

Bruxelles, 18. srpnja 2025.
(OR. en)

11812/25

GAF 18
FIN 907
COPEN 228
EUROJUST 28
JAI 1110
COSI 142
ENFOPOL 282
EF 248
ECOFIN 1043
UD 171
FISC 206

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	17. srpnja 2025.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2025) 546 final
Predmet:	BIJELA KNJIGA o preispitivanju strukture za borbu protiv prijevara

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2025) 546 final.

Priloženo: COM(2025) 546 final



Bruxelles, 16.7.2025.
COM(2025) 546 final

BIJELA KNJIGA

o preispitivanju strukture za borbu protiv prijevara

1. Uvod

Ugovorima Europske unije („EU”) predviđeno je da je borba protiv prijevара i drugih nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese EU-a zajednička odgovornost EU-a i država članica¹. Europska komisija ima ključnu odgovornost zaštititi financijske interese² EU-a preko svojih dužnosnika za ovjeravanje na osnovi delegiranja te radi na tome zajedno s nekoliko specijaliziranih tijela, ureda i agencija osnovanih tijekom godina, vodeći pritom računa o preporukama Europskog revizorskog suda. Nadležna tijela država članica i dužnosnici za ovjeravanje na osnovi delegiranja iz svih institucija, tijela, ureda i agencija čine strukturu EU-a za borbu protiv prijevара.

Struktura EU-a za borbu protiv prijevара (AFA) s vremenom se razvijala da bi se suzbile prijetnje financijskim interesima EU-a koje se neprestano mijenjaju. Povećale su se transnacionalne prijevare, uključujući prijevare povezane s PDV-om, i aktivnosti mreža organiziranog kriminala usmjerene na sredstva EU-a. Sve je više dokaza o ključnoj ulozi organiziranog kriminala u prijevarama i, s druge strane, o važnoj ulozi prijevара u financiranju drugih oblika teškog i organiziranog kriminala, uključujući terorizam. Počinitelji za provedbu i skrivanje svojih kriminalnih aktivnosti sada koriste napredne tehnologije, kao što su umjetna inteligencija, šifrirana komunikacija i kriptovalute, što otežava borbu protiv prijevара. Osim toga, mijenjaju se načini upravljanja, a zbog velikog povećanja proračuna EU-a, koje je rezultat instrumenta NextGenerationEU, došlo je do povećanja iznosa koji su izloženi riziku od prijevара i nepravilnosti. Preispitivanje okvira AFA-e prilika je za uspješnije svladavanje svih izazova i uklanjanje postojećih nedostataka u zaštiti financijskih interesa EU-a. Postupak preispitivanja AFA-e bit će prilika i za poboljšanje i pojednostavnjenje suradnje među različitim sudionicima u AFA-i. Ova Bijela knjiga namijenjena je pripremi tog postupka i sadržava nekoliko ključnih pitanja koja bi se mogla opsežnije razmotriti u predstojećem preispitivanju.

Preispitivanjem AFA-e dopunjuje se pripremni rad na sljedećem višegodišnjem financijskom okviru (VFO). Cilj je osigurati da sljedeći VFO može imati koristi od ojačane i učinkovitije strukture za borbu protiv prijevара kako bi se zaštitili financijski interesi EU-a optimalnim iskorištavanjem sredstava (posebno u pogledu komplementarnosti i koordinacije funkcija i aktivnosti svih relevantnih dionika). Preispitivanje će doprinijeti ostvarenju ciljeva koje je Komisija utvrdila u svojim prijedlozima za sljedeći dugoročni proračun EU-a. To će se postići prvenstveno radom na složenostima, slabostima i ograničenjima postojećeg sustava; maksimalnim povećanjem učinka svakog eura utrošenog za prioritete i ciljeve u područjima u kojima djelovanje EU-a donosi najveću dodanu vrijednost; te osiguravanjem odgovornosti i sljedivosti pri upotrebi sredstava EU-a.

Preispitivanjem AFA-e dopunjuje se i niz drugih nedavnih ili tekućih političkih inicijativa u područjima koja su usko povezana s borbom protiv prijevара, kao što su Prijedlog direktive o

¹ Članak 310. stavak 6. i članak 325. UFEU-a.

² Članak 317. UFEU-a.

borbi protiv korupcije kaznenopravnim sredstvima³, Uredba o uvjetovanosti⁴ i praćenje u okviru godišnjeg izvješća o vladavini prava.

Europski parlament pridaje veliku važnost preispitivanju AFA-e. Odbor za proračunski nadzor Europskog parlamenta u svojem je izvješću pod naslovom „Izvješće o zaštiti financijskih interesa EU-a – borba protiv prijevара – godišnje izvješće za 2023.” (izvješće odbora CONT)⁵ istaknuo hitnu potrebu da se AFA ojača i modernizira kako bi se odgovorilo na nove izazove i prilike⁶. U tom se izvješću posebno naglašava da je potrebno procijeniti udvostručavanja i preklapanja sudionika u AFA-i i svesti ih na najmanju moguću mjeru; promicati strategije za borbu protiv prijevара na nacionalnoj razini; poticati upotrebu digitalnih alata i baza podataka; razmotriti centraliziranu upravljačku strukturu; osigurati strateški nadzor i ukloniti strukturne nedostatke; te poboljšati okvir za izvješćivanje uključivanjem rezultata svih komponenti u godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa EU-a (izvješće PIF) kako bi se povećala transparentnost i odgovornost.

Europski revizorski sud donio je i nekoliko tematskih izvješća o borbi protiv prijevара⁷ te provodi druge revizije povezane s prijevarama⁸. Konkretno, ocjenjuje radne dogovore i koordinaciju između Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO), Europskog ureda za borbu protiv prijevара (OLAF), Agencije EU-a za suradnju u kaznenom pravosuđu (Eurojust) i Agencije EU-a za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol)⁹, kao i djelotvornost nacionalnih sustava kontrole u upravljanju sredstvima Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF)¹⁰ te u sprečavanju, otkrivanju i, prema potrebi, ispravljanju prijevара¹¹. Trećom revizijom¹² koja je u tijeku ocijenit će se djelotvornost akcijskog plana iz Komisijine strategije za borbu protiv prijevара (CAFS)¹³ iz 2019.

Preispitivanje AFA-e provest će se na temelju cjelovitog pristupa. Utvrdit će ključne sudionike u AFA-i; odrediti i ukloniti nedostatke koji mogu biti štetni za financijske interese EU-a; te promicati učinkovitost u svakoj fazi ciklusa borbe protiv prijevара (sprečavanje, otkrivanje, istraga, kazneni progon i ispravci/povrati). Kako je utvrđeno u dokumentu Zaštita EU-a –

³ COM/2023/234 final

⁴ Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije, SL L 433I, 22.12.2020., str. 1.

⁵ Izvješće o zaštiti financijskih interesa EU-a – borba protiv prijevара – godišnje izvješće za 2023., 1. travnja 2025., Europski parlament, Odbor za proračunski nadzor, član izvjestitelj: Gilles Boyer.

⁶ Vidjeti i studiju Centra za usluge razvoja strategije i provedbe ocjenjivanja iz kolovoza 2024., „Struktura EU-a za borbu protiv prijevара – uloga aktera na razini EU-a, način na koji surađuju i izazovi s kojima se suočavaju”, koju je zatražio Odbor Europskog parlamenta za proračunski nadzor, Resorni odjel za proračunska pitanja, Glavna uprava za unutarnju politiku, PE 763.761.

