

V Bruseli 18. júla 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

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	17. júla 2025
Komu:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generálna tajomníčka Rady Európskej únie
Č. dok. Kom.:	COM(2025) 546 final
Predmet:	BIELA KNIHA o preskúmaní architektúry boja proti podvodom

Delegáciám v prílohe zasielame dokument COM(2025) 546 final.

Príloha: COM(2025) 546 final



V Bruseli 16. 7. 2025
COM(2025) 546 final

BIELA KNIHA

o preskúmaní architektúry boja proti podvodom

1. Úvod

V zmluvách Európskej únie (ďalej len „EÚ“) sa stanovuje, že boj proti podvodom a iným protiprávnym konaniam poškodzujúcim finančné záujmy EÚ je spoločnou zodpovednosťou EÚ a jej členských štátov⁽¹⁾. Európska komisia má kľúčovú zodpovednosť za ochranu finančných záujmov EÚ⁽²⁾, ktorú vykonáva prostredníctvom svojich povoluujúcich úradníkov vymenovaných delegovaním, pričom spolupracuje s viacerými špecializovanými orgánmi, úradmi a agentúrami, ktoré boli v priebehu rokov zriadené. Zohľadňuje aj odporúčania Európskeho dvora audítorov (ďalej len „Dvor audítorov“). Spolu s príslušnými orgánmi členských štátov a povoluujúcimi úradníkmi vymenovanými delegovaním všetkých inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr tvoria architektúru EÚ v oblasti boja proti podvodom.

Architektúra EÚ v oblasti boja proti podvodom sa postupom času vyvíjala, aby dokázala reagovať na neustále sa meniace hrozby pre finančné záujmy EÚ. Vzrástli nadnárodné podvody vrátane podvodov v oblasti DPH alebo činnosť organizovaných zločineckých skupín zameriavajúca sa na finančné prostriedky EÚ. Ďalej sa objavuje čoraz viac dôkazov poukazujúcich na to, že organizovaná trestná činnosť zohráva kľúčovú úlohu v podvodných schémach a naopak, že pri financovaní iných foriem závažnej a organizovanej trestnej činnosti vrátane terorizmu zohrávajú významnú úlohu podvody. Existujúce výzvy umocňuje ešte skutočnosť, že podvodníci v súčasnosti využívajú na vykonávanie a maskovanie svojej trestnej činnosti pokročilé technológie, ako je umelá inteligencia (AI), šifrovaná komunikácia a kryptomeny. Okrem toho sa vyvíjajú spôsoby riadenia a samotný nárast objemu rozpočtu EÚ, ktorý spôsobil nástroj NextGenerationEU, viedol k nárastu súm, ktoré sú ohrozené podvodmi a nezrovnalosťami. Preskúmanie architektonického rámca boja proti podvodom je príležitosťou na to, aby bolo možné lepšie reagovať na všetky výzvy a prekonať existujúce medzery v ochrane finančných záujmov EÚ. Proces preskúmania architektúry boja proti podvodom bude takisto príležitosťou na zlepšenie a zefektívnenie spolupráce medzi rôznymi aktérmi architektúry boja proti podvodom. Cieľom tejto bielej knihy je pripraviť sa na tento proces predložením niekoľkých kľúčových otázok, na ktoré by sa mohlo nadchádzajúce preskúmanie zamerať.

Revízia architektúry boja proti podvodom je doplnením prípravy na nasledujúci viacročný finančný rámec (VFR). Cieľom je zabezpečiť, aby sa na nasledujúci VFR vzťahovala posilnená a účinnejšia architektúra boja proti podvodom v záujme ochrany finančných záujmov EÚ prostredníctvom čo najlepšieho využívania zdrojov (najmä pokiaľ ide o komplementárnosť a koordináciu funkcií a činností všetkých príslušných aktérov). Prispeje to k plneniu cieľov, ktoré Komisia stanovila vo svojich návrhoch na nasledujúci dlhodobý rozpočet EÚ, a to najmä riešením zložitosti, nedostatkov a obmedzení súčasného systému, maximalizáciou vplyvu každého eura vynaloženého na riešenie priorít a cieľov EÚ v prípadoch, keď opatrenia na úrovni EÚ prinášajú najväčšiu pridanú hodnotu, a zabezpečením zodpovednosti a výsledovateľnosti finančných prostriedkov EÚ.

Preskúmaním architektúry boja proti podvodom sa dopĺňa aj niekoľko ďalších nedávnych alebo prebiehajúcich politických iniciatív v oblastiach úzko súvisiacich s bojom proti

⁽¹⁾ Článok 310 ods. 6 a článok 325 ZFEÚ.

⁽²⁾ Článok 317 ZFEÚ.

podvodom, ako je návrh smernice o boji proti korupcii prostredníctvom trestného práva ⁽³⁾, nariadenie o podmienenosti ⁽⁴⁾ a monitorovanie v rámci výročnej správy o právnom štáte.

Európsky parlament považuje preskúmanie architektúry boja proti podvodom za veľmi dôležité. Výbor Európskeho parlamentu pre kontrolu rozpočtu vo svojej „správe o ochrane finančných záujmov EÚ – boj proti podvodom – výročná správa 2023“ (ďalej len „správa výboru CONT“) ⁽⁵⁾ zdôraznil naliehavú potrebu posilniť a modernizovať architektúru boja proti podvodom v reakcii na vznikajúce výzvy a príležitosti ⁽⁶⁾. V správe výboru CONT sa zdôrazňuje najmä potreba posúdiť a minimalizovať zdvojovanie a prelínanie činností medzi aktérmi architektúry boja proti podvodom; podporovať stratégie pre boj proti podvodom na vnútroštátnej úrovni, zvýšiť využívanie digitálnych nástrojov a databáz, zväziť centralizovanú štruktúru správy a riadenia, zabezpečovať strategický dohľad a riešiť štrukturálne nedostatky a zlepšiť rámec podávania správ začlenením výsledkov všetkých zložiek do výročnej správy o ochrane finančných záujmov EÚ (ďalej len „správa o ochrane finančných záujmov“) s cieľom zvýšiť transparentnosť a zodpovednosť.

Dvor audítorov takisto prijal niekoľko osobitných správ o boji proti podvodom ⁽⁷⁾ a vykonáva ďalšie audity súvisiace s podvodmi ⁽⁸⁾. Posudzuje najmä dohody o spolupráci a koordináciu medzi Európskou prokuratúrou (EPPO), Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF), Agentúrou EÚ pre justičnú spoluprácu v trestných veciach (Eurojust) a Agentúrou EÚ pre spoluprácu v oblasti presadzovania práva (Europol) ⁽⁹⁾, ako aj účinnosť vnútroštátnych systémov kontroly pri spravovaní finančných prostriedkov z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti ⁽¹⁰⁾ pri prevencii podvodov, ich odhaľovaní a v náležitých prípadoch pri náprave ⁽¹¹⁾. V rámci tretieho prebiehajúceho auditu ⁽¹²⁾ sa posúdi účinnosť akčného plánu stratégie Komisie pre boj proti podvodom (ďalej len „CAFS“) na rok 2019 ⁽¹³⁾.

Preskúmanie architektúry boja proti podvodom sa vykoná na základe celostného prístupu. Zmapujú sa kľúčoví aktéri architektúry boja proti podvodom, identifikujú a vyriešia sa medzery, ktoré môžu poškodzovať finančné záujmy EÚ; a podporí sa efektívnosť v každej fáze cyklu boja proti podvodom (prevencia, odhaľovanie, vyšetrovanie, stíhanie

⁽³⁾ COM(2023) 234 final.

⁽⁴⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2020/2092 zo 16. decembra 2020 o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie (Ú. v. EÚ L 433I, 22.12.2020, s. 1 – 10).

⁽⁵⁾ Správa o ochrane finančných záujmov EÚ – boj proti podvodom – výročná správa za rok 2023, 1. apríl 2025, Európsky parlament, Výbor pre kontrolu rozpočtu, spravodajca: Gilles Boyer.

⁽⁶⁾ Pozri aj *EU anti-fraud architecture – the role of EU-level players, how they cooperate and the challenges they face* (Architektúra EÚ v oblasti boja proti podvodom – úloha aktérov na úrovni EÚ, spôsob ich spolupráce a výzvy, ktorým čelia), štúdiu, ktorú si vyžiadala Výbor Európskeho parlamentu pre kontrolu rozpočtu, tematická sekcia pre rozpočtové veci Generálneho riaditeľstva pre vnútorné politiky, PE 763.761, vypracovanú Strediskom pre strategické a hodnotiace služby, august 2024.

