti pristojnosti urada OLAF.

(4) Na področju **notranjih preiskav** se Uredba uporablja v povezavi z notranjimi odločitvami, ki jih sprejme vsaka institucija, organ, urad ali agencija, kar včasih vodi do različnih možnosti za ukrepanje urada OLAF. V evalvaciji je bilo ugotovljeno, da bi natančnejše določbe Uredbe o pogojih za izvajanje notranjih preiskav, ki bi se uporabljale v vseh institucijah, organih, uradih in agencijah, lahko prispevale k boljšemu zagotavljanju enotne zaščite in zagotovile okvir za oceno posebnih ureditev iz notranjih odločitev. Poleg tega bi se lahko dodatno uskladila pravila, ki se uporabljajo za notranje in zunanje preiskave (če različna pravila niso upravičena), da se zagotovi skladnejši okvir za preiskave.

(5) Vrednotenje je izpostavilo nekaj možnosti za nadaljnjo uporabo **zgodnjega posredovanja informacij** s strani urada OLAF drugim institucijam, organom, uradom in agencijam v primerih, v katerih bi bil del dejstev v okviru preiskave, ki bi

bila še v teku, že dokazan, kar bi lahko privedlo do takojšnje uvedbe previdnostnih ukrepov, ne da bilo treba počakati na zaključek celotne preiskave.

Kar zadeva **nadaljnje ukrepanje na podlagi preiskav**, obstajajo med prejemniki velike razlike pri nadaljnjem ukrepanju na podlagi priporočil urada OLAF, včasih pa tudi pomembne vrzeli med priporočili in nadaljnjim ukrepanjem. Vrednotenje je izpostavilo kakovost in pravočasnost končnih poročil urada OLAF kot dejavnik, ki vpliva na stopnjo izvajanja nadaljnjih ukrepov na podlagi priporočil, ter je – glede nadaljnjega ukrepanja v zvezi s finančnimi priporočili – opredelilo tudi razlike v oceni vpliva urada OLAF ter institucij, organov, uradov in agencij na proračun EU.

Vendar se najpomembnejša ugotovljena pomanjkljivost glede nadaljnjega ukrepanja na podlagi priporočil nanaša na pravila o **dopustnosti dokazov, ki jih urad OLAF zbral v okviru nacionalnih sodnih postopkov**. Uredba določa, da poročila urada OLAF pomenijo dopustne dokaze v kazenskih postopkih na enak način in pod enakimi pogoji kot upravna poročila, ki jih pripravijo nacionalni upravni inšpektorji. Evalvacija je pokazala, da v nekaterih državah članicah to pravilo ne zagotavlja zadostne uspešnosti dejavnosti urada OLAF.

Vključitev **nove določbe o postopkovnih jamstvih**, uvedene leta 2013, je bila sodeč po rezultatih evalvacije na splošno priznana kot izboljšava za varstvo pravic posameznikov, ki so predmet preiskave urada OLAF. Z možnostjo **preskusa zakonitosti**, ki ga uvaja Uredba, in novim **internim pritožbenim postopkom** so se procesna jamstva oseb, ki so predmet preiskave, še dodatno okrepila. Medtem ko so nekatere zainteresirane strani izrazile pomisleke glede dodane vrednosti novih določb, so druge menile, da je ravnotežje med pooblastili urada OLAF in procesnimi pravicami ustrezno, tretje strani pa so ponovno pozvale k okrepitvi procesnih pravic. Na splošno evalvacija ni pokazala, da postopkovna jamstva, določena v Uredbi, v okviru veljavnih preiskovalnih pooblastil in orodij urada OLAF ne bi zadostovala. Glede določb Uredbe o **nadzoru in kontroli** je iz evalvacije razvidno, da so različni pogledi in prakse v zvezi s temi določbami, zlasti kar se tiče vloge in mandata nadzornega odbora ter njegovega dostopa do informacij, ki jih hrani urad OLAF, vplivali na delo odbora in njegovo sodelovanje z uradom OLAF.

V okviru evalvacije se je ugotovilo tudi več težav z vidika **notranje in zunanje skladnosti** Uredbe.

