



## BOJ PROTI PODVODOM A OCHRANA FINANČNÝCH ZÁUJMOV EURÓPSKEJ ÚNIE

Činnosti Európskej únie v oblasti rozpočtovej kontroly vychádzajú z dvoch zásad: zabezpečenie riadneho vynakladania rozpočtu EÚ a ochrana finančných záujmov Únie a boj proti podvodom.

### PRÁVNY ZÁKLAD

- Články 287 a 325 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ).
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 966/2012 z 25. októbra 2012 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, a zrušení nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, hlava IX kapitoly 1 a 2 a hlava X.
- Medziinštitucionálna dohoda medzi Európskym parlamentom, Radou a Komisiou z 2. decembra 2013 o rozpočtovej disciplíne, spolupráci v rozpočtových otázkach a riadnom finančnom hospodárení, časť III.
- Rokovací poriadok Európskeho parlamentu, hlava II, kapitola 6, články 92a, 93 a 94; hlava V kapitola 1 článok 121, kapitola 2 článok 125 a kapitola 4 článok 132; príloha IV.
- Článok 83 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie o ochrane finančných záujmov Únie.
- Európska prokuratúra: článok 86 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) týkajúci sa zriadenia Európskej prokuratúry.

### CIELE

Európska únia musí chrániť svoje finančné záujmy, aby občania mali istotu, že ich peniaze sa riadne využívajú. Zároveň je dôležité monitorovať a kontrolovať činnosť Európskeho úradu pre boj proti podvodom (OLAF) a podporovať jeho kroky v boji proti podvodom a nezrovnalostiam pri plnení rozpočtu Únie.

### ZÁKLADNÉ INFORMÁCIE

V decembri 1995 Parlament prvýkrát využil právo zriadiť vyšetrovací výbor, ktoré mu udeľuje zmluva. Výbor vypracoval správu o údajných podvodoch a nesprávnom



úradnom postupe v rámci tranzitného režimu Spoločenstva. Odporúčania výboru vtedy získali širokú podporu.

V posledných rokoch vzniklo mnoho legislatívnych textov a odporúčaní týkajúcich sa ochrany finančných záujmov Únie. V daných textoch ide najmä o splnenie týchto cieľov:

- zlepšenie riadenia úradu OLAF a posilnenie procesných záruk pri vyšetrovaniach prostredníctvom postupného zriadenia Európskej prokuratúry,
- zreformovanie Eurojustu<sup>[1]</sup> a zlepšenie ochrany finančných záujmov Únie,
- zaručenie ochrany týchto záujmov pomocou trestného práva a administratívnymi vyšetrovaniami prostredníctvom integrovanej politiky na ochranu peňazí daňovníkov a prostredníctvom stratégie Komisie pre boj proti podvodom<sup>[2]</sup>.

V rokoch 2012 a 2013 boli tiež uverejnené dôležité oznámenia:

- Akčný plán na posilnenie boja proti daňovým podvodom a daňovým únikom<sup>[3]</sup> v decembri 2012,
- Ochrana rozpočtu Európskej únie do konca roka 2012<sup>[4]</sup> v septembri 2013,
- Uplatňovanie čistých finančných opráv na členské štáty v poľnohospodárstve a v politike súdržnosti v decembri 2013<sup>[5]</sup>.

V roku 2013 boli prijaté aj dve smernice:

- o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty, pokiaľ ide o voliteľné a dočasné uplatňovanie mechanizmu prenesenia daňovej povinnosti v súvislosti s dodaním určitého tovaru a poskytovaním určitých služieb, ktoré sú náchylné na podvod, a
- o mechanizme rýchlej reakcie proti podvodom v oblasti DPH<sup>[6]</sup>.

Medzi ďalšie dôležité texty patria:

- návrh smernice o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva<sup>[7]</sup>,
- protikorupčná správa EÚ, ktorú predložila Komisia<sup>[8]</sup>,
- oznámenie Komisie zo 7. apríla 2016 o akčnom pláne v oblasti DPH<sup>[9]</sup>.

Nedávno – na jar 2018 – Komisia v súvislosti s novým viacročným finančným rámcom (2021 – 2027) prijala návrh nového programu EÚ na boj proti podvodom, ktorý má v podstate skopírovať a vylepšiť program Hercule III (2014 – 2020) a skombinovať ho s informačným systémom pre boj proti podvodom (AFIS) a so systémom riadenia nezrovnalostí (IMS), ktoré už riadi úrad OLAF.

---

[1][COM\(2013\)0532](#) a [COM\(2013\)0533](#) zo 17. júla 2013.

[2][COM\(2011\)0293](#) z 26. mája 2011 a [COM\(2011\)0376](#) z 24. júna 2011.

[3][COM\(2012\)0722](#) zo 6. decembra 2012.

[4]COM(2013)0682 zo septembra 2013.

[5]COM(2013)0934 z 13. decembra 2013.