⁽⁷⁾ Napríklad osobitná správa Európskeho dvora audítorov 7/2024 o systémoch Komisie na vymáhanie výdavkov EÚ vykazujúcich nezrovnalosti.

⁽⁸⁾ Napríklad audit Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a systémov kontroly členských štátov a audit stratégie Komisie pre boj proti podvodom (CAFS).

⁹ Vydanie je naplánované na september 2025. Členom Dvora audítorov vo funkcii spravodajcu je J. Gregor.

⁽¹⁰⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/241 z 12. februára 2021, ktorým sa zriaďuje Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (Ú. v. EÚ L 57, 18.2.2021, s. 17 – 75).

¹¹ Uverejnenie je naplánované na december 2025. Členkou Dvora audítorov vo funkcii spravodajkyne je I. Maletić.

¹² Uverejnenie je naplánované na september 2026. O spravodajcovi sa ešte rozhodne.

⁽¹³⁾ Akčný plán stratégie Komisie pre boj proti podvodom – revízia z roku 2023, COM(2023) 405 final.

a náprava/vymáhanie). Ako sa uvádza v dokumente *ProtectEU – Európska stratégia vnútornej bezpečnosti* ⁽¹⁴⁾, o výsledky preskúmania architektúry boja proti podvodom sa bude opierať posilnenie komplementárnosti medzi povoločnými úradníkmi vymenovanými delegovaním, EPPO, OLAF, Europolom, Eurojustom, Úradom pre boj proti praniu špinavých peňazí (AMLA) a navrhovaným Colným orgánom EÚ. V záujme boja proti podvodom môže byť prínosné zamerať sa na lepší zber informácií, lepšie využívanie informácií a spoločné využívanie údajov, posilnený prístup k údajom, využívanie moderných technológií vrátane AI na lepšie odhaľovanie a vyšetrovanie podvodov, na lepšie synergie pri využívaní vyšetrovacích metód, a to tak trestnoprávných, ako aj správnych, a na lepšiu spoluprácu. Základom preskúmania bude účinné odstrašovanie a reakcia. Hoci sa preskúmanie zameria osobitne na zlepšenie architektúry boja proti podvodom s cieľom zabezpečiť lepšiu ochranu finančných prostriedkov EÚ pred podvodmi, môže podporiť aj boj proti iným závažným trestným činom.

V tejto bielej knihe sa uvádza, ako by malo byť nasmerované nadchádzajúce preskúmanie architektúry boja proti podvodom. Výsledok preskúmania architektúry boja proti podvodom bude predložený v oznámení Komisie v roku 2026, ku ktorému budú vo vhodných prípadoch pripojené prípadné legislatívne návrhy. Bude naväzovať na výsledky prebiehajúcich hodnotení právnych rámcov, ktoré sa vzťahujú na určité subjekty relevantné pre architektúru boja proti podvodom, a nariadenia o ochrane finančných záujmov EÚ ⁽¹⁵⁾, ako aj smernice o boji proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy EÚ (ďalej len „smernica o ochrane finančných záujmov“) ⁽¹⁶⁾.

2. Architektúra EÚ v oblasti boja proti podvodom a jej aktéri

Kapacita EÚ v oblasti boja proti podvodom a nezrovnalostiam sa v priebehu rokov vyvíjala a posilňovala sa novými aktérmi, z ktorých každý prispieva k spoločnému úsiliu. Na úrovni EÚ bola zodpovednosť za ochranu finančných záujmov EÚ v roku 1988 najprv zverená jednotke pre koordináciu predchádzania podvodom (UCLAF) ⁽¹⁷⁾ a potom úradu OLAF. Odvtedy bolo postupne zriadených niekoľko ďalších subjektov zapojených do úsilia o boj proti podvodom s cieľom zvýšiť účinnosť systému ochraňujúceho finančné záujmy EÚ.

Hlavnými aktérmi na úrovni EÚ, ktorých povinnosti sa týkajú boja proti podvodom a ktorí spoločne tvoria architektúru EÚ v oblasti boja proti podvodom, sú:

- V inštitúciách, orgánoch, úradoch a agentúrach povolujúci úradníci vymenovaní delegovaním zodpovedajú za riadne výdavky a správne využívanie rozpočtu EÚ v súlade s prioritami politik a podmienkami, ktoré vymedzili spoluzákonodarcovia vo viacročných programoch, pričom zohľadňujú aj odporúčania Útvoru pre vnútorný audit. Pritom musia

¹⁴Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov z 1. apríla 2025, *ProtectEU: európska stratégia vnútornej bezpečnosti*, COM(2025) 148.

⁽¹⁵⁾ Nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 312, 23.12.1995, s. 1 – 4).

⁽¹⁶⁾ 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).

⁽¹⁷⁾ UCLAF bola pracovná skupina vytvorená v rámci Generálneho sekretariátu Európskej komisie. To viedlo k vzniku úradu OLAF v roku 1999. Pozri rozhodnutie Komisie 1999/352/ES z 28. apríla 1999, ktorým sa zriaďuje Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF) (Ú. v. ES L 136, 31.5.1999, s. 20).

takisto odhaľovať podvody a nezrovnalosti, predchádzať im a prijímať administratívne opatrenia na ochranu rozpočtu EÚ a vymáhanie neoprávnene vynaložených finančných prostriedkov EÚ v súlade s príslušnými ustanoveniami nariadenia o rozpočtových pravidlách⁽¹⁸⁾. Podľa nariadenia o Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti, v prípade ktorého hlavnú zodpovednosť za predchádzanie podvodom, korupcii a konfliktom záujmov, ich odhaľovanie a nápravu nesú členské štáty, musia povoľujúci úradníci vymenovaní delegovaním poskytnúť uistenie, že členské štáty si túto povinnosť plnia⁽¹⁹⁾. V oblasti príjmov povoľujúci úradníci vymenovaní delegovaním zabezpečujú, aby si členské štáty plnili svoju povinnosť, ktorou je včas a správne sprístupňovať vlastné zdroje do rozpočtu EÚ.

- OLAF je zodpovedný za vykonávanie administratívnych vyšetrovaní s cieľom chrániť finančné záujmy EÚ pred podvodmi, korupciou a akýmkoľvek iným protiprávnym konaním. OLAF vykonáva svoje vyšetrovacie právomoci (vrátane kontrol na mieste) úplne nezávisle v oblasti výdavkov aj príjmov. Jeho vyšetrovaciu činnosť, ako aj spoluprácu s príslušnými orgánmi členských štátov a ostatnými aktérmi architektúry boja proti podvodom upravuje niekoľko nariadení⁽²⁰⁾. Okrem toho je OLAF vedúcim útvaram Komisie pri koncipovaní a rozvoji európskej politiky boja proti podvodom⁽²¹⁾.
- Od roku 2021 EPPO⁽²²⁾ pôsobí ako jednotný úrad vo všetkých zúčastnených členských štátoch EÚ⁽²³⁾, ktoré na EPPO preniesli právomoc vyšetrovať, stíhať a obžalovať páchateľov trestných činov, ktoré majú vplyv na finančné záujmy EÚ, ktoré sú uvedené v smernici o ochrane finančných záujmov (ďalej len „trestné činy v zmysle smernice o ochrane finančných záujmov“), vrátane podvodov, korupcie a prania špinavých peňazí,

⁽¹⁸⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2024/2509 z 23. septembra 2024 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L, 2024/2509, 26.9.2024).

⁽¹⁹⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/241 z 12. februára 2021, ktorým sa zriaďuje Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (Ú. v. EÚ L 57, 18.2.2021, s. 17 – 75).

⁽²⁰⁾ Ide o tieto nariadenia:

1. nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2013 z 11. septembra 2013 o vyšetřovaniach vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF) (ďalej len „nariadenie o úrade OLAF“),
2. nariadenie Európskeho parlamentu a Rady 2016/2030 z 26. októbra 2016, ktorým sa mení nariadenie č. 883/2013, pokiaľ ide o sekretariát dozorného výboru Európskeho úradu pre boj proti podvodom (OLAF),
3. nariadenie Európskeho parlamentu a Rady 2020/2223 z 23. decembra 2020, ktorým sa mení nariadenie č. 883/2013, pokiaľ ide o spoluprácu s Európskou prokuratúrou a účinnosť vyšetrovaní Európskeho úradu pre boj proti podvodom,
4. nariadenie Rady č. 2185/96 z 11. novembra 1996 o kontrolách a inšpekciách na mieste, vykonávaných Komisiou s cieľom ochrany finančných záujmov Európskych spoločenstiev pred spreneverou a inými podvodmi,
5. nariadenie Rady č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev a
6. nariadenie Rady 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.