⁷ Primjerice, tematsko izvješće 7/2024 Europskog revizorskog suda o Komisijinim sustavima za povrat nepravilnih rashoda EU-a.

⁸ Primjerice, revizije Fonda za oporavak i otpornost (RRF) i sustava kontrole država članica te strategije Komisije za borbu protiv prijevара (CAFS).

⁹ Objava je predviđena za rujun 2025. Član izvjestitelj je J. Gregor.

¹⁰ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost, SL L 57, 18.2.2021., str. 17.

¹¹ Objava je predviđena za prosinac 2025. Članica izvjestiteljica je I. Maletić.

¹² Objava je predviđena za rujun 2026. Član izvjestitelj još nije određen.

¹³ Akcijski plan za provedbu strategije Komisije za borbu protiv prijevара – revizija 2023., COM(2023) 405 final.

europska strategija unutarnje sigurnosti¹⁴, rezultatima preispitivanja AFA-e poduprijet će se jačanje komplementarnosti između dužnosnika za ovjeravanje na osnovi delegiranja, EPPO-a, OLAF-a, Europol, Eurojusta, Tijela za suzbijanje pranja novca (AMLA) i predloženog Carinskog tijela EU-a. Bolje prikupljanje informacija, bolja upotreba informacija i razmjena podataka, bolji pristup podacima, upotreba modernih tehnologija, uključujući umjetnu inteligenciju može biti korisno za borbu protiv prijevara u cilju boljeg otkrivanja i istraživanja prijevara, poboljšane sinergije u upotrebi kaznenih i administrativnih istražnih sredstava te poboljšane suradnje. U središtu preispitivanja bit će djelotvorno odvracanje i odgovor. Iako će se preispitivanje posebno usredotočiti na poboljšanje strukture za borbu protiv prijevara kako bi se osigurala bolja zaštita sredstava EU-a od prijevara, preispitivanje bi moglo doprinijeti i borbi protiv drugih teških kaznenih djela.

U ovoj bijeloj knjizi iznose se određeni načini za predstojeće preispitivanje AFA-e. Ishod preispitivanja AFA-e bit će predstavljen 2026. u komunikaciji Komisije, koja će prema potrebi biti popraćena mogućim zakonodavnim prijedlozima. To će se temeljiti na rezultatima tekućih evaluacija pravnih okvira koji se primjenjuju na određene sudionike relevantne za AFA-u i Uredbe o zaštiti financijskih interesa EU-a¹⁵, kao i Direktive o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa EU-a (Direktiva PIF)¹⁶.

2. AFA EU-a i njezini sudionici

Kapacitet EU-a za borbu protiv prijevara i nepravilnosti razvijao se tijekom godina te je ojačan novim dionicima, od kojih svaki doprinosi zajedničkim naporima. Na razini EU-a odgovornost za zaštitu financijskih interesa EU-a najprije je povjerena Odjelu za koordinaciju borbe protiv prijevara (UCLAF) 1988.¹⁷, a zatim OLAF-u. Otad je postupno osnovano nekoliko drugih subjekata uključenih u borbu protiv prijevara kako bi se povećala djelotvornost sustava kojim se štite financijski interesi EU-a.

Glavni sudionici na razini EU-a čije su odgovornosti relevantne za borbu protiv prijevara i koji zajedno čine AFA-u EU-a su:

- U institucijama, tijelima, uredima i agencijama dužnosnici za ovjeravanje na osnovi delegiranja odgovorni su za redovite rashode i pravilno korištenje proračuna EU-a, u skladu s prioritetima politike i modalitetima koje su suzakonodavci utvrdili u višegodišnjim programima, uzimajući u obzir i preporuke Službe za unutarnju reviziju. Pritom moraju otkriti i spriječiti prijevare i nepravilnosti te poduzeti administrativne mjere za zaštitu proračuna EU-a i povrat nepropisno potrošenih sredstava EU-a u skladu s relevantnim

¹⁴Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija od 1. travnja 2025. „*ProtectEU: europska strategija unutarnje sigurnosti*”, COM(2025) 148.

¹⁵ Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, SL L 312, 23.12.1995., str. 1.

¹⁶Direktiva (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.).

¹⁷ UCLAF je bio radna skupina osnovana u okviru Glavnog tajništva Europske komisije. Prethodio je osnivanju OLAF-a 1999. Vidjeti Odluku Komisije 1999/352/EZ od 28. travnja 1999. o osnivanju Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF), SL L 136, 31.5.1999., str. 20.

odredbama Financijske uredbe¹⁸. U skladu s Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost, u kojoj glavnu odgovornost za sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje prijevара, korupcije i sukoba interesa imaju države članice, dužnosnici za ovjeravanje na osnovi delegiranja moraju jamčiti da države članice ispunjavaju tu obvezu¹⁹. Kad je riječ o prihodima, dužnosnici za ovjeravanje na osnovi delegiranja osiguravaju da države članice ispune svoju obvezu pravodobnog i ispravnog stavljanja vlastitih sredstava na raspolaganje proračunu EU-a.

- OLAF je odgovoran za provedbu administrativnih istraga radi zaštite financijskih interesa EU-a od prijevара, korupcije i svih drugih nezakonitih aktivnosti. OLAF svoje istražne ovlasti (uključujući inspekcije na terenu) izvršava potpuno neovisno u području rashoda i prihoda. Njegove istrage i suradnju s nadležnim tijelima država članica i drugim sudionicima u AFA-i uređuju se u nekoliko uredbi²⁰. Osim toga, OLAF je vodeća služba Komisije u osmišljavanju i razvoju europske politike za borbu protiv prijevара²¹.
- EPPO²² od 2021. djeluje kao jedinstveni ured u svim državama članicama EU-a koje sudjeluju²³, koje su EPPO-u prenijele ovlast za istragu, kazneni progon podizanje optužnica protiv počinitelja kaznenih djela koja utječu na financijske interese EU-a kako je utvrđeno u Direktivi PIF („kaznena djela protiv financijskih interesa”), uključujući prijevare, korupciju i pranje novca, kao i organizirani kriminal kad je naglasak na kaznenim djelima protiv financijskih interesa, u skladu s Uredbom o EPPO-u. EPPO objedinjuje napore državnog tužiteljstva na razini EU-a i nacionalnoj razini u okviru jedinstvenog pristupa borbi protiv kaznenih djela protiv financijskih interesa.
- Eurojust²⁴ je osnovan 2002. Riječ je o agenciji EU-a koja djeluje kao središte za suradnju nacionalnih pravosudnih tijela u borbi protiv teškog prekograničnog kriminala, uključujući

¹⁸Uredba (EU, Euratom) 2024/2509 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. rujna 2024. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (preinaka), SL L, 2024/2509, 26.9.2024.

¹⁹ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost, SL L 57, 18.2.2021., str. 17.

²⁰ Te su uredbe sljedeće:

1. Uredba (EZ) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) („Uredba o OLAF-u”);
2. Uredba (EU) 2016/2030 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2016. o izmjeni Uredbe (EU) br. 883/2013 u pogledu tajništva nadzornog odbora Europskog ureda za borbu protiv prijevара (OLAF);
3. 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 prijevара;
4. Uredba Vijeća (Euratom, EZ) br. 2185/96 od 11. studenoga 1996. o provjerama i inspekcijama na terenu koje provodi Komisija s ciljem zaštite financijskih interesa Europskih zajednica od prijevара i ostalih nepravilnosti;
5. Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica; i
6. Uredba Vijeća 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.