(1) Uredba zagotavlja pravno podlago, na kateri urad OLAF državam članicam zagotavlja pomoč pri organizaciji tesnega in rednega sodelovanja med njihovimi pristojnimi organi, da lahko ti medsebojno uskladijo njihove aktivnosti za zaščito finančnih interesov EU. To je ključen element pristojnosti urada OLAF za podporo čezmejnega sodelovanja med državami članicami. Vendar Uredba ne vsebuje podrobnih določb o načinih usklajevanja ali postopkih, ki se uporabljajo v teh tako imenovanih **„primerih usklajevanja“**. Posledica tega je pomanjkanje pravne varnosti za urad OLAF in za države članice, ki se opirajo na pomoč urada OLAF. To omejuje možnosti zlasti na področjih (kot so, na primer, strukturni skladi), na katerih ni drugih aktov prava Unije, ki bi določali podporno in usklajevalno vlogo urada OLAF. Na tistih področjih, na katerih takšne določbe obstajajo (na primer na področju carin in intelektualne lastnine[9]), lahko razmerje med Uredbo št. 883/2013 in drugimi pravnimi akti povzroči praktične težave pri uporabi.

[9] Uredba Sveta (ES) št. 515/97 z dne 13. marca 1997 o medsebojni pomoči med upravnimi organi držav članic in o sodelovanju med njimi in Komisijo zaradi zagotavljanja pravilnega izvajanja carinske in kmetijske zakonodaje, UL L 82, 22.3.1997, str. 1, kakor je bila nazadnje spremenjena z Uredbo (EU) 2015/1525

(2) Uredba št. 883/2013 se uporablja skupaj z drugimi akti prava Unije, ki so potrebni za uspešno izvajanje pristojnosti urada OLAF. **Uredbi št. 2185/96 in št. 2988/95**, na katerih temelji eno glavnih preiskovalnih orodij urada OLAF – pregledi na kraju samem in inšpekcije – sta bili sprejeti pred sprejetjem Uredbe št. 883/2013 in njenih predhodnic iz leta 1999. V evalvaciji so bila ugotovljena nekatera neskladja med temi tesno povezanimi pravnimi akti, ki lahko v nekaterih primerih povzročijo negotovost in različne razlage.

Poleg tega delovni dokument služb, ki je priložen temu poročilu, in poročilo zunanjega izvajalca navajata nekatere določbe Uredbe, ki bi se lahko **pojasnile ali poenostavile** ali pa bi se njihova **uporaba lahko izboljšala** z izvedbenimi ukrepi. Nekatere od njih so navedene v oddelku 5.3 spodaj, kot določbe, na katere se je potrebno osredotočiti.

Možnosti za ukrepanje na podlagi evalvacije so navedene v oddelku 5. Te bi po eni strani morale temeljiti na izkušnjah, pridobljenih pri uporabi Uredbe, ki je predmet evalvacije. Po drugi strani pa bi morale upoštevati tudi prihodnjo ustanovitev Evropskega javnega tožilstva, ki bo na ravni EU znatno okrepilo in spremenilo mehanizme za zaščito finančnih interesov EU.

4 Ustanovitev Evropskega javnega tožilstva in njegov vpliv na pristojnosti in preiskave urada OLAF

Ustanovitev Evropskega javnega tožilstva je ena od glavnih prednostnih nalog Komisije na področju kazenskega pravosodja in del globalne strategije za boj proti goljufijam, ki škodijo proračunu EU. Na zasedanju Sveta za pravosodje in notranje zadeve 8. junija 2017 se je 20 držav članic dogovorilo o splošnem pristopu v okviru okrepljenega sodelovanja k uredbi o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva. Evropsko javno tožilstvo bo prvi organ EU, ki bo imel pooblastila za pregon kaznivih dejanj, ki škodijo proračunu EU, kot so opredeljena v direktivi o zaščiti finančnih interesov, na primer goljufij, korupcije ali resnih čezmejnih goljufij na področju DDV. Pričakuje se, da bo omogočilo bolj usklajeno in učinkovito politiko za pregon kaznivih dejanj, ki škodijo proračunu EU, kar bo privedlo do večjega števila pregonov in obsodb ter višjo stopnjo izterjave sredstev Unije, ki so bila izgubljena zaradi goljufij. Prav tako bo lahko odpravilo nekatere pomanjkljivosti, ugotovljene v evalvaciji, kar zadeva sodelujoče države članice.

Komisija je v preteklosti že poudarila, da je treba s celostno politiko kazenskih in upravnih preiskav okrepiti boj proti goljufijam, ki škodijo proračunu Unije[10]. Ta pristop velja še danes. Z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva bo Unija razpolagala z organi, ki bodo lahko izvajali obe vrsti preiskav, kar bo okrepilo možnosti za ukrepanje na ravni EU, ki bo dopolnilo in okrepilo ukrepe, ki jih sprejmejo države članice v okviru svojih pristojnosti za zaščito proračuna EU.