⁽²¹⁾ Oznámenie Komisie o riadení v Európskej komisii z 24. júna 2020, C(2020) 4240 final, s. 16.

⁽²²⁾ Nariadenie Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry (ďalej len „nariadenie o EPPO“) (Ú. v. EÚ L 283, 31.10.2017, s. 1).

⁽²³⁾ V súčasnosti sa na činnosti Európskej prokuratúry zúčastňujú všetky členské štáty s výnimkou Dánska, Írska a Maďarska.

ako aj organizovanej trestnej činnosti, ak sa zameriava na trestné činy v zmysle smernice o ochrane finančných záujmov, v súlade s nariadením o EPPO. EPPO spája úsilie EÚ a vnútroštátnych prokuratúr v rámci jednotného prístupu k boju proti trestným činom v zmysle smernice o ochrane finančných záujmov.

- Eurojust⁽²⁴⁾ bol zriadený v roku 2002. Je to agentúra EÚ, ktorá funguje ako centrum, aby vnútroštátne justičné orgány mohli spolupracovať v boji proti závažnej cezhraničnej trestnej činnosti vrátane korupcie. Podporuje a koordinuje úsilie vnútroštátnych orgánov (z krajín mimo EÚ, ako aj z členských štátov EÚ) pri vyšetrowaní a stíhaní nadnárodnej trestnej činnosti (napr. podvodov, organizovanej trestnej činnosti a terorizmu).
- Europol⁽²⁵⁾ začal svoju činnosť v roku 1999. Jeho úlohou je podporovať orgány presadzovania práva členských štátov EÚ pri predchádzaní všetkým formám závažnej medzinárodnej a organizovanej trestnej činnosti, počítačovej kriminality a terorizmu a v boji proti nim. Poskytuje týmto orgánom analytickú a operačnú pomoc a spolupracuje s partnerskými štátmi mimo EÚ a medzinárodnými organizáciami s cieľom posilniť spoluprácu.
- Dvor audítorov ako externý audítor EÚ skúma všetky príjmové a výdavkové účty EÚ s cieľom poskytnúť Európskemu parlamentu a Rade ročné vyhlásenie o vierohodnosti týkajúce sa spoľahlivosti účtov a zákonnosti príslušných transakcií. Pritom informuje aj o nezrovnalostiach. Okrem toho Dvor audítorov prijíma osobitné správy a preskúmania týkajúce sa širokého spektra oblastí výdavkov a politík EÚ.
- AMLA bol vytvorený v roku 2024 s cieľom zabrániť praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu. V plnej prevádzke bude od 1. januára 2028. Jeho právomoci mu umožnia podporovať operačnú koordináciu vnútroštátnych orgánov poverených dohľadom alebo poskytovaním finančných spravodajských informácií. Úradu AMLA boli okrem toho udelené priame právomoci v oblasti dohľadu vrátane možnosti ukladať peňažné sankcie a administratívne opatrenia hospodárskym subjektom a finančným inštitúciám (vrátane bánk), nad ktorými vykonáva priamy dohľad, s cieľom zabezpečiť, aby správne a dôsledne uplatňovali pravidlá EÚ v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu. Tieto pravidlá boli prepracované a od polovice roka 2027 sa budú uplatňovať v celej EÚ.
- Komisia 17. mája 2023 navrhla zriadenie Colného orgánu EÚ ako súčasť balíka colných reforiem⁽²⁶⁾. Cieľom je prostredníctvom tohto nového orgánu prijať centralizovanejší digitálny prístup, najmä pokiaľ ide o riadenie colných rizík a kontroly, zabezpečiť efektívnejšiu a posilnenú colnú úniu odolnejšiu proti podvodom a zohrávať kľúčovú úlohu v boji proti podvodom na vonkajších hraniciach EÚ.

Spolupráca medzi inštitúciami EÚ a členskými štátmi a medzi samotnými členskými štátmi je kľúčová, pretože ochrana finančných záujmov EÚ je spoločnou zodpovednosťou EÚ

⁽²⁴⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1727 zo 14. novembra 2018 o Agentúre Európskej únie pre justičnú spoluprácu v trestných veciach (Eurojust) a o nahradení a zrušení rozhodnutia Rady 2002/187/SVV, PE/37/2018/REV/1 (Ú. v. EÚ L 295, 21.11.2018, s. 138).

⁽²⁵⁾ Rozhodnutie Rady 2009/371/SVV zo 6. apríla 2009 o zriadení Európskeho policajného úradu (Europol) (Ú. v. EÚ L 121, 15.5.2009, s. 37).

⁽²⁶⁾ Pozri najmä návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Únie a Colný orgán Európskej únie a ktorým sa zrušuje nariadenie (EÚ) č. 952/2013 [COM(2023) 258 final]. Návrh je v rukách spoluzákonnodarcov.

a vnútroštátnych orgánov. Členské štáty sú zodpovedné za prijímanie, vykonávanie a presadzovanie pravidiel a postupov, ktoré účinne chránia finančné záujmy EÚ. Takisto majú vedúcu úlohu a osobitné povinnosti pri odhaľovaní, oznamovaní a riešení podvodných činností namierených proti rozpočtu EÚ. Napríklad v oblasti daní bola v roku 2010 zriadená sieť členských štátov Eurofisc ⁽²⁷⁾, ktorej cieľom je bojovať proti cezhraničným podvodom v oblasti DPH. Jej mandát zahŕňa spoločné spracovanie a analýzu údajov, koordináciu následných opatrení a prístup k colným údajom o dovoze oslobodenom od DPH ⁽²⁸⁾.

V právnych predpisoch EÚ sa stanovuje lojálna a účinná spolupráca medzi Komisiou prostredníctvom úradu OLAF a príslušnými orgánmi členských štátov, ako aj to, aby úrad OLAF poskytoval EPPO podporu v trestných veciach alebo dopĺňal jej prácu administratívnymi vyšetrovaniami. Medzi aktérmi boja proti podvodom sa už dosiahla dobrá úroveň spolupráce. Patrí sem podpora úradu OLAF pre EPPO v trestných veciach alebo dopĺňanie jej práce administratívnymi vyšetrovaniami, koordinácia vyšetrovacích činností orgánov členských štátov, poskytovanie pomoci týmto orgánom, vedenie spoločných vyšetrovaní s podporou a účasťou EPPO, Europolu, Eurojustu, úradu OLAF a orgánov členských štátov, operačné stretnutia a každoročná výmena názorov medzi úradom OLAF ⁽²⁹⁾, EPPO, Europolom, Eurojustom a Dvorom audítorov s Európskym parlamentom, Radou a Komisiou.

Strategické zameranie na synergie a optimalizáciu zdrojov sa stalo nevyhnutným vzhľadom na rôznorodé mandáty a kapacity rôznych aktérov boja proti podvodom, ako aj vzhľadom na to, že do tejto architektúry pribudli noví aktéri. Je zásadne dôležité, aby každý subjekt mohol zohrávať svoju úlohu v jednotnom a efektívnom systéme prevencie podvodov poškodzujúcich finančné záujmy EÚ a boja proti nim.

3. Oblasti, na ktoré sa zameriava preskúmanie architektúry boja proti podvodom

3.1 Posilnené preventívne opatrenia

V prípade finančných prostriedkov EÚ už existujú silné systémy na predchádzanie podvodom a Komisia prijala opatrenia na ich neustále zlepšovanie v rámci svojej stratégie vnútornej kontroly. Okrem toho sa v nariadení o rozpočtových pravidlách z roku 2024 ⁽³⁰⁾ zaviedlo niekoľko inovácií, ktoré od nasledujúceho VFR pomôžu ešte viac posilniť prevenciu a odhaľovanie, nápravu a následné opatrenia v prípade nezrovnalostí vrátane podvodov a korupcie. Tie zahŕňajú:

⁽²⁷⁾ Nariadenie Rady (EÚ) č. 904/2010 zo 7. októbra 2010 o administratívnej spolupráci a boji proti podvodom v oblasti dane z pridanej hodnoty (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 268, 12.10.2010, s. 1).