²¹ „Upravljanje u Europskoj komisiji”, Komunikacija Komisiji od 24. lipnja 2020., C(2020) 4240 final, str. 16.

²² 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.

²³ U EPPO-u sudjeluju sve države članice osim Danske, Irske i Mađarske.

²⁴ Uredba (EU) 2018/1727 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenoga 2018. o Agenciji Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu (Eurojust) te zamjeni i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2002/187/PUP, PE/37/2018/REV/1, SL L 295, 21.11.2018., str. 138.

korupciju. Podupire i koordinira napore nacionalnih tijela (iz zemalja koje nisu članice EU-a i država članica EU-a) u istragama i kaznenom progonu počinitelja transnacionalnih kaznenih djela (npr. prijevare, organiziranog kriminala i terorizma).

- Europol²⁵ je započeo s radom 1999. Njegova je zadaća podupirati tijela kaznenog progona država članica EU-a u sprečavanju i borbi protiv svih oblika teškog međunarodnog i organiziranog kriminala, kibernetičkog kriminala i terorizma. Pruža analitičku i operativnu pomoć tim tijelima i surađuje s partnerskim zemljama koje nisu članice EU-a i međunarodnim organizacijama kako bi se poboljšala suradnja.
- Kao vanjski revizor EU-a Sud ispituje sve prihode i rashode EU-a kako bi Europskom parlamentu i Vijeću dostavio godišnju izjavu o jamstvu u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i zakonitosti povezanih transakcija. Pritom izvješćuje i o nepravilnostima. Osim toga, Europski revizorski sud donosi tematska izvješća i preglede o brojnim područjima potrošnje i politika EU-a.
- AMLA je osnovana 2024. kako bi se spriječilo pranje novca i financiranje terorizma. Bit će potpuno operativna od 1. siječnja 2028. Na temelji svojih ovlasti AMLA-e će moći podupirati operativnu koordinaciju nacionalnih tijela zaduženih za nadzor ili izradu financijskih obavještajnih podataka. Osim toga, AMLA-i su dodijeljene izravne nadzorne ovlasti, uključujući mogućnost izricanja novčanih kazni i administrativnih mjera subjektima i financijskim institucijama (uključujući banke) pod njezinim izravnim nadzorom, kako bi se osiguralo da pravilno i dosljedno primjenjuju pravila EU-a o sprečavanju pranja novca i borbi protiv financiranja terorizma. Ta su pravila revidirana i primjenjivat će se u cijelom EU-u od sredine 2027.
- Komisija je 17. svibnja 2023. predložila osnivanje Carinskog tijela EU-a u okviru paketa carinskih reformi²⁶. Cilj je putem tog novog tijela usvojiti centraliziraniji digitalni pristup, posebno u pogledu upravljanja rizicima u carinskim pitanjima i carinskih kontrola, kako bi se osigurala učinkovitija i ojačana carinska unija otporna na prijevare i kako bi se suzbile prijevare na vanjskim granicama EU-a.

Suradnja između institucija EU-a i država članica te među samim državama članicama ključna je jer je zaštita financijskih interesa EU-a zajednička odgovornost EU-a i nacionalnih tijela. Države članice odgovorne su za donošenje, provedbu i izvršenje pravila i postupaka kojima se djelotvorno štite financijski interesi EU-a. Imaju i vodeću ulogu i posebne obveze u otkrivanju, prijavljivanju i suzbijanju prijevare na štetu proračuna EU-a. Na primjer, 2010. je radi suzbijanja prekograničnih prijevare povezanih s PDV-om uspostavljena mreža država članica Eurofisc²⁷ u području oporezivanja. Njezino područje djelovanja obuhvaća zajedničku obradu i analizu podataka, koordinaciju daljnjih mjera i pristup carinskim podacima o uvozu oslobođenom od PDV-a²⁸.

²⁵ Odluka Vijeća 2009/371/PUP od 6. travnja 2009. o osnivanju Europskog policijskog ureda (Europol), SL L 121, 15.5.2009., str. 37.

²⁶ Vidjeti Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Carinskog zakonika Unije i Carinskog tijela Europske unije i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 952/2013, COM(2023) 258 final. Prijedlog je sastavljen u suradnji sa suzakonodavcima.

²⁷ Uredba Vijeća (EU) br. 904/2010 od 7. listopada 2010. o administrativnoj suradnji i suzbijanju prijevare u području poreza na dodanu vrijednost (preinaka), SL L 268, 12.10.2010., str. 1.

²⁸ Europol, Eurojust i Eurofisc i dalje se smatraju „međudržavnim duhom trećeg stupa” jer ovise o konačnoj odluci koju donose nacionalna tijela, koje ne namjeravaju zamijeniti.

Pravom EU-a predviđena je iskrena i djelotvorna suradnja između Komisije putem OLAF-a i nadležnih tijela država članica, ali i OLAF-a koji podupire kaznene predmete EPPO-a ili ih dopunjuje administrativnim istragama. Već je postignuta dobra razina suradnje među akterima u borbi protiv prijevара. To uključuje potporu OLAF-a u kaznenim predmetima EPPO-a ili njihovu dopunu administrativnim istragama; koordinacija istražnih aktivnosti tijela država članica, pružanje pomoći tim tijelima, provođenje zajedničkih istraga uz potporu i sudjelovanje EPPO-a, Europol, Eurojusta, OLAF-a i tijela država članica, operativni sastanci i godišnja razmjena mišljenja između OLAF-a²⁹, EPPO-a, Europol, Eurojusta i Europskog revizorskog suda s Europskim parlamentom, Vijećem i Komisijom.

Strateška usmjerenost na sinergiju i optimizaciju resursa postala je ključna s obzirom na različite mandate i sposobnosti različitih aktera u borbi protiv prijevара i ulazak novih aktera u tu strukturu. Ključno je da svaki subjekt može odigrati svoju ulogu u neometanom i učinkovitom sustavu za sprečavanje i suzbijanje prijevара koje štete financijskim interesima EU-a.

3. Područja koja su u središtu preispitivanja sustava borbe protiv prijevара (AFA)

3.1. Pojačane preventivne mjere

Već su uspostavljeni snažni sustavi za sprečavanje prijevара za sredstva EU-a, a Komisija je u okviru svoje strategije unutarnje kontrole poduzela korake za njihovo kontinuirano poboljšanje. Osim toga, Financijskom uredbom iz 2024.³⁰ uvedeno je nekoliko inovacija koje će pomoći u daljnjem jačanju sprečavanja i otkrivanja, ispravljanja i praćenja nepravilnosti, uključujući prijevара i korupciju, od sljedećeg VFO-a nadalje. Te sastavnice uključuju:

- više poboljšanja³¹ sustava **ranog otkrivanja i isključenja (EDES)**³² i proširenje njegova područja primjene na podijeljeno upravljanje (i izravno upravljanje s državama članicama) od 1. siječnja 2028. EDES omogućuje otkrivanje prijevара ili nepouzdanih gospodarskih subjekata u ranoj fazi i na temelju navodnih činjenica. Ako se utvrdi povreda dužnosti, gospodarski subjekt može se privremeno isključiti iz primanja sredstava EU-a na najviše pet godina. Slučajevi EDES-a mogu, pod određenim uvjetima, dovesti i do izricanja financijskih sankcija. Odluke se registriraju u središnjoj bazi podataka kojoj mogu pristupiti sve institucije, tijela, uredi i agencije i tijela država članica.
- obvezno unošenje podataka u **jedinstveni alat za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika (Arachne+)** za potrebe revizije i kontrole od 1. siječnja 2028. Podaci o svim fondovima koje su prikupila sva tijela država članica bit će uključeni u jedinstveni alat na razini EU-a. Time će se poboljšati kontrolne i revizijske funkcije u cijelom EU-u te pomoći

²⁹ Članak 16. Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (Euratom) br. 1074/1999, SL L 248, str. 1.