Po ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva se splošen mandat urada OLAF sicer ne bo spremenil, v več pogledih pa se bo moralo prilagoditi njegovo delovanje.

Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. septembra 2015 in Uredbo (EU) št. 608/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. junija 2013 o uveljavljanju pravic intelektualne lastnine s strani carinskih organov in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1383/2003, UL L 181, 29.6.2013, str. 15.

[10] Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij „O zaščiti finančnih interesov Evropske unije s kazenskim pravom in upravnimi preiskavami – Celostna politika za zaščito denarja davkoplačevalcev“, COM(2011) 293 final, 26.5.2011.

Urad OLAF bo še naprej pristojen za upravno preiskavo domnevnih goljufij in nepravilnosti v institucijah, organih, uradih in agencijah Unije ter v vseh državah članicah z namenom, da se izdajo priporočila za pravosodne, disciplinske, finančne ali upravne postopke.

Pri sumu na goljufijo bosta morala Evropsko javno tožilstvo in urad OLAF v prihodnje tesno sodelovati. Ko preiskava urada OLAF opozori na morebitni obstoj kaznivega dejanja, urad OLAF v sedanji ureditvi sodeluje z nacionalnimi organi pregona in pravosodnimi organi. Ker bo zdaj prvič ustanovljen organ za kazenske preiskave in pregone na ravni EU, bo potrebno ustvariti močne sinergije med Evropskim javnim tožilstvom in uradom OLAF, da bi lahko oba opravljala svoje naloge na kar najbolj učinkovit in produktiven način ter da se zagotovi hiter in uspešen odziv na primere suma goljufije po celi EU.

V zvezi s tem bo treba proučiti prilagoditve okvira za preiskave urada OLAF, s čimer bi se izognili podvajanju preiskav istih dejstev in zagotovili potrebni mehanizmi, ki bodo uradu OLAF omogočali, da opravlja vlogo operativne podpore.

V drugih primerih dejavnosti urada OLAF in Evropskega javnega tožilstva ne bo treba usklajevati, saj bosta imela različne naloge: Evropsko javno tožilstvo bo preiskovalo kazniva dejanja, urad OLAF pa bo izvajal upravne preiskave, osredotočene na nadaljnje finančne, disciplinske in upravne ukrepe. Urad OLAF bo še naprej izvajal preiskave v državah članicah, ki na tej stopnji ne sodelujejo v Evropskem javnem tožilstvu. V teh državah članicah bi morali nacionalni organi in urad OLAF prispevati k ustvarjanju pogojev za zagotovitev učinkovite in enakovredne zaščite finančnih interesov Unije po vsej EU. Ustanovitev Evropskega javnega tožilstva pod nobenim pogojem ne sme voditi k neučinkoviti zaščiti proračuna v državah članicah, ki ne sodelujejo v Evropskem javnem tožilstvu.

5. Nadaljnji ukrepi

Uredba št. 883/2013 omogoča uradu OLAF, da še naprej dosega konkretne rezultate pri zaščiti proračuna EU. Spremembe iz leta 2013 so prinesle jasne izboljšave glede vodenja preiskav, sodelovanja s partnerji in pravic zadevnih oseb. Hkrati je evalvacija pokazala nekatere pomanjkljivosti, ki vplivajo na uspešnost in učinkovitost preiskav. Obenem bo z oblikovanjem Evropskega javnega tožilstva prišlo do korenitih sprememb, ki bodo zahtevale hitro prilagoditev delovanja urada OLAF, da bi se zagotovile sinergije in učinkovita raba virov na ravni EU.

V ta namen bo Komisija pripravila oceno v skladu z načeli boljšega pravnega urejanja, na podlagi katere bo v prvi polovici 2018 morda pripravila predlog za spremembo Uredbe št. 883/2013, ki bi moral biti v veljavi še pred začetkom delovanja Evropskega javnega tožilstva[11], da se zagotovi nemoten prehod na nov institucionalni okvir. Ta ocena bo upoštevala tudi mnenje nadzornega odbora urada OLAF, ki je priložen temu poročilu.

Ocena učinka bo obravnavala predvsem spremembe v zvezi z vlogo in delovanjem urada OLAF, ki bodo potrebne zaradi ustanovitve Evropskega javnega tožilstva. Po potrebi bi lahko vključevala tudi morebitne dodatne ciljno usmerjene spremembe na podlagi najbolj nedvoumnih ugotovitev evalvacije. Te bi okrepile okvir za preiskave urada OLAF, s čimer bi se ohranil trden in dobro delujoč urad OLAF, ki bi dopolnjeval uporabo kazenskega prava s strani Evropskega javnega tožilstva z uporabo upravnih preiskav.