⁽²⁸⁾ Europol, Eurojust a Eurofisc sa stále vyznačujú „duchom medzivládneho tretieho piliera“, pretože sú závislé od konečného rozhodnutia vnútroštátnych orgánov, ktoré nemajú nahrádzať.

⁽²⁹⁾ Článok 16 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady 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, s. 1).

⁽³⁰⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2024/2509 z 23. septembra 2024 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj?locale=sk>).

- niekoľko zlepšení ⁽³¹⁾ **systemu včasného odhaľovania rizika a vylúčenia (EDES)** ⁽³²⁾ a rozšírenie jeho pôsobnosti od 1. januára 2028 na zdieľané riadenie (a na priame riadenie s členskými štátmi). EDES umožňuje odhaliť podvodné alebo nespoľahlivé hospodárske subjekty v počiatočnom štádiu a na základe udávaných skutočností. V prípade zistenia pochybenia môže byť hospodársky subjekt dočasne vylúčený z prijímania finančných prostriedkov EÚ až na päť rokov. Prípady odhalené prostredníctvom EDES môžu za určitých podmienok viesť aj k uloženiu finančných sankcií. Rozhodnutia sa vkladajú do centrálnej databázy, ku ktorej majú prístup všetky inštitúcie, orgány, úrady a agentúry EÚ a orgány členských štátov;
- povinné vkladanie údajov do **jednotného nástroja na hĺbkovú analýzu údajov a hodnotenie rizika (Arachne+)** na účely auditu a kontroly od 1. januára 2028. Údaje získané orgánmi všetkých členských štátov týkajúce sa všetkých finančných prostriedkov budú zahrnuté do jednotného nástroja pre celú EÚ. Tým sa posilnia funkcie kontroly a auditu v celej EÚ a pomôže sa vnútroštátnym orgánom a aktérom architektúry boja proti podvodom pri prevencii podvodov, korupcie a nezrovnalostí vrátane konfliktov záujmov a dvojitého financovania, pri ich odhaľovaní, náprave a následných opatreniach. Používanie nástroja Arachne+ riadiacimi orgánmi zostane dobrovoľné, ale Európsky parlament, Rada a Komisia sa dohodli, že prehodnotia povinné používanie nástroja Arachne+ na základe posúdenia pripravenosti tohto nástroja, ktoré má Komisia vykonať v roku 2027.

Úsilie o prevenciu podvodov musí pokračovať a mohlo by sa ďalej posilniť. Úrad OLAF nadobudol značné skúsenosti a vybudoval rozsiahlu sieť kontaktných miest s členskými štátmi a tretími krajinami, aby mohol byť pri vypracúvaní stratégií pre boj proti podvodom v členských štátoch a krajinách mimo EÚ nápomocný. Neoceniteľné odborné znalosti úradu OLAF v oblasti prevencie podvodov a korupcie by mali v maximálnej možnej miere využívať všetci aktéri architektúry boja proti podvodom. Aktéri architektúry boja proti podvodom by sa takisto mali nabádať, aby využívali koordinačný útvar pre boj proti podvodom (AFCOS), ktorý koordinuje OLAF, na posilnenie spolupráce medzi vnútroštátnymi orgánmi a orgánmi na úrovni EÚ v oblasti prevencie podvodov a korupcie. Výmena informácií podľa nariadenia Rady (ES) č. 515/97 by sa mala lepšie využívať aj na posilnenie vzájomnej pomoci medzi vnútroštátnymi správnymi orgánmi v súvislosti s prevenciou podvodov ⁽³³⁾.

Prevencia podvodov je obzvlášť dôležitá v **oblasti príjmov, kde je nepravdepodobné, že by orgány mohli od páchatel'ov vymáhať sumy, ktoré boli predmetom únikov.** Za vymáhanie stratených súm (najmä DPH a cla) zodpovedajú členské štáty. Väčšinu strát však vnútroštátne orgány nedokážu vymôcť (dokonca ani vtedy, keď sú podvodníci identifikovaní, stíhaní a odsúdení), pretože zvyčajne zabezpečia svoju platobnú neschopnosť alebo konkurz alebo sa nachádzajú mimo oblasti právomoci EÚ. Administratívne vyšetrovania sa preto v súčasnosti

⁽³¹⁾ Tieto zlepšenia zahŕňajú zrýchlené konanie, právnu domnienku oznámenia, možnosť vylúčenia konečných užívateľov výhod a niekoľko nových prípadov závažného profesionálneho pochybenia, ktoré môžu viesť k vylúčeniu.

⁽³²⁾ EDES bol zriadený v roku 2016 ako jeden z nástrojov na ochranu finančných záujmov EÚ.

⁽³³⁾ Nariadenie Rady č. 515/97 z 13. marca 1997 o vzájomnej pomoci 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).

zameriavajú na včasné odhaľovanie podvodov a koordináciu kontrol vnútroštátnych orgánov s cieľom zabrániť ďalšiemu podvodnému dovozu a prijať preventívne opatrenia na ochranu rozpočtu EÚ. Vyšetrovanie trestných činov v tejto oblasti sa zameriava najmä na identifikáciu zločineckých sietí, ktoré stoja za podvodmi, zastavenie ich činnosti, narušenie zločineckých sietí a zabránenie budúcej podvodnej činnosti a súvisiacim stratám.

Stratégie pre boj proti podvodom majú zásadný význam pre komplexný boj proti podvodom a korupcii, ktorý zahŕňa opatrenia v celom cykle boja proti podvodom vrátane prevencie. Stratégia Komisie pre boj proti podvodom a jej akčný plán boli revidované v roku 2023. Nový akčný plán zahŕňa 44 opatrení v rámci siedmich tém, ktoré sa vzťahujú na priority Komisie v oblasti boja proti podvodom. Digitalizácia je prvou témou plánu a štvrtina opatrení sa zameriava na zlepšenie využívania IT nástrojov Komisiou a členskými štátmi na účely boja proti podvodom [napr. Arachne, EDES a IMS ⁽³⁴⁾]. V akčnom pláne sa takisto stanovuje posilnená spolupráca v rámci Komisie a s kľúčovými externými partnermi a občianskou spoločnosťou s cieľom chrániť finančné prostriedky EÚ. Ďalšími témami sú Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, colné podvody a ďalšie posilnenie etiky a kultúry boja proti podvodom v rámci Komisie. Akčný plán sa vykonáva. Okrem toho majú útvary Komisie a výkonné agentúry odvetvové stratégie pre boj proti podvodom, ktoré ďalej posilňujú zavedený rámec boja proti podvodom.

Na ďalšie posilnenie prevencie by sa stratégie pre boj proti podvodom so súvisiacimi akčnými plánmi mohli zaviesť aj na vnútroštátnej úrovni. Nie všetky členské štáty majú v súčasnosti vnútroštátne stratégie pre boj proti podvodom a v existujúcich stratégiách sa nemusí nevyhnutne dodržiavať jednotný prístup. To môže viesť k nedostatkom a medzerám v celkovom prístupe k boju proti podvodom.

3.2 Zlepšenie odhaľovania

Odhaľovanie nezrovnalostí, podvodov a iných protiprávných konaní poškodzujúcich finančné záujmy Únie v čo najskorších fázach je nevyhnutným predpokladom účinného vykonávania cyklu boja proti podvodom na vnútroštátnej úrovni, ako aj na úrovni EÚ.

a) Oznamovanie

Na vnútroštátnej úrovni majú členské štáty hlavnú zodpovednosť za odhaľovanie a včasné oznamovanie podvodov a korupcie EPPO na účely vyšetrovania a trestného stíhania a za rýchle oznamovanie iných nezrovnalostí úradu OLAF, ktorému poskytujú spoľahlivé údaje o podvodných činnostiach. To predstavuje pre Komisiu základný krok, aby mala k dispozícii nevyhnutné informácie o zistených nezrovnalostiach a podvodoch a podozreniach na ne v členských štátoch. V tejto súvislosti je nasledujúci VFR príležitosťou na preskúmanie vhodnosti vnútroštátnych postupov oznamovania.