³⁰ Uredba (EU, Euratom) 2024/2509 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. rujna 2024. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (preinaka), SL L, 2024/2509, 26.9.2024., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>.

³¹ Ta poboljšanja uključuju ubrzani postupak, pravnu pretpostavku o obavješćivanju, mogućnost isključivanja stvarnih vlasnika i nekoliko novih slučajeva teške povrede dužnosti koja može dovesti do isključenja.

³² EDES je uspostavljen 2016. kao jedan od instrumenata za zaštitu financijskih interesa EU-a.

nacionalnim tijelima i sudionicima u AFA-i u sprečavanju, otkrivanju i ispravljanju prijevара, korupcije i nepravilnosti te daljnjem postupanju u vezi s njima, uključujući sukobe interesa i dvostruko financiranje. Upravljačka tijela i dalje će dobrovoljno upotrebljavati alat Arachne+, ali Europski parlament, Vijeće i Komisija dogovorili su se da će preispitati njegovu obveznu upotrebu na temelju procjene spremnosti tog alata koju će Komisija isporučiti 2027.

Napori za sprečavanje prijevара moraju se nastaviti i mogli bi se dodatno poboljšati. OLAF je u razvoju strategija za borbu protiv prijevара u državama članicama i trećim zemljama razvio znatno iskustvo i opsežnu mrežu kontaktnih točaka s državama članicama i trećim zemljama. Svi sudionici u AFA-i trebali bi u najvećoj mogućoj mjeri iskoristiti neprocjenjivo stručno znanje OLAF-a u području sprečavanja prijevара i korupcije. Sudionike u AFA-i trebalo bi poticati i da se koriste službama za koordinaciju borbe protiv prijevара (AFCOS), kojima koordinira OLAF, kako bi se ojačala suradnja između nacionalnih tijela i tijela na razini EU-a u sprečavanju prijevара i korupcije. Razmjena informacija u skladu s Uredbom Vijeća (EZ) br. 515/97 također bi se trebala bolje iskoristiti za poboljšanje uzajamne pomoći među nacionalnim upravnim tijelima u kontekstu sprečavanja prijevара³³.

Sprečavanje prijevара posebno je važno u **području prihoda, u kojem nadležna tijela vjerojatno neće moći od počinitelja povratiti iznose koje su utajili.** Države članice odgovorne su za povrat izgubljenih iznosa (posebno PDV-a i carina). Međutim, nacionalna tijela ne mogu nadoknaditi većinu gubitaka, čak i ako su počinitelji prijevара identificirani, kazneno gonjeni i osuđeni, jer oni obično prikažu da su nesolventni ili da su bankrotirali ili su izvan nadležnosti EU-a. Administrativne istrage stoga se sad usmjeravaju na rano otkrivanje prijevара i koordinaciju kontrola koje provode nacionalna tijela kako bi se spriječio daljnji prijevарni uvoz i donijele mjere predostrožnosti za zaštitu proračuna EU-a. Kaznene istrage u tom području uglavnom su usmjerene na utvrđivanje kriminalnih mreža koje stoje iza prijevара, zaustavljanje njihovih aktivnosti, razbijanje kriminalnih mreža i izbjegavanje budućih prijevарnih radnji i povezanih gubitaka.

Strategije za borbu protiv prijevара ključne su za borbu protiv prijevара i korupcije na sveobuhvatan način koji objedinjuje mjere tijekom cijelog ciklusa borbe protiv prijevара, uključujući sprečavanje. Komisijina strategija za borbu protiv prijevара i njezin akcijski plan revidirani su 2023. Novi akcijski plan uključuje 44 mjere podijeljene u sedam tematskih područja koja odgovaraju prioritetima Komisije u borbi protiv prijevара. Prva tema plana je digitalizacija, a 25 % mjera usmjereno je na poboljšanje upotrebe informatičkih alata u Komisiji i državama članicama za borbu protiv prijevара (npr. Arachne, EDES i IMS³⁴). U akcijskom planu predviđena je i pojačana suradnja unutar Komisije te s ključnim vanjskim partnerima i civilnim društvom kako bi se zaštitila financijska sredstva EU-a. Ostale teme uključuju Mehanizam za oporavak i otpornost, carinske prijevare te daljnje jačanje etike i kulture borbe protiv prijevара u Komisiji. Provedba akcijskog plana je u tijeku. Osim toga,

³³ 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.

³⁴ Sustav za upravljanje nepravilnostima namjenski je elektronički sustav za prijavljivanje nepravilnosti. Nakon što je dovršen, stavljen je na raspolaganje državama članicama i zemljama korisnicama. Sustav za upravljanje nepravilnostima dio je Informacijskog sustava za borbu protiv prijevара (AFIS) i njime se koristi 35 zemalja.

službe Komisije i izvršne agencije imaju sektorske strategije za borbu protiv prijevара kojima se dodatno jača postojeći okvir za borbu protiv prijevара.

Kako bi se dodatno poboljšala prevencija, moglo bi se i na nacionalnoj razini uspostaviti strategije za borbu protiv prijevара s povezanim akcijskim planovima. Trenutačno nemaju sve države članice nacionalne strategije za borbu protiv prijevара, a postojeće strategije ne slijede nužno dosljedan pristup. To može dovesti do slabosti i nedostataka u globalnom pristupu borbi protiv prijevара.

3.2. Poboljšanje otkrivanja

Otkrivanje nepravilnosti, prijevара i drugih nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese Unije u najranijoj mogućoj fazi nužan je preduvjet za djelotvornu provedbu ciklusa borbe protiv prijevара na nacionalnoj razini i na razini EU-a.

a. Izvješćivanje

Na nacionalnoj razini glavnu odgovornost za otkrivanje i pravodobno prijavljivanje EPPO-u prijevара i korupcije radi istrage i kaznenog progona te za brzo prijavljivanje drugih nepravilnosti OLAF-u s pouzdanim podacima o aktivnostima prijevара imaju države članice. To je ključan korak prema tome da Komisija bude upoznata s neophodnim informacijama o utvrđenim ili sumnjivim nepravilnostima i prijevarama otkrivenima u državama članicama. U tom je pogledu sljedeći VFO prilika za preispitivanje primjerenosti nacionalnih postupaka izvješćivanja.

Upotreba postojećih instrumenata, kao što su IMS, OWNRES³⁵ i EDES (za dio za rano otkrivanje), može znatno pridonijeti daljnjem širenju informacija koje mogu dovesti do poduzimanja odgovarajućih preventivnih mjera i ranog otkrivanja slučajeva prijevара.