[6]Smernice 2013/43 a 2013/42 z 22. júla 2013 (Ú. v. EÚ L 201, 26.7.2013, s. 4; Ú. v. EÚ L 201, 26.7.2013, s. 1).

[7][COM\(2012\)0363](#) z 11. júla 2012.

[8]COM(2014)0038 z 3. februára 2014.

[9][COM\(2016\)0148](#) zo 7. apríla 2016.



## A. Opatrenia proti podvodom prijaté úradom OLAF

Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF) má právomoc viesť administratívne vyšetrovania nezávisle od Komisie. V nadväznosti na nariadenia týkajúce sa vyšetrovaní úradu OLAF podpísali Parlament, Rada a Komisia 25. mája 1999 medziinštitucionálnu dohodu o vnútorných vyšetrovaniach. V tejto dohode sa uvádza, že každá inštitúcia stanoví jednotné vnútorné pravidlá na zabezpečenie hladkého priebehu vyšetrovania, ktoré uskutočňuje OLAF. Niektoré z týchto pravidiel, ktoré sú už súčasťou Služobného poriadku úradníkov Európskej únie, zavádzajú zamestnancov k spolupráci s úradom OLAF a poskytujú istú ochranu úradníkom, ktorí zverejnia informácie o možnom podvode alebo korupcii. Od roku 2003 sa uvažovalo o reforme úradu OLAF. Po približne desiatich rokoch diskusií a rokovaní dosiahli nakoniec jednotlivé strany trialógu (Parlament, Rada a Komisia) kompromis s výraznými zlepšeniami, vďaka ktorým zabezpečuje účinnosť, efektívnosť a zodpovednosť úradu OLAF, pričom zachováva jeho nezávislosť pri vyšetrovaní.

V novembri 2008 Parlament prevažnou väčšinou prijal správu Ingeborg Gräßleovej. Táto správa výrazne zmenila pôvodný návrh Komisie, čo následne viedlo k prijatiu súčasného nariadenia<sup>[10]</sup> v roku 2013, ktoré bolo v júli 2016 pozmenené.

Nový text prináša podstatné zlepšenia, najmä tým, že poskytuje jasnejšie vymedzenie právneho rámca pre vyšetrovanie podvodov. Zahŕňa tiež vymedzenia pojmov „nezrovnalosť“, „podvod, korupcia alebo akékoľvek iné protiprávne konanie poškodzujúce finančné záujmy Únie“, ako aj „hospodársky subjekt“. Nariadenie obsahuje aj jasné odkazy na konkrétne vyšetrovacie opatrenia, ktoré sa nachádzajú v iných nariadeniach EÚ (čím sa zlepšuje koordinácia medzi právnymi nástrojmi v príslušnej oblasti), a odkazy na chartu základných práv. Počas vyšetrovaní úradu OLAF sú podľa nariadenia takisto zaručené tieto práva: právo na obhajobu a procesné záruky pre osoby, ktorých sa týka vyšetrovanie úradom OLAF, práva svedkov a informátorov a právo na prístup k spisu a ďalšej relevantnej dokumentácii.

Okrem toho existujú ustanovenia o osobitných povinnostiach členských štátov, ako je napríklad povinnosť poskytovať úradu OLAF dôležité informácie o prípadoch podvodov v súvislosti s finančnými prostriedkami EÚ.

Bol tiež zavedený nový medziinštitucionálny postup, ktorý umožňuje všetkým inštitúciám transparentne diskutovať o najlepších postupoch, výsledkoch a nevyriešených otázkach, ktoré oslabujú účinnosť opatrení v oblasti boja proti podvodom. To znamená, že Parlament bude mať prvýkrát možnosť diskutovať s Radou o boji proti podvodom v členských štátoch.

Parlament takisto požadoval zlepšenie riadenia úradu OLAF prostredníctvom nepretržitej revízie a konsolidácie jeho hlavných vyšetrovacích postupov.

Treba zároveň pripomenúť, že článok 325 ZFEÚ vyžaduje úzku a pravidelnú spoluprácu medzi členskými štátmi a Komisiou a umožňuje tiež Rade prijať osobitné opatrenia na zabezpečenie účinnej a rovnocennej ochrany finančných záujmov EÚ v členských štátoch.

---

[10]Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 883/2013 z 11. septembra 2013.



## B. Posilnenie mechanizmov boja proti podvodom

Na žiadosť Európskeho parlamentu Komisia prijala významné iniciatívy týkajúce sa strategických opatrení v oblasti boja proti podvodom. S ohľadom na rozsah podvodov, daňových únikov a korupcie v EÚ však Európsky parlament požadoval integrovaný prístup vrátane stratégií na boj proti podvodom a korupcii, a to prostredníctvom účinných právnych opatrení na celom území Únie, najmä v čase rozpočtových obmedzení.