⁽³⁴⁾ Systém riadenia nezrovnalostí (IMS) je špecializovaný elektronický systém na oznamovanie nezrovnalostí. Bol vyvinutý a sprístupnený členským štátom a prijímajúcim krajinám. Systém IMS sa prevádzkuje v rámci informačného systému pre boj proti podvodom (AFIS) a používa ho 35 krajín.

Využívanie existujúcich nástrojov, ako sú IMS, OWNRES ⁽³⁵⁾ a EDES (pokiaľ ide o jeho časť týkajúcu sa včasného odhaľovania), môže významne prispieť k ďalšiemu šíreniu informácií, ktoré môžu viesť k prijatiu vhodných preventívnych opatrení a včasnému odhaleniu prípadov podvodov.

Účinným nástrojom v boji proti podvodom a korupcii je aj ochrana oznamovateľov. Môže zohrávať kľúčovú úlohu pri podpore transparentnosti a zodpovednosti vlády, ako aj správania podnikov a dostávať na svetlo podvodné činnosti, ktoré je inak ťažké odhaliť. Účinné vykonávanie smernice EÚ o ochrane oznamovateľov ⁽³⁶⁾ môže prispieť k lepšiemu a skoršiemu odhaľovaniu podvodných činností, ktoré majú vplyv na finančné záujmy EÚ.

b) Výmena informácií medzi aktérmi architektúry boja proti podvodom

Eurojust a Europol zvyšujú schopnosť EÚ bojovať proti podvodom tým, že zabezpečujú účinnú koordináciu medzi príslušnými súdnymi orgánmi a orgánmi presadzovania práva a uľahčujú výmenu informácií. Pomáhajú prekonať obmedzenia vyplývajúce z vnútroštátnych hraníc a rozdielných právnych rámcov, čím posilňujú kolektívnu reakciu EÚ na podvody a korupciu a bránia páchatelom využívať rozdiely medzi vnútroštátnymi systémami. Je veľmi dôležité, aby Europol a Eurojust posilnili svoju spoluprácu s cieľom zabezpečiť komplexné pokrytie celého trestnoprávneho procesu, a tým uľahčiť prechod od vyšetrovania k úspešnému trestnému stíhaniu a odsúdeniu páchatel'ov.

Spolupráca a spoločné využívanie údajov a informácií medzi aktérmi architektúry boja proti podvodom je kľúčová pre odhaľovanie podvodov. Vzhľadom na rastúci objem údajov by mohol byť užitočný každý mechanizmus, ktorý by uľahčoval výmenu informácií na základe konzistentných a harmonizovaných údajov. Ak je to možné, takáto výmena by sa mohla uskutočňovať v reálnom čase a na interoperabilnom základe v súlade s pravidlami ochrany údajov, aby sa zvýšila účinnosť spoločného využívania informácií a uľahčili sa včasné a koordinované kroky všetkých príslušných aktérov. Napríklad okamžitá výmena použiteľných informácií je kľúčová na uľahčenie oznamovania podozrení z trestných činov EPPO bez zbytočného odkladu ⁽³⁷⁾. Ďalším príkladom je, že údaje, ktoré OLAF zbiera počas vyšetrovania colných podvodov, môžu byť užitočné pre Europol v jeho práci zameranej na boj proti obchádzaniu reštriktívnych opatrení (sankcií) EÚ.

c. Využívanie nových technológií a AI, analýza údajov a spoločné využívanie spravodajských informácií

Podvodníci využívajú nové technológie, aby našli nové spôsoby páchania podvodov. AI a nové IT nástroje tiež môžu aktérom architektúry boja proti podvodom pomôcť zintenzívniť boj proti

⁽³⁵⁾ Komisia vytvorila databázu vlastných zdrojov (OWNRES) ako elektronický systém na uľahčenie oznamovania a monitorovania prípadov podvodov a nezrovnalostí, ktoré majú vplyv na nároky na tradičné vlastné zdroje.

⁽³⁶⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie (Ú. v. EÚ L 305, 26.11.2019, s. 17 – 56).

⁽³⁷⁾ Pozri článok 24 nariadenia o Európskej prokuratúre.

podvodom. Schopnosť týchto nástrojov analyzovať veľké množstvo údajov môže byť obzvlášť užitočná pri odhaľovaní podvodov v počiatočných štádiách.

Pokiaľ ide o **prevenciu a odhaľovanie**, kľúčové otázky, ktoré by sa mohli preskúmať v rámci preskúmania architektúry boja proti podvodom, sú:

- Ako možno zabezpečiť, aby všetci aktéri prijali primerané opatrenia (vrátane výmeny potrebných informácií) na vnútroštátnej úrovni aj na úrovni EÚ čo najskôr s cieľom posilniť kapacity prevencie podvodov a ich odhaľovania v celej EÚ?
- Ako možno zabezpečiť včasný prístup k použiteľným informáciám o oznámených nezrovnalostiach a podvodoch, a to aj medzi nezávislými vyšetrovacími orgánmi EÚ?
- Ktoré legislatívne zmeny sú potrebné na uľahčenie prístupu všetkých aktérov architektúry boja proti podvodom k príslušným údajom, výmene informácií a združovaniu technickej podpory, pričom sa bude vychádzať zo silných stránok každého konkrétného aktéra architektúry boja proti podvodom a budú sa dodržiavať primerané procesné záruky a záruky ochrany údajov?
- Ako môžu vnútroštátne stratégie pre boj proti podvodom posilniť boj proti podvodom?
- Ako možno zabezpečiť účinné oznamovanie podozrení na nezrovnalosti a podvody členskými štátmi (IMS, OWNRES) a ich využívanie na prevenciu a odhaľovanie?
- Ako môžu členské štáty a aktéri architektúry boja proti podvodom využívať nové nástroje umelej inteligencie, ako aj existujúce nástroje, ako sú EDES a Arachne+, s cieľom zvýšiť úroveň prevencie/odhaľovania?

3.3 Zlepšenie kapacít v oblasti vyšetrovania a trestného stíhania

a) Spoločné využívanie údajov, operačná analýza a forenzné kapacity vo fáze vyšetrovania

Existuje značný potenciál pre zber, spoločné využívanie a analýzu údajov dostupných v digitálnych nástrojoch príslušných aktérov architektúry boja proti podvodom, a to aj s využitím umelej inteligencie. Tento potenciál je však obmedzený v dôsledku rozdielov, ako členské štáty používajú a vymieňajú si informácie. Tento nesúlad sa môže vyskytnúť v rôznych fázach reťazca boja proti podvodom, ale aj tak má významné dôsledky vo fáze vyšetrovania.

Aktéri architektúry boja proti podvodom si už môžu navzájom poskytovať prístup do svojich databáz, ale podmienky, za ktorých sa takýto prístup a spoločné využívanie údajov uskutočňuje, ešte možno zlepšiť. Napríklad môže byť užitočné vytvoriť za určitých podmienok a pri dodržaní vhodných procesných záruk a záruk ochrany údajov osobitné pravidlá, ktoré umožnia úradu OLAF a EPPO vymieňať si informácie so sieťou Eurofisc a získať centralizovaný prístup na úrovni EÚ k určitým informáciám o DPH, aby mohli vyšetrovať prípadné podvody alebo nezrovnalosti súvisiace s DPH.

Ďalšia oblasť, v ktorej je možné dosiahnuť lepšie synergie, sa týka využívania odborných znalostí. Všetky subjekty architektúry boja proti podvodom využívajú na vykonávanie svojej činnosti interné analytické kapacity a/alebo forenzné odborné znalosti. V kontexte

obmedzených zdrojov pre administratívu EÚ by sa mohli zaviesť vhodné administratívne opatrenia, ktoré by umožnili združiť existujúce odborné znalosti a vybudovať spoločné kapacity na moderné vyšetrovanie podvodov, na ktorom by sa podieľali rôzni aktéri architektúry boja proti podvodom.

OLAF a Europol majú spomedzi aktérov architektúry boja proti podvodom v EÚ jedinečné dlhoročné skúsenosti v oblasti forenznej a operačnej analýzy. Europol už uľahčuje výmenu informácií medzi orgánmi presadzovania práva vrátane polície a colných orgánov. Bez ohľadu na výsledky prebiehajúceho hodnotenia by sa v rámci preskúmania architektúry boja proti podvodom a v kontexte aktualizácie mandátu Europolu, ktorá bola oznámená v dokumente ProtectEU – Európska stratégia vnútornej bezpečnosti⁽³⁸⁾, mohla zväziť väčšia úloha Europolu ako potenciálne kľúčového aktéra EÚ v oblasti analýzy údajov a forezného získavania informácií. Okrem toho by úzka spolupráca a výmena informácií medzi aktérmi architektúry boja proti podvodom mohla umožniť aj sledovanie stôp v prípade iných závažných trestných činov, ktoré sa môžu objaviť pri vyšetrovaní podvodov.