Osim toga, moćan alat u borbi protiv prijevара i korupcije je zaštita zviždača. Može imati ključnu ulogu u podupiranju transparentnosti i odgovornosti vlade i korporativnog ponašanja te otkriti prijevorne aktivnosti koje je inače teško otkriti. Djelotvorna provedba Direktive EU-a o zviždačima³⁶ može pridonijeti boljem i ranijem otkrivanju prijevornih radnji koje utječu na financijske interese EU-a.

b. Razmjena informacija među sudionicima u AFA-i

Eurojust i Europol jačaju kapacitete EU-a za borbu protiv prijevара osiguravanjem učinkovite koordinacije između odgovarajućih pravosudnih tijela i tijela kaznenog progona te olakšavanjem razmjene informacija. Pomažu u prevladavanju ograničenja koja predstavljaju nacionalne granice i različiti pravni okviri, čime se jača kolektivni odgovor EU-a na prijevара i korupciju te počiniteljima otežava iskorištavanje razlika među nacionalnim sustavima. Ključno je da Europol i Eurojust poboljšaju suradnju kako bi se osigurala sveobuhvatna

³⁵ Komisija je razvila bazu podataka o vlastitim sredstvima (OWNRES) kao elektronički sustav za olakšavanje izvješćivanja i praćenja slučajeva prijevара i nepravilnosti koji utječu na prava na tradicionalna vlastita sredstva.

³⁶Direktiva (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.

pokrivenost cijelog kaznenog pravosuđa, a istrage se pretvorile u uspješne kaznene progone i osude kriminalaca.

Suradnja i razmjena podataka i informacija među sudionicima u AFA-i ključni su za otkrivanje prijevара. Uzimajući u obzir sve veću količinu podataka, koristan bi bio svaki mehanizam kojim bi se olakšala razmjena informacija na temelju dosljednih i usklađenih podataka. Ako je izvedivo, takva bi se razmjena mogla provesti u stvarnom vremenu i na interoperabilnoj osnovi, u skladu s pravilima o zaštiti podataka, kako bi se poboljšala učinkovitost dijeljenja informacija i olakšalo pravodobno i koordinirano djelovanje svih relevantnih dionika. Na primjer, hitna razmjena upotrebljivih informacija ključna je za olakšavanje prijavljivanja sumnji na kaznena djela EPPO-u bez nepotrebne odgode³⁷. Drugi je primjer da podaci koje OLAF prikupi tijekom istraga o carinskim prijevarama mogu biti korisni Europolu u njegovu radu u borbi protiv izbjegavanja mjera ograničavanja EU-a (sankcija).

c. Upotreba novih tehnologija i umjetne inteligencije, analiza podataka i razmjena obavještajnih podataka

Počinitelji u potrazi za novih načinima prijevара upotrebljavaju nove tehnologije. Međutim, umjetna inteligencija i novi informatički alati mogu pomoći i sudionicima u AFA-i da pojačaju borbu protiv prijevара. Kapacitet tih alata za analizu velikih količina podataka može biti posebno koristan u otkrivanju prijevара u ranim fazama.

Kad je riječ o **sprečavanju i otkrivanju**, ključna pitanja koja bi se mogla razmotriti u okviru preispitivanja AFA-e jesu:

- Kako se može osigurati da svi sudionici što prije poduzmu odgovarajuće mjere (uključujući razmjenu potrebnih informacija) i na nacionalnoj razini i na razini EU-a kako bi se poboljšali kapaciteti sprečavanja i otkrivanja prijevара u cijelom EU-u?
- Kako se može osigurati rani pristup upotrebljivim informacijama o prijavljenim nepravilnostima i prijevarama, među ostalim među neovisnim istražnim tijelima EU-a?
- Koje su zakonodavne izmjene potrebne kako bi se svim sudionicima u AFA-i olakšao pristup relevantnim podacima, razmjeni informacija i objedinjavanju tehničke potpore, oslanjajući se pritom na prednosti svakog pojedinog sudionika u AFA-i i poštujući odgovarajuće postupovne zaštitne mjere i zaštitne mjere za zaštitu podataka?
- Kako nacionalne strategije za borbu protiv prijevара mogu pridonijeti borbi na razini EU-a?
- Kako se može osigurati da države članice učinkovito prijavljuju slučajeve sumnje na nepravilnosti i prijevare (IMS, OWNRES) i da prijavljivanje upotrebljava za sprečavanje i otkrivanje?
- Kako države članice i sudionici u AFA-i mogu iskoristiti nove alate umjetne inteligencije, kao i postojeće alate kao što su EDES i Arachne+, kako bi se povećala razina prevencije/otkrivanja?

³⁷Vidjeti članak 24. Uredbe o EPPO-u.

3.3. Poboljšanje kapaciteta za istragu i kazneni progon

a. Kapaciteti za razmjenu podataka, operativnu analizu i forenziku u fazi istrage

Postoji znatan potencijal za prikupljanje, razmjenu i analizu podataka dostupnih u digitalnim alatima relevantnih sudionika u AFA-i, među ostalim upotrebom umjetne inteligencije. Međutim, razvoj tog potencijala sprečavaju razlike u načinu na koji države članice upotrebljavaju i razmjenjuju informacije. Takve razlike mogu se pojaviti u raznim fazama lanca borbe protiv prijevара, ali i dalje imaju važne posljedice u fazi istrage.

Sudionici u AFA-i već mogu pristupiti međusobnim bazama podataka, ali uvjeti pod kojima se takav pristup i razmjena podataka odvijaju mogu se dodatno poboljšati. Na primjer, moglo bi biti korisno izraditi, pod određenim uvjetima i podložno odgovarajućim postupovnim zaštitnim mjerama i zaštitnim mjerama za zaštitu podataka, posebna pravila kojima se OLAF-u i EPPO-u omogućuje razmjena informacija s Eurofiscom i centralizirani pristup na razini EU-a određenim informacijama o PDV-u kako bi mogli istražiti moguće nepravilnosti povezane s PDV-om.

Sinergije bi se mogle razviti i u primjeni stručnog znanja. Svi sudionici u AFA-i koriste se internim analitičkim kapacitetima i/ili forenzičkim stručnim znanjem za obavljanje svojeg posla. U kontekstu ograničenih resursa za upravu EU-a, mogli bi se uspostaviti odgovarajući administrativni aranžmani kako bi se omogućilo udruživanje postojećeg stručnog znanja i izgradnja zajedničkih kapaciteta za moderne istrage u borbi protiv prijevара u kojima sudjeluju različiti sudionici u AFA-i.

Od sudionika u AFA-i iz EU-a, OLAF i Europol imaju jedinstveno dugogodišnje iskustvo u forenzici i operativnoj analizi. Europol već olakšava razmjenu informacija među tijelima kaznenog progona, uključujući policiju i carinu. Bez prejudiciranja rezultata evaluacije koja je u tijeku, veća uloga Europola kao potencijalnog ključnog aktera EU-a za analizu i forenzičko prikupljanje podataka mogla bi se razmotriti u okviru preispitivanja AFA-e i u kontekstu ažuriranja mandata Europola, najavljenog u dokumentu Zaštita EU-a – europska strategija unutarnje sigurnosti³⁸. Nadalje, bliska suradnja i razmjena informacija među sudionicima u AFA-i bi mogle omogućiti i praćenje drugih teških kaznenih djela koja se mogu pojaviti u istragama prijevара.