[11] Člen 120(2) osnutka uredbe o Evropskem javnem tožilstvu. Evropsko javno tožilstvo bo prevzelo svoje preiskovalne in tožilske pristojnosti na dan, določen s sklepom Komisije, in ne prej kot v treh letih po začetku veljavnosti uredbe o Evropskem javnem tožilstvu.

Ocena učinka, izvedena v skladu z načeli boljšega pravnega urejanja, bo vključena v pripravo predloga leta 2018 in drugih ukrepov za nadaljnje ukrepanje na podlagi evalvacije ter bo zajemala zlasti naslednja področja.

5.1 Prilagoditev ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva

Osnutek uredbe o Evropskem javnem tožilstvu že določa glavna načela za prihodnje odnose med Evropskim javnim tožilstvom in uradom OLAF, in sicer zahteva, da organa delujeta na dopolnilen način za zagotovitev, da se uporabijo vsa razpoložljiva sredstva za zaščito finančnih interesov Unije[12]. Ocena učinka bo proučila, kako bi se lahko navedena načela z uvedbo konkretnih postopkov za sodelovanje in dopolnilnimi delovnimi dogovori odražala v določbah Uredbe št. 883/2013.

Eden od obravnavanih vidikov bi lahko bilo **ravnanje urada OLAF s prejetimi informacijami** o kaznivem ravnanju, obravnava katerega je v pristojnosti Evropskega javnega tožilstva, **in hitro posredovanje teh informacij Evropskemu javnemu tožilstvu**[13]. Glede na njegov mandat bo urad OLAF pomemben vir informacij za Evropsko javno tožilstvo. V zvezi z **izbiro primerov**, ki jih preiskuje urad OLAF, bi ustrezne določbe morale določati, da se urad OLAF in Evropsko javno tožilstvo izogibata sočasnim preiskavam, pri čemer bi urad OLAF moral opustiti upravno preiskavo takoj, ko Evropsko javno tožilstvo začne preiskavo kaznivega dejanja glede istih dejstev[14].

Poleg tega bi bilo treba analizirati tudi **primere, ki jih Evropsko javno tožilstvo v nadaljnjo upravno spremljanje preda uradu OLAF**[15].

Nazadnje bo ocena učinka proučila načine za uveljavljanje določbe osnutka uredbe o Evropskem javnem tožilstvu, ki **Evropskemu javnemu tožilstvu omogoča, da zahteva operativno podporo urada OLAF**[16]. To bi moralo vključevati proučitev možnih postopkov za obravnavo takšnih zahtevkov in postopkov, ki naj bi jih urad OLAF uporabljal pri opravljanju nalog, da se zagotovi, da Evropsko javno tožilstvo v svojih preiskavah lahko uporabi rezultate dejavnosti urada OLAF ter da se ti v prihodnosti lahko uporabijo kot dokazno gradivo.

5.2 Povečanje uspešnosti preiskovalnih nalog urada OLAF

Komisija bo proučila tudi možne rešitve za nekatere pomanjkljivosti, ugotovljene v okviru evalvacije. Osredotočiti bi se bilo treba na ciljno usmerjene spremembe, katerih cilj je povečati uspešnost preiskav. V oceni učinka se bodo obravnavala zlasti naslednja vprašanja.

Proučile se bodo možne rešitve za povečanje **usklajene uporabe preiskovalnih orodij**, ki so na voljo uradu OLAF v državah članicah ter institucijah, organih, uradih in agencijah, da se zagotovi dosledna raven zaščite po vsej Uniji. V zvezi s tem bi bilo treba upoštevati obstoječa sklicevanja na nacionalno zakonodajo in določbe o notranjih preiskavah.

Upoštevati bi bilo treba morebitne spremembe pravil o **dopustnosti poročil urada OLAF kot dokazov** v sodnih postopkih v državah članicah, da bi zagotovili njihovo uspešnost in se izognili neučinkoviti porabi sredstev zaradi podvajanja preiskav.