A napokon, Colné dátové centrum EÚ, ktoré bude prevádzkovať nový Colný orgán EÚ⁽³⁹⁾, bude poskytovať súbor údajov o colných tokoch v reálnom čase a rozšírenú kapacitu na analýzu údajov, ktorá umožní lepšie riadenie rizík a colné kontroly na vonkajších hraniciach.

b) Posilnená komplementárnosť a koordinácia medzi EPPO a OLAF

Vzhľadom na spoločný cieľ EPPO a OLAF chrániť rozpočet EÚ sa v nariadení o EPPO výslovne zakazujú súbežné administratívne vyšetrovania úradu OLAF týkajúce sa tých istých skutočností, na základe ktorých EPPO vedie trestné vyšetrovanie, pričom zákonodarca EÚ jasne uviedol, že EPPO a OLAF by mali nadviazať a udržiavať úzku spoluprácu zameranú na zabezpečenie komplementárnosti ich mandátov a zabránenie duplicite. V nariadení o EPPO sa uvádza, že EPPO môže požiadať OLAF, aby „podporil alebo doplnil“ činnosti EPPO, a to aj vedením administratívnych vyšetrovaní⁽⁴⁰⁾. V následne zmenenom nariadení o OLAF sa tieto administratívne vyšetrovania označujú ako „doplňujúce vyšetrovania“, hoci nemusia vždy zahŕňať vyšetrovacie činnosti, čím sa poskytuje osobitný právny rámec pre OLAF na ich vykonávanie a spoluprácu s EPPO.

Podpora úradu OLAF poskytovaná EPPO a doplňujúce vyšetrovania sa zohľadňujú aj v pracovnej dohode medzi úradom OLAF a EPPO⁽⁴¹⁾, v ktorej sa uvádza, že „[doplňujúce

³⁸ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov z 1. apríla 2025, *ProtectEU: európska stratégia vnútornej bezpečnosti*, COM(2025) 148.

⁽³⁹⁾ Pozri návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Únie a Colný orgán Európskej únie a ktorým sa zrušuje nariadenie (EÚ) č. 952/2013, COM/2023/258 final.

⁽⁴⁰⁾ Pozri článok 101 ods. 3 nariadenia o EPPO: „Európska prokuratúra môže počas vyšetrovania požiadať OLAF, aby v súlade so svojím mandátom podporil alebo doplnil jej činnosť najmä tým, že: a) poskytne informácie, analýzy (vrátane forezných analýz), odbornú a operatívnu podporu; b) uľahčí koordináciu konkrétnych úkonov príslušných vnútroštátnych správnych orgánov a orgánov Únie; c) vedie administratívne vyšetrovania.“ Pozri aj článok 12e nariadenia OLAF („Podpora úradu pre Európsku prokuratúru“), v ktorom sa uvádza: „1. V priebehu vyšetrovania vedeného Európskou prokuratúrou úrad na jej žiadosť v súlade s článkom 101 ods. 3 nariadenia (EÚ) 2017/1939 a v súlade so svojím mandátom podporí alebo doplní jej činnosť najmä tým, že: a) poskytne informácie, analýzy (vrátane forezných analýz), odbornú a operatívnu podporu; b) uľahčí koordináciu konkrétnych úkonov príslušných vnútroštátnych správnych orgánov a orgánov Únie; c) vedie administratívne vyšetrovania.“

⁽⁴¹⁾ Bod 6.2 Pracovnej dohody medzi Európskym úradom pre boj proti podvodom a Európskou prokuratúrou, 5. júla 2021:

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

vyšetrovania] by sa mali zameriavať na uľahčenie zhromažďovania relevantných informácií na účely prijatia preventívnych opatrení alebo vykonania finančných, disciplinárnych alebo správnych opatrení“. Doplnujúce vyšetrovania a činnosti úradu OLAF môžu byť potrebné najmä v týchto situáciách: i) premlčacia lehota, ktorá sa vzťahuje na trestný čin vyšetrovaný EPPO, predstavuje konkrétnu prekážku účinného vymáhania; ii) je potrebné prijať administratívne preventívne opatrenia a podľa možnosti začať opatrenia na vymáhanie v počiatočnom štádiu, kým EPPO nezačne trestné vyšetrovanie; iii) existuje ohrozenie rozpočtu EÚ z dôvodu škody spôsobenej predpokladaným trestným činom; iv) existujú opodstatnené dôvody domnievať sa, že by mohlo byť potrebné alebo odôvodnené vydať odporúčania na prijatie disciplinárnych alebo administratívnych opatrení (vrátane odporúčaní na postúpenie veci výboru EDES); a v) existujú dôkazy o nezrovnalosti, ktorá nepredstavuje podvod.

Doposiaľ sa však doplnujúce administratívne vyšetrovania využívali len v obmedzenej miere⁽⁴²⁾, hoci obidva typy vyšetrovaní (trestné aj administratívne) sú nevyhnutné a prispievajú k plnej ochrane rozpočtu EÚ a k predchádzaniu alebo obmedzovaniu škôd. Napríklad na účinnú ochranu rozpočtu EÚ je potrebné čo najskôr prijať primerané administratívne opatrenia na ochranu už vyplatených prostriedkov a na zabránenie neoprávnenému vynakladaniu ďalších prostriedkov vrátane opatrení v rámci EDES. Využitím všetkých dostupných nástrojov v plnom rozsahu a súčasným zabezpečením toho, aby nedochádzalo k duplicite medzi trestným a správnym vyšetrovaním, môže EÚ lepšie chrániť svoje finančné záujmy a podporovať transparentné, zodpovedné a udržateľné finančné prostredie.

Preto je vhodné zvážiť konkrétne spôsoby posilnenia spolupráce a komplementárnosti medzi EPPO a OLAF (ako aj s ostatnými aktérmi architektúry boja proti podvodom), aby sa predišlo riziku nekoordinovaných činností, zabezpečiť čo najjasnejšie vymedzenie ich príslušných úloh a formálne stanoviť podmienky, za ktorých sa vykonávajú rôzne činnosti.

c. Lepšia podpora trestného stíhania

EPPO je v súlade s nariadením o EPPO príslušná vyšetrovať, stíhať a obžalovať páchateľov trestných činov, ktoré majú vplyv na finančné záujmy EÚ, ako sa uvádza v smernici o EPPO.

Na základe získaných skúseností môže byť potrebné vykonať určité zlepšenia na vnútroštátnej úrovni, ako aj na úrovni EÚ, aby boli činnosti EPPO účinnejšie. Na vnútroštátnej úrovni by mohli EPPO účinnejšie podporovať špecializované orgány presadzovania práva, najmä v oblastiach, ako sú clá, daňové podvody a finančná trestná činnosť. Na úrovni EÚ by intenzívnejšia spolupráca s Europolom, pokiaľ ide o analýzu rizík a operačnú podporu, a s Eurojustom, pokiaľ ide o fungovanie spoločných vyšetrovacích tímov (SVT), umožnila väčšiu podporu EPPO, najmä v cezhraničných prípadoch. Okrem toho by poloautomatizovaný systém vyhľadávania na základe pozitívnej/negatívnej lustrácie prispôbostený pre EPPO, Eurojust, Europol a OLAF pri rešpektovaní procesných záruk a mandátov jednotlivých

⁴² Pozri porovnanie doplnujúcich vyšetrovaní a celkovej vyšetrovacej činnosti obidvoch úradov: po 3,5 roku operačnej spolupráce OLAF a EPPO spolupracovali na približne 136 vyšetrovaniach (EPPO do 31. decembra 2023 viedla 1 927 aktívnych vyšetrovaní).

orgánov a agentúr mohol zlepšiť včasné odhaľovanie cezhraničných vzorcov trestnej činnosti a uľahčiť spoluprácu.