Naposljetku, centar EU-a za carinske podatke, kojim upravlja novo Carinsko tijelo EU-a³⁹, osigurat će bazu podataka o carinskim tokovima u stvarnom vremenu i poboljšan kapacitet za analizu podataka, čime će se omogućiti bolje upravljanje rizicima i carinske provjere na vanjskim granicama.

b. Jačanje komplementarnosti i koordinacije između EPPO-a i OLAF-a

S obzirom na zajednički cilj EPPO-a i OLAF-a da zaštite proračun EU-a, Uredbom o EPPO-u izričito se zabranjuju usporedne administrativne istrage OLAF-a o istim činjenicama o kojima

³⁸ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija od 1. travnja 2025. „*ProtectEU: europska strategija unutarnje sigurnosti*”, COM(2025) 148.

³⁹ Vidjeti Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Carinskog zakonika Unije i Carinskog tijela Europske unije i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 952/2013, COM(2023) 258 final.

EPPO već provodi kaznenu istragu, dok je zakonodavac EU-a jasno dao do znanja da bi EPPO i OLAF trebali uspostaviti i održavati blisku suradnju usmjerenu na osiguravanje komplementarnosti njihovih mandata i izbjegavanje udvostručavanja. U Uredbi o EPPO-u navodi se da EPPO može od OLAF-a zatražiti da „podupre ili dopuni” aktivnosti EPPO-a, među ostalim provođenjem administrativnih istraga⁴⁰. U naknadno izmijenjenoj Uredbi o OLAF-u te administrativne istrage označene su kao „dopunske istrage”, iako one možda ne uključuju uvijek istražne aktivnosti, čime se OLAF-u pruža poseban pravni okvir za njihovo provođenje i suradnju s EPPO-om.

Potporna OLAF-a EPPO-u i dopunske istrage spominju se i u Radnom dogovoru između OLAF-a i EPPO-a⁴¹, u kojem se navodi da bi im „cilj trebao biti olakšavanje prikupljanja relevantnih informacija za donošenje mjera predostrožnosti ili provedbu financijskih, disciplinskih ili administrativnih mjera”. Moguće je da su dopunske istrage i aktivnosti OLAF-a potrebne, posebno u sljedećim situacijama: (i) zastara koja se primjenjuje na kazneno djelo koje istražuje EPPO konkretna je prepreka djelotvornom povratu; (ii) postoji potreba za poduzimanjem administrativnih mjera predostrožnosti i, kad god je to moguće, poduzimanjem mjera za osiguranje povrata u ranoj fazi, u očekivanju kaznene istrage EPPO-a; (iii) postoji opasnost za proračun EU-a zbog štete koja proizlazi iz pretpostavljenog kaznenog djela; (iv) postoje opravdani razlozi da bi za poduzimanje disciplinskih ili administrativnih mjera mogle biti potrebne ili opravdane preporuke (uključujući preporuke za upućivanje predmeta povjerenstvu EDES-a) i (v) postoje dokazi o nepravilnostima koje se ne smatraju prijevarom.

Međutim, upotreba dopunskih administrativnih istraga dosad je bila prilično ograničena⁴², iako su obje vrste istraga (kaznene i administrativne) ključne za potpunu zaštitu proračuna EU-a i sprečavanje ili ograničavanje štete. Na primjer, za učinkovitu zaštitu proračuna EU-a potrebno je što prije poduzeti odgovarajuće administrativne mjere za zaštitu već isplaćenih sredstava i sprečavanje neopravdanog trošenja dodatnih sredstava, uključujući mjere iz sustava EDES. EU može bolje zaštititi svoje financijske interese i promicati transparentno, odgovorno i održivo financijsko okruženje ako u potpunosti iskoristi sve dostupne alate i istodobno osigura da ne dođe do udvostručavanja kaznenih i administrativnih istraga.

Stoga vrijedi razmotriti konkretne načine za jačanje suradnje i komplementarnosti između EPPO-a i OLAF-a (kao i drugih sudionika u AFA-i) kako bi se izbjegao rizik od

⁴⁰ Vidjeti članak 101. stavak 3. Uredbe o EPPO-u: „EPPO tijekom istrage koju provodi može od OLAF-a zatražiti da, u skladu s OLAF-ovim mandatom, podupre ili dopuni aktivnosti EPPO-a, posebice: (a) pružanjem informacija, analiza (uključujući forenzičke analize), stručnih znanja i operativne potpore; (b) olakšavanjem koordinacije posebnih mjera nadležnih nacionalnih administrativnih tijela i tijela Unije; (c) provođenjem administrativnih istraga”. Vidjeti i članak 12.e Uredbe o OLAF-u („Potpora koju Ured pruža EPPO-u”), u kojem se navodi: „1. Tijekom istrage EPPO-a te na zahtjev EPPO-a u skladu s člankom 101. stavkom 3. Uredbe (EU) 2017/1939 Ured u skladu sa svojim mandatom podupire ili nadopunjuje aktivnosti EPPO-a, a posebno: a. pružanjem informacija, analiza (uključujući forenzičke analize), stručnih znanja i operativne potpore; b. olakšavanjem koordinacije posebnih mjera nadležnih nacionalnih administrativnih tijela i tijela Unije; c. provođenjem administrativnih istraga.”

⁴¹ Točka 6.2. Radnog dogovora između Europskog ureda za borbu protiv prijevara i Ureda europskog javnog tužitelja, 5. srpnja 2021.:

https://www.epppo.europa.eu/sites/default/files/2021-07/Working_arrangement_EPPO_OLAF.pdf.

⁴² Vidjeti usporedbu dopunskih istraga i ukupnih istražnih aktivnosti obaju ureda: tijekom 3,5 godina operativne suradnje OLAF i EPPO surađivali su na oko 136 istraga (EPPO je do 31. prosinca 2023. proveo 1927 aktivnih istraga).

nekoordiniranog djelovanja; osiguravanje što jasnijeg razgraničenja njihovih uloga i formaliziranjem uvjeta pod kojima se obavljaju različite aktivnosti.

c. Veća potpora kaznenom progonu

EPPO je nadležan za istragu, kazneni progon i dovođenje počinitelja kaznenih djela koja utječu na financijske interese EU-a pred nacionalne sudove kako je utvrđeno u Direktivi PIF, u skladu s Uredbom o EPPO-u.

S obzirom na iskustvo, kako bi aktivnosti EPPO-a bile učinkovitije, možda će biti potrebna određena poboljšanja i na nacionalnoj razini i na razini EU-a. Na nacionalnoj razini posebna i specijalizirana tijela kaznenog progona mogla bi djelotvornije podupirati EPPO, posebno u područjima kao što su carina, porezne prijevare i financijski kriminal. Na razini EU-a jačanje suradnje s Europolom u pogledu analize rizika i operativne potpore te s Eurojustom u pogledu funkcioniranja zajedničkih istražnih timova omogućila bi veću potporu EPPO-u, posebno u prekograničnim slučajevima. Osim toga, poluautomatizirani sustav koji funkcionira po načelu „pronađen rezultat” / „nije pronađen rezultat” prilagođen EPPO-u, EUROJUST-u, EUROPOL-u i OLAF-u, kojim bi se, uz poštovanje postupovnih jamstava i mandata svakog od tijela i agencija, moglo poboljšati rano otkrivanje obrazaca prekograničnog kriminala i olakšati suradnja.