[12] Člen 101(1) osnutka uredbe o Evropskem javnem tožilstvu.
[13] Člen 24(1) osnutka uredbe o Evropskem javnem tožilstvu.
[14] Člen 101(2) osnutka uredbe o Evropskem javnem tožilstvu.
[15] Člen 39(4) in člen 101(4) osnutka uredbe o Evropskem javnem tožilstvu.
[16] Člen 101(3) osnutka uredbe o Evropskem javnem tožilstvu.

Komisija bo ocenila tudi načine, kako okrepiti **izvrševanje obstoječih pristojnosti urada OLAF**. V zvezi s tem bi bilo morda potrebno pregledati **dolžnosti glede sodelovanja**, določene v Uredbi, da se zagotovi skladen in učinkovit okvir na vseh stopnjah preiskave.

Poleg tega se bo v oceni učinka proučilo, ali je treba natančneje določiti pristojnosti in preiskovalna orodja urada OLAF na področju **DDV**, proučile pa se bodo tudi potreba po dostopu do podatkov o **bančnem računu** ter možnosti boljšega dostopa do njih.

Poleg tega bi se za zapolnitev trenutne vrzeli v Uredbi lahko razmislilo o novih določbah, ki urejajo vodenje **primerov usklajevanja**.

5.3 Durge ugotovitve evalvacije

Poleg zgoraj navedenih so bila v okviru evalvacije obravnavana številna vprašanja, pri katerih bi lahko koristile dodatne pojasnitve ali poenostavitve v Uredbi ali ki bi se lahko obravnavala z zakonodajnimi ukrepi ali z boljšo uporabo Uredbe.

Komisija bo zlasti proučila, kako bolje obravnavati praktične težave, ki izhajajo iz različnih mnenj o določbah o vlogi in mandatu **nadzornega odbora**. V zvezi s tem Komisija priporoča, da se delovne ureditve med uradom OLAF in njegovim nadzornim odborom hitro zaključijo.

Možna področja nadaljnjih pojasnitev Uredbe, ugotovljena v evalvaciji, vključujejo določbe o **notranjih preiskavah** (zlasti pregled prostorov), **digitalnih forenzičnih operacijah** in posredovanju informacij **tretjim državam in mednarodnim organizacijam**. Ciljne spremembe bi prav tako lahko obravnavale ugotovljene nedoslednosti in dodatno uskladile pravila, ki se uporabljajo za notranje in zunanje preiskave (kadar različna pravila niso upravičena).

Komisija lahko prouči tudi ukrepe za zagotovitev tesnejšega sodelovanja med uradom OLAF ter institucijami, organi, uradi in agencijami v zvezi z morebitnim **zgodnjim posredovanjem informacij** s strani urada OLAF, kadar je potrebno sprejetje previdnostnih ukrepov, ter za zmanjšanje neskladja glede nadaljnjih ukrepov v zvezi s **finančnimi priporočili**.

Komisija priporoča uradu OLAF, naj sprejme notranje ukrepe za zagotovitev dosledne **kakovosti končnih poročil in priporočil** ter naj prouči, ali obstaja potreba po pregledu **navodil o preiskovalnih postopkih**, da bi odpravil vse morebitne nedoslednosti z Uredbo.

5.4 Obeti

Na poznejši stopnji bi predlogu, ki bo predvidoma predstavljen leta 2018, lahko sledil obsežnejši postopek za posodobitev okvira za preiskave urada OLAF, ki v osnovi izhaja iz časa ustanovitve urada OLAF leta 1999 (in še prej). To bi lahko bila priložnost za razmislek o temeljitih spremembah v kontekstu trendov pri goljufijah v 21. stoletju, pri čemer bi se upoštevale izkušnje, pridobljene pri sodelovanju med Evropskim javnim tožilstvom in uradom OLAF. Omogočilo bi tudi osredotočenje na druge vidike pravnega okvira, pri katerih sta morebiti potrebna nadaljnji razmislek in razprava. To lahko vključuje institucionalno upravljanje urada OLAF in nadzor nad njegovo dejavnostjo. Evalvacija je pokazala, da v tej fazi ni treba bistveno spremeniti ustreznih določb Uredbe. Omeniti je treba tudi, da predlog Komisije glede uvedbe funkcije nadzornika za procesna jamstva[17] še ni bil sprejet in da ga sozakonodajalec še ni obravnaval. Kot je pokazala evalvacija, bi del tega drugega koraka v morebitnem pregledu pravnega okvira lahko bilo tudi obravnavanje večja vprašanja v zvezi s

[17] COM(2014) 340 final.

splošno skladnostjo pravnega okvira EU za boj proti goljufijam, ki so zastavljena širše od Uredbe št. 883/2013.