Pokiaľ ide o **spoločné využívanie údajov a analytické/forenzné kapacity, vyšetrowanie a trestné stíhanie**, kľúčové otázky, ktoré by sa mohli počas preskúmania architektúry boja proti podvodom preskúmať, sú:

- Ako by bolo možné efektívnejšie doplniť trestné vyšetrowania, ktoré vykonáva EPPO, vo vhodných prípadoch administratívnymi vyšetrowaniami, ktoré vykonáva OLAF, s cieľom vytvoriť pevný základ pre včasné prijatie administratívnych opatrení Komisiou vrátane preventívnych opatrení a/alebo opatrení na vymáhanie prostriedkov?
- Ako by sa mohol zlepšiť prístup k relevantným údajom týkajúcim sa podozrenia z podvodu alebo finančných trestných činov poškodzujúcich záujmy EÚ?
- Ako by sa dal zlepšiť včasný prístup a prenos relevantných informácií medzi aktérmi architektúry boja proti podvodom?
- Ako by sa dali využiť nové technológie a AI na zvýšenie efektívnosti aktérov architektúry boja proti podvodom?
- Ako by sa mohla zlepšiť účinnosť vyšetrowania a stíhania trestných činov v zmysle smernice o ochrane finančných záujmov na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ?

3.4 Smerom k efektívnejšiemu procesu vymáhania prostriedkov pre rozpočet EÚ

Proces vymáhania sa opiera o členské štáty (najmä na strane príjmov) a inštitúcie, orgány, úrady a agentúry EÚ (na strane výdavkov). Ide o zložitý proces, ktorý si vyžaduje spoluprácu nielen v rámci Komisie, ale aj s mnohými ďalšími aktérmi (vrátane nezávislých vyšetrowacích orgánov, ako sú OLAF a EPPO, a príslušných vnútroštátnych orgánov) ⁽⁴³⁾. Zriadenie EPPO významne posilnilo celkovú architektúru boja proti podvodom a jej činnosti v oblasti trestného stíhania priniesli výsledky, pokiaľ ide o obžaloby, odsúdenia a konfiškáciu majetku, hoci v súčasnom právnom rámci má EPPO len obmedzenú úlohu v procese vymáhania. V najnovšej judikatúre Súdneho dvora Európskej únie ⁽⁴⁴⁾ týkajúcej sa nariadenia o ochrane finančných záujmov ⁽⁴⁵⁾ a nariadenia o rozpočtových pravidlách sa poskytuje právny základ pre vývoj ďalších nástrojov na vymáhanie, a to aj od fyzických osôb, ktoré sú zodpovedné za podvod, prostredníctvom administratívnych rozhodnutí. Celkovo, ako uviedol aj Dvor audítorov ⁽⁴⁶⁾, sú

⁽⁴³⁾ Nie vždy je to tak. Počas rokovaní o revízii nariadenia o rozpočtových pravidlách na rok 2024 Rada odmietla rozšíriť na Komisiu právo využívať mechanizmus vzájomnej pomoci, ktorý členské štáty už mnoho rokov uplatňujú medzi sebou na vymáhanie vnútroštátnych dlhov. Tým sa proces vymáhania zdržiava, pretože Komisia musí sama zisťovať kľúčové informácie, ktoré potrebuje (napr. o totožnosti, platobnej schopnosti, adrese alebo majetku dlžníka) na vymáhanie finančných prostriedkov.

⁽⁴⁴⁾ Rozsudok z 26. septembra 2024 v spojených veciach C-160 a 161/22P, Komisia/HB, rozsudok zo 4. októbra 2024 vo veci C-721/22P, Komisia/PB, a rozsudok z 29. februára 2024 vo veci C-437/22, Eesti Vabariik.

⁽⁴⁵⁾ Nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 312, 23.12.1995, s. 1 – 4).

⁽⁴⁶⁾ Osobitná správa Európskeho dvora audítorov 7/2024 o systémoch Komisie na vymáhanie výdavkov EÚ vykazujúcich nezrovnalosti.

potrebné ďalšie zlepšenia s cieľom zefektívniť proces vymáhania prostriedkov pre rozpočet EÚ.

a) Príjmy

Pokiaľ ide o príjmy, členské štáty sú primárne zodpovedné za stanovenie a výber cieľ, ktoré sa označujú ako tradičné vlastné zdroje (ďalej len „TVZ“) a z ktorých sa priamo financuje rozpočet EÚ. Členské štáty sú preto povinné zaviesť primerané systémy kontroly, aby zabezpečili, že ich vnútroštátne colné orgány vykonávajú colné kontroly primeraným spôsobom. Vnútroštátne colné orgány zohrávajú v architektúre boja proti podvodom kľúčovú úlohu, keďže pôsobia ako prvá línia obrany proti protiprávnemu konaniu, ktoré má vplyv na finančné záujmy EÚ. V súčasnom VFR (2021 – 2027) si členské štáty ponechávajú 25 % podiel z celkového výberu cieľ. Finančné škody, ktoré odhadujú EPPO a OLAF v tejto oblasti, súvisia najmä s colnými podvodmi, ktoré majú za následok nižší výber cla, a teda aj nižší výber zodpovedajúcich TVZ do rozpočtu Únie, než je splatný. Keďže vymáhanie pohľadávok od podvodných dovozcov býva obmedzené, administratívne vyšetrovania sa zameriavajú na včasné odhalenie podvodov v koordinácii s členskými štátmi, aby sa uľahčilo prijatie preventívnych opatrení na ochranu rozpočtu EÚ.

Okrem toho nový Colný orgán EÚ umožní dodatočnú koordináciu riadenia rizík na úrovni EÚ, pričom výsledky zistených podvodov sa začlenia do budúcich opatrení, napr. prostredníctvom budúceho Colného dátového centra EÚ.

Pokiaľ ide o DPH, vlastný zdroj založený na DPH, na ktorý má EÚ nárok, sa vypočítava na základe DPH skutočne vybranej členskými štátmi. Preto každý výpadok vo výbere DPH nielen znižuje príjmy členských štátov, ale znižuje aj vlastné zdroje založené na DPH pre všeobecný rozpočet EÚ, čo má vplyv na úroveň zdrojov založených na HND pre všetky členské štáty (⁴⁷). Okrem toho značná časť škôd súvisiacich s DPH pochádza z cezhraničných podvodov v oblasti DPH, ktoré sú často páchané v rámci zločineckých organizácií. Tento problém možno účinnejšie a efektívnejšie riešiť užšou spoluprácou medzi členskými štátmi a inštitúciami a orgánmi EÚ (EPPO, OLAF, Komisia atď.) a užšou spoluprácou v justičnej oblasti, a to aj s krajinami mimo EÚ a medzinárodnými organizáciami, pričom sa bude vychádzať z mnohých administratívnych dohôd uzavretých úradom OLAF, ktoré výrazne zlepšujú nadnárodnú administratívnu spoluprácu a uľahčujú prístup k informáciám a podporu, ktorú môže poskytnúť Eurojust. Okrem toho bude mať Eurofisc naďalej kľúčovú úlohu v boji proti podvodom v oblasti DPH.

b) Výdavky

Z finančných odporúčaní, ktoré úrad OLAF vydal v rokoch 2012 až 2023, vyplýva, že miera vymáhania závisí od rôznych premenných (napr. spôsob rozpočtového riadenia a právna zložitosť jednotlivých prípadov).

Výdavková strana zahŕňa priame, nepriame a zdieľané spôsoby riadenia. V oblasti priameho riadenia už Komisia na základe poznatkov získaných z odporúčaní úradu OLAF prijala

(⁴⁷) V tomto zmysle pozri rozsudok Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, bod 34 a citovaných judikatúru.

6. februára 2024 posilnenú inštitucionálnu stratégiu správy dlžníkov Komisie. Táto stratégia sa zameriava na rýchlejšie vymáhanie väčšieho množstva pohľadávok a má dvojaký cieľ:

- preklenúť rozdiel medzi sumami, ktoré sa majú vymáhať, odporúčanými úradom OLAF a stanovenými sumami, ktoré sa majú vymáhať⁽⁴⁸⁾, a to prostredníctvom lepšej interakcie medzi úradom OLAF a povoľujúcimi úradníkmi vymenovanými delegovaním, a
- preklenúť rozdiel medzi stanovenými a vymoženými sumami posilnením vnútorného monitorovacieho mechanizmu Komisie týkajúceho sa opatrení prijatých v nadväznosti na odporúčania úradu OLAF.