Kad je riječ o **razmjeni podataka i analitičkim/forenzičkim kapacitetima, istrazi i kaznenom progonu**, ključna pitanja koja bi se mogla razmotriti u okviru preispitivanja AFA-e jesu:

- Kako bi se kaznene istrage koje provodi EPPO mogle na učinkovitiji način dopuniti administrativnim istragama koje provodi OLAF da se za Komisiju uspostavi čvrsta osnova za rano donošenje administrativnih mjera, uključujući mjere predostrožnosti i/ili mjere oporavka?
- Kako bi se mogao poboljšati pristup relevantnim podacima o sumnji na prijevaru ili financijska kaznena djela koja utječu na interese EU-a?
- Kako bi se mogao poboljšati pravodoban pristup relevantnim informacijama i njihov prijenos među sudionicima u AFA-i?
- Kako bi se mogla iskoristiti upotreba novih tehnologija i umjetne inteligencije za povećanje učinkovitosti sudionika u AFA-i?
- Kako bi se učinkovitost istrage i kaznenog progona kaznenih djela PIF mogla poboljšati na nacionalnoj razini i razini EU-a?

3.4. Prema učinkovitijem postupku povrata za proračun EU-a

Postupak povrata oslanja se na države članice (posebno na prihodovnoj strani) i na institucije, tijela, urede i agencije (na rashodovnoj strani). Riječ je o složenom procesu za koji je potrebna suradnja ne samo unutar Komisije, nego i s nizom drugih aktera (uključujući neovisna istražna

tijela kao što su OLAF i EPPO te relevantna nacionalna tijela)⁴³. Osnivanjem EPPO-a znatno se ojačala cjelokupna AFA, a njegove aktivnosti kaznenog progona ostvarile su rezultate u pogledu optužnica, osuđujućih presuda i oduzimanja imovine, iako u trenutačnom pravnom okviru EPPO ima tek ograničenu ulogu u postupku povrata. Nedavna sudska praksa Suda Europske unije⁴⁴ u odnosu na Uredbu o PIF-u⁴⁵ i Financijskom uredbom pruža pravnu osnovu za razvoj dodatnih alata za povrat, među ostalim od fizičkih osoba odgovornih za prijevare, putem administrativnih odluka. Općenito, kako je istaknuo i Europski revizorski sud⁴⁶, potrebna su daljnja poboljšanja kako bi se povećala učinkovitost postupka povrata za proračun EU-a.

a. Prihodi

Kad je riječ o prihodima, države članice imaju primarnu odgovornost za utvrđivanje i naplatu carina koje se nazivaju tradicionalnim vlastitim sredstvima („TVS”) i kojima se izravno financira proračun Unije. Stoga su države članice obvezne uspostaviti odgovarajuće sustave kontrole kako bi osigurale da njihova nacionalna carinska tijela na odgovarajući način provode svoje obveze carinskih provjera. Nacionalna carinska tijela imaju ključnu ulogu u AFA-i jer djeluju kao prva linija obrane od nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese EU-a. U trenutačnom VFO-u (2021. – 2027.) države članice zadržavaju udio od 25 % od ukupno naplaćenih carina. Financijska šteta koju EPPO i OLAF procjenjuju u tom području uglavnom je povezana s carinskim prijevarama koje dovode do niže naplate carina, zbog čega su odgovarajuća tradicionalna vlastita sredstva koja se stavljaju na raspolaganje proračunu Unije niža nego što bi trebala biti. Budući da su povrati od prijevara pri uvozu obično ograničeni, administrativne istrage usmjerene su na otkrivanje prijevara u ranoj fazi u koordinaciji s državama članicama kako bi se olakšalo donošenje mjera predostrožnosti za zaštitu proračuna EU-a.

Nadalje, novo Carinsko tijelo EU-a omogućit će dodatnu koordinaciju upravljanja rizicima na razini EU-a, a rezultate utvrđenih prijevara integrirati u buduće mjere, npr. putem budućeg centra EU-a za carinske podatke.

Kad je riječ o PDV-u, vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u na koja EU ima pravo izračunavaju se na temelju PDV-a koji države članice stvarno ubiru. U skladu s tim, svaki manjak u naplati PDV-a ne samo da smanjuje prihode država članica, već i vlastita sredstva od PDV-a za opći proračun EU-a, što utječe na razinu sredstava na temelju BND-a za sve države članice⁴⁷. Osim toga, znatan iznos štete povezane s PDV-om proizlazi iz prekograničnih

⁴³ To nije uvijek tako. Tijekom pregovora o reviziji Financijske uredbe 2024. Vijeće je odbilo na Komisiju proširiti pravo na upotrebu mehanizma uzajamne pomoći koji države članice već dugi niz godina međusobno primjenjuju za naplatu nacionalnih dugova. To odgađa postupak povrata jer obvezuje Komisiju da za povrat sredstava sama pronade ključne informacije koje su joj potrebne (npr. o identitetu, solventnosti, adresi ili imovini dužnika).

⁴⁴ Presude od 26. rujna 2024. u spojenim predmetima C-160 i 161/22P, Komisija/HB; od 4. listopada 2024. u predmetu C-721/22P, Komisija/PB i od 29. veljače 2024. u predmetu C-437/22, Eesti Vabariik.

⁴⁵ Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, SL L 312, 23.12.1995., str. 1.

⁴⁶ Tematsko izvješće 7/2024 Europskog revizorskog suda o Komisijinim sustavima za povrat nepravilnih rashoda EU-a.

⁴⁷ Vidjeti u tom smislu presudu u predmetu *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 34. i navedenu sudska praksu.

prijevара povezanih s PDV-om, koje su često počinjene u okviru kriminalnih organizacija. To se može djelotvornije i učinkovitije riješiti bližom suradnjom država članica i institucija i tijela EU-a (EPPO, OLAF, Komisija itd.) te bližom suradnjom u području pravosuđa, među ostalim s trećim zemljama i međunarodnim organizacijama, nadovezujući se na brojne administrativne dogovore koje je sklopio OLAF, a kojima se znatno poboljšava transnacionalna administrativna suradnja i olakšava pristup informacijama te na potporu koju može pružiti Eurojust. Nadalje, Eurofisc će i dalje imati ključnu ulogu u borbi protiv prijevара povezanih s PDV-om.

b. Rashodi

Financijske preporuke koje je OLAF izdao od 2012. do 2023. pokazuju da stope povrata ovise o različitim varijablama (npr. način upravljanja proračunom i pravna složenost pojedinačnih predmeta).

Rashodovna strana obuhvaća načine izravnog, neizravnog i podijeljenog upravljanja. Kad je riječ o izravnom upravljanju, iskustva stečena iz preporuka OLAF-a već su dovela do toga da Komisija 6. veljače 2024. donese poboljšanu korporativnu strategiju za upravljanje Komisijinim dužnicima. Cilj je te strategije povećati i ubrzati oporavak te ima dvostruki cilj:

- premostiti jaz između iznosa koje je OLAF preporučio za povrat i iznosa za koje je utvrđeno da će biti vraćeni⁴⁸ boljom interakcijom OLAF-a i dužnosnika za ovjeravanje na osnovi delegiranja i
- premostiti jaz između utvrđenih i vraćenih iznosa jačanjem Komisijina internog mehanizma praćenja provedbe preporuka OLAF-a.

Povrat sredstava u proračun EU-a tek treba poboljšati. Stoga bi trebalo nastaviti razmatrati kako u praksi učinkovito osigurati da proračun Unije dobije naknadu za štetu koju je pretrpio.

EPPO je na zahtjev Komisije pristao revidirati svoje predloške za obavijesti kako bi se dužnosnicima za ovjeravanje na osnovi delegiranja dostavile pravodobne, detaljne i upotrebljive informacije potrebne za poduzimanje odgovarajućih mjera za zaštitu financijskih interesa EU-a⁴⁹.

Ne dovodeći u pitanje moguće zakonodavne izmjene, Komisija razmatra i kratkoročne mjere za poboljšanje unutarnjeg praćenja preporuka OLAF-a i daljnjeg postupanja u vezi s obavijestima EPPO-a⁵⁰ kako bi se ostvarila poboljšanja u praksi.

Zaštita financijskih interesa EU-a ne bi bila potpuna bez nužne komplementarnosti između (i) učinkovite istrage i progona kaznenih djela protiv financijskih interesa EU-a i (ii) mjera povrata, administrativnih mjera i mjera predostrožnosti poduzetih na razini EU-a i na

⁴⁸ Dužnosnik za ovjeravanje službe koja primi preporuku OLAF-a (u carinskim pitanjima tijela dotične države članice) može u cijelosti ili djelomično odbiti preporuku OLAF-a. Utvrđeni iznos za povrat stoga je konačni iznos koji će primatelj preporuke potraživati ili će, u slučaju podijeljenog upravljanja, tražiti isključenje iz financiranja EU-a.

⁴⁹ Revidirani predlošci priloženi su Sporazumu kojim se utvrđuju modaliteti suradnje Komisije i EPPO-a od 2. lipnja 2021. Primjenjuju se od studenoga 2024.

⁵⁰ Takve bi mjere mogle uključivati imenovanje službe Komisije koja će biti zadužena za pružanje potpore dužnosnicima za ovjeravanje na osnovi delegiranja u poduzimanju ranih mjera predostrožnosti i pravodobnih koraka za povrat te jačanje suradnje relevantnih službi i instrumenata za izvješćivanje.

nacionalnoj razini (npr. isključenje iz budućeg financiranja EU-a i naknada štete nanese proračunu EU-a građanskim djelovanjem). Ta je komplementarnost propisana Ugovorima i Financijskom uredbom⁵¹.

Učinkovito odvrćanje nije moguće bez kombinacije brzih kaznenih istraga, pravomoćnih presuda, administrativnih mjera koje su donijeli dužnosnici za ovjeravanje na osnovi delegiranja, uključujući mjere predostrožnosti, sankcije koje izriču sudovi ili upravna tijela i učinkovite povrate.

Kako bi postupak oporavka bio učinkovitiji, ključna pitanja koja bi se mogla razmotriti u okviru preispitivanja AFA-e jesu:

- Kako se proračun EU-a može zaštititi tako da se osigura da dužnosnici za ovjeravanje na osnovi delegiranja mogu pravodobno donijeti mjere predostrožnosti i povrata te učinkovito dobiti naknadu za štetu naneseu financijskim interesima EU-a?
- Kako se mogu olakšati povrati u proračun EU-a, posebno prijenosom prihoda od postupaka u slučaju nesolventnosti te zaplijenjene i oduzete imovine nakon istraga EPPO-a, među ostalim iskorištavanjem uloge EPPO-a u kaznenim postupcima kako bi se pridonijelo povratu takve imovine u korist proračuna Unije?
- Kako se mogu dodatno ojačati mjere odvrćanja sudionika u AFA-i?

3.5. Poboljšanje upravljanja strukturom za borbu protiv prijevara

Odbor Europskog parlamenta za proračunski nadzor u svojem je izvješću CONT pozvao na mjerljivije upravljanje AFA-om usmjereno na rezultate; djelotvornije raspoređivanje odgovarajućih resursa i njihovo učinkovitije korištenje; cjelovitiji pristup izvješćivanju putem izvješća PIF te veću koordinaciju i suradnju među sudionicima u AFA-i⁵².

U preispitivanju AFA-e uzet će se u obzir rezultati relevantnih tekućih evaluacija te će se nadovezati na rad svih sudionika u AFA-i. Na temelju toga u preispitivanju će se uzeti u obzir njihovi mandati, kao i njihova komplementarnost i koordinacija te će se osigurati integrirani AFA.

U skladu s postojećim pravnim okvirom sudionici u AFA-i imaju vlastiti skup obveza izvješćivanja o svojim aktivnostima borbe protiv prijevara. To je dovelo do razlika u pojedinačnim pristupima suradnji i izvješćivanju. Nedostatak dosljednog pristupa otežava dobivanje jasne opće slike o tome kako se zaštita financijskih interesa EU-a osigurava različitim mjerama u okviru AFA-e.

Kad je riječ o **upravljanju strukturom za borbu protiv prijevara**, ključna pitanja koja bi se mogla razmotriti u okviru preispitivanja AFA-e jesu:

- Kako se može poboljšati koordinacija svih relevantnih dionika, među ostalim u pogledu izvješćivanja o mjerama poduzetima za zaštitu financijskih interesa EU-a?

⁵¹ Vidjeti članak 325. UFEU-a te članke 129. i 138. Financijske uredbe.

⁵² Izvješće o zaštiti financijskih interesa EU-a – borba protiv prijevara – godišnje izvješće za 2023., 1. travnja 2025., Europski parlament, Odbor za proračunski nadzor, član izvjestitelj: Gilles Boyer, t. 3., 4., 6. i 7.

- Je li potrebno definirati zajednički skup pokazatelja kako bi se osiguralo dosljedno izvješćivanje i dobio jasniji pregled načina na koji sudionici u AFA-i zajednički štite financijske interese EU-a u okviru svojih mandata?
- Kako se može poboljšati redoviti strateški i operativni dijalog i razmjena najbolje prakse te praćenje provedbe mjera o kojima treba odlučiti u kontekstu preispitivanja AFA-e?

4. Zaključci: daljnji koraci

U ovoj bijeloj knjizi iznose se određeni načini za preispitivanje AFA-e i njezinih glavnih područja. Komisija poziva tradicionalne dionike (Europski parlament, Vijeće i Europski revizorski sud) i sve sudionike u AFA-i da pridonese promišljanju na temelju prethodno navedenih smjernica i pitanja. Time će se omogućiti da se ta stajališta uzmu u obzir zajedno s rezultatima tekućih evaluacija pravnih okvira koji se primjenjuju na određene dionike relevantne za AFA-u (npr. Eurojust, Europol, EPPO i OLAF) i izvješća iz Direktive PIF.

Rezultati preispitivanja AFA-e bit će predstavljeni u komunikaciji Komisije 2026. Oni će, prema potrebi, biti popraćeni mogućim zakonodavnim prijedlozima povezanim s uredbama o OLAF-u, EPPO-u, Eurojustu, Europolu ili Eurofiscu te Direktivom PIF. To bi mogla biti jedinstvena prilika da AFA postane usklađenija i uključi pojednostavnjene i operativne odgovore na pitanja navedena u ovoj bijeloj knjizi, u skladu s novim VFO-om. Neka od tih pitanja zahtijevaju daljnju analizu u kontekstu evaluacija koje su u tijeku. Komisija stoga u tom kontekstu predlaže nastavak rasprave o budućnosti AFA-e EU-a.