Vymáhanie prostriedkov pre rozpočet EÚ sa ešte musí zlepšiť. Preto by sa malo pokračovať v úvahách o tom, ako v praxi účinne zabezpečiť, aby sa rozpočtu Únie nahradila škoda, ktorá mu vznikla.

Na žiadosť Komisie EPPO súhlasila s revíziou svojich vzorov oznámení s cieľom poskytnúť povoľujúcim úradníkom vymenovaným delegovaním včasné, podrobné a použiteľné informácie potrebné na prijatie vhodných opatrení na ochranu finančných záujmov EÚ⁽⁴⁹⁾.

Bez toho, aby boli dotknuté prípadné legislatívne zmeny, Komisia takisto zvažuje krátkodobé opatrenia na zlepšenie vnútorného monitorovania odporúčaní úradu OLAF a následných opatrení v súvislosti s oznámeniami EPPO⁽⁵⁰⁾ s cieľom dosiahnuť zlepšenie v praxi.

Ochrana finančných záujmov EÚ by nebola úplná bez potrebnej komplementárnosti medzi i) účinným vyšetrowaním a stíhaním trestných činov proti finančným záujmom EÚ a ii) opatreniami na vymáhanie a administratívnymi/preventívnymi opatreniami prijatými na úrovni EÚ aj na vnútroštátnej úrovni (napr. vylúčenie z budúceho financovania EÚ a náhrada škody spôsobenej rozpočtu EÚ prostredníctvom občianskoprávnej žaloby). Táto komplementárnosť sa vyžaduje na základe zmlúv a nariadenia o rozpočtových pravidlách⁽⁵¹⁾.

Účinné odstrašenie nie je možné bez kombinácie rýchleho vyšetrowania trestných činov, právoplatných rozsudkov, administratívnych opatrení prijatých povoľujúcimi úradníkmi vymenovanými delegovaním vrátane preventívnych opatrení, sankcií uložených súdmi alebo správnymi orgánmi a účinného vymáhania.

S cieľom zefektívniť proces vymáhania by sa v rámci preskúmania architektúry boja proti podvodom mohli preskúmať tieto kľúčové otázky:

- Ako možno chrániť rozpočet EÚ tým, že sa zabezpečí, aby povoľujúci úradníci vymenovaní delegovaním mohli prijímať preventívne opatrenia, ako aj opatrenia na vymáhanie a účinne a včas získavať náhradu za poškodenie finančných záujmov EÚ?

⁴⁸ Povoľujúci úradník útvaru, ktorý prijíma odporúčanie OLAF (v colných záležitostiach orgány dotknutého členského štátu), môže odporúčanie úradu OLAF plne alebo čiastočne zamietnuť. Stanovená suma, ktorá sa má vymáhať, je teda konečná suma, ktorej vymáhanie bude subjekt, ktorému je určené odporúčanie, vymáhať alebo v prípade zdieľaného riadenia bude požadovať vylúčenie z financovania EÚ.

⁴⁹ Revidované vzory sú pripojené k Dohode o formách spolupráce medzi Komisiou a EPPO z 2. júna 2021. Uplatňujú sa od novembra 2024.

⁽⁵⁰⁾ Takéto opatrenia by mohli zahŕňať určenie útvaru Komisie, ktorý by bol zodpovedný za podporu povoľujúcich úradníkov vymenovaných delegovaním pri prijímaní včasných preventívnych opatrení a včasných opatrení na vymáhanie, a posilnenie spolupráce medzi príslušnými útvarmi a nástrojmi na podávanie správ.

⁽⁵¹⁾ Pozri článok 325 ZFEÚ, články 129 a 138 nariadenia o rozpočtových pravidlách.

- Ako možno uľahčiť spätné získavanie prostriedkov do rozpočtu EÚ, najmä prostredníctvom prevodu výnosov z insolvenčných konaní a zo zaisteného a skonfiškovaného majetku po vyšetrovaniach EPPO, a to aj využitím úlohy EPPO v trestnom konaní na podporu vymáhania takéhoto majetku v prospech rozpočtu Únie?
- Ako možno ďalej posilniť odstrašujúce opatrenia aktérov architektúry boja proti podvodom?

3.5 Zlepšenie riadenia architektúry boja proti podvodom

Výbor Európskeho parlamentu pre kontrolu rozpočtu vo svojej správe požadoval merateľnejšie riadenie architektúry boja proti podvodom zamerané na výsledky, účinnejšie zavádzanie primeraných zdrojov a ich efektívnejšie využívanie, celostnejší prístup pri podávaní správ prostredníctvom správy o ochrane finančných záujmov a väčšiu koordináciu a spoluprácu medzi aktérmi architektúry boja proti podvodom⁽⁵²⁾.

Pri preskúmaní architektúry boja proti podvodom sa zohľadnia výsledky príslušných prebiehajúcich hodnotení a bude sa vychádzať z práce všetkých aktérov architektúry boja proti podvodom. Na základe toho sa v rámci preskúmania zväžia ich mandáty, ako aj ich komplementárnosť a koordinácia a zabezpečí sa lepšia integrácia architektúry boja proti podvodom.

V súčasnom právnom rámci majú aktéri architektúry boja proti podvodom vlastný súbor povinností v oblasti podávania správ o svojich činnostiach v oblasti boja proti podvodom. To viedlo k rozdielom v jednotlivých prístupoch k spolupráci a podávaniu správ. Chýbajúci jednotný prístup bráni získaniu jasného celkového obrazu o tom, ako je zabezpečená ochrana finančných záujmov EÚ rôznymi opatreniami v rámci celej architektúry boja proti podvodom.

Pokiaľ ide o **riadenie architektúry boja proti podvodom**, kľúčové otázky, na ktoré by sa mohlo preskúmanie tejto architektúry zamerať, sú:

- Ako možno zlepšiť koordináciu všetkých príslušných aktérov, a to aj v oblasti podávania správ o opatreniach prijatých na ochranu finančných záujmov EÚ?
- Je potrebné vymedziť spoločný súbor ukazovateľov na zabezpečenie konzistentného podávania správ a na získanie jasnejšieho prehľadu o tom, ako aktéri architektúry boja proti podvodom spoločne chránia finančné záujmy EÚ v rámci svojich príslušných mandátov?
- Ako možno posilniť pravidelný strategický a operačný dialóg a výmenu najlepších postupov, ako aj monitorovanie vykonávania opatrení, o ktorých sa má v rámci preskúmania architektúry boja proti podvodom rozhodnúť?

4. Závěry: Ďalšie kroky

V tejto bielej knihe sa uvádza, ako by malo byť nasmerované preskúmanie architektúry boja proti podvodom a na aké oblasti by sa malo zamerať. Komisia vyzýva tradičné zainteresované

⁽⁵²⁾ Správa o ochrane finančných záujmov EÚ – boj proti podvodom – výročná správa za rok 2023, 1. apríla 2025, Európsky parlament, Výbor pre kontrolu rozpočtu, spravodajca: Gilles Boyer, odseky 3, 4, 6 a 7.

strany (Európsky parlament, Radu a Dvor audítorov), ako aj všetkých aktérov architektúry boja proti podvodom, aby prispeli k úvahám, ktoré budú vychádzať z načrtnutého smerovania a otázok. Tieto názory tak bude možné zohľadniť spolu s výsledkami prebiehajúcich hodnotení právnych rámcov, ktoré sa uplatňujú na určitých aktéroch relevantných pre architektúru boja proti podvodom (napr. Eurojust, Europol, EPPO a OLAF), a so správami podľa smernice o ochrane finančných záujmov.

Výsledok preskúmania architektúry boja proti podvodom bude predložený v oznámení Komisie v roku 2026. V prípade potreby môže byť doplnený prípadnými legislatívnymi návrhmi týkajúcimi sa nariadení o OLAF, EPPO, Eurojuste, Europole alebo Eurofiscu a smernice o ochrane finančných záujmov. Mohlo by ísť o jedinečnú príležitosť zabezpečiť súdržnejšiu architektúru boja proti podvodom so zjednodušenými a operatívnymi odpoveďami na otázky uvedené v tejto bielej knihe a prispôsobenej novému VFR. Niektoré z týchto otázok si vyžadujú ďalšiu analýzu v rámci prebiehajúcich hodnotení. Komisia preto navrhuje, aby sa v tomto kontexte pokračovalo v diskusii o budúcnosti architektúry EÚ v oblasti boja proti podvodom.