Parlament tiež podporil akčný plán Komisie na posilnenie boja proti daňovým podvodom<sup>[11]</sup> a únikom, pričom sa domnieval, že Komisia a členské štáty by mali tento boj naďalej považovať za absolútnu prioritu. To by znamenalo vypracovanie stratégie na zlepšenú a viacrozmernú spoluprácu a koordináciu medzi samotnými členskými štátmi, ako aj medzi členskými štátmi a Komisiou. Osobitná pozornosť by sa mala venovať aj rozvoju mechanizmov na prevenciu, včasné zisťovanie a dohľad v rámci colného tranzitu, ktorý je oblasťou ešte stále postihnutou najvyššími mierami systémovej korupcie v Európe. Európsky parlament sa domnieva, že európski aktéri by mali byť aktívnejší na medzinárodnej scéne a usilovať sa o zavedenie noriem spolupráce založených predovšetkým na zásadách transparentnosti, dobrej správy vecí verejných a výmeny informácií.

Parlament tiež zdôraznil, že väčšia transparentnosť umožní primeranú kontrolu a je teda kľúčom k odhaľovaniu podvodov. V uplynulých rokoch naliehal na Komisiu, aby prijala opatrenia na zabezpečenie úplnej transparentnosti v súvislosti so všetkými príjemcami finančných prostriedkov EÚ v členských štátoch uverejňovaním zoznamu všetkých príjemcov na webovom sídle Komisie. Vyzval zároveň členské štáty, aby s Komisiou spolupracovali a poskytovali jej úplné a spoľahlivé informácie o príjemcoch finančných prostriedkov EÚ, ktoré spravujú.

## C. Nová európska politika a programy boja proti podvodom

Parlament sa domnieva, že keďže korupcia má dosah na finančné záujmy EÚ, mala by sa považovať za podvod podľa článku 325 ods. 5 ZFEÚ a zahrnúť do výročnej správy Komisie o ochrane finančných záujmov Európskej únie a boji proti podvodom.

Začiatkom roka 2019 Európsky dvor audítorov zdôraznil, že EÚ musí zintenzívniť boj proti podvodom a že Komisia by mala v tejto súvislosti prevziať vedenie a prehodnotiť úlohu a zodpovednosť svojho úradu pre boj proti podvodom.

V apríli 2019 Komisia predstavila novú stratégiu zameranú na posilnenie súdržnosti a zlepšenie koordinácie medzi jej útvarmi v boji proti podvodom. Táto stratégia by tiež mala pripraviť pôdu na to, aby sa v nadchádzajúcich rokoch prijímalo viac opatrení na boj proti podvodom založených na údajoch. Dopĺňa balík opatrení v oblasti riadenia vypracovaný Komisiou, ktorý bol prijatý v novembri 2018 a označuje úrad OLAF za vedúcu službu pri navrhovaní a vývoji európskej politiky boja proti podvodom.

---

[11] Podvod je zámerné protiprávne konanie, ktoré v niektorých prípadoch predstavuje trestný čin; nedodržanie určitého pravidla predstavuje nezrovnalosť.



Parlament privítal nové priority tejto stratégie, ako je zlepšovanie poznatkov o formách podvodov, profiloch podvodníkov a systémových slabých miestach súvisiacich s podvodmi, ktoré poškodzujú rozpočet EÚ.

#### **D. Smernica o boji proti podvodom a ochrane finančných záujmov Únie**

Členské štáty mali povinnosť implementovať smernicu (EÚ) 2017/1371 o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva (smernica o ochrane finančných záujmov) transponovanú do svojich vnútroštátnych právnych predpisov do 6. júla 2019. Nové pravidlá zvyšujú úroveň ochrany rozpočtu EÚ harmonizáciou vymedzení pojmov, sankcií a premlčacích lehôt trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy Únie.

Smernica nielenže predstavuje základný nástroj harmonizácie trestného práva členských štátov v oblasti trestných činov poškodzujúcich rozpočet Únie, ale zároveň kladie základy pre budúcu Európsku prokuratúru, ktorá bude vyšetrovať, stíhať a podávať žaloby v súvislosti s trestnými činmi ohrozujúcimi rozpočet EÚ.

#### **E. Zriadenie Európskej prokuratúry**

Pravidlá upravujúce zriadenie Európskej prokuratúry sú podrobne uvedené v článku 86 ZFEÚ, v ktorom sa stanovuje: „S cieľom bojovať proti trestnej činnosti, ktorá poškodzuje finančné záujmy Únie, môže Rada v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom prostredníctvom nariadení vytvoriť z Eurojustu Európsku prokuratúru“.

Nariadenie o zriadení Európskej prokuratúry bolo prijaté v rámci postupu posilnenej spolupráce 12. októbra 2017 a nadobudlo účinnosť 20. novembra 2017. V súčasnosti je zapojených 22 krajín: Belgicko, Bulharsko, Cyprus, Česko, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Holandsko, Chorvátsko, Litva, Lotyšsko, Luxembursko, Malta, Nemecko, Portugalsko, Rakúsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Španielsko a Taliansko.

Európska prokuratúra bude decentralizovanou prokuratúrou Európskej únie s výlučnou právomocou vyšetrovať, stíhať a podávať žaloby v súvislosti s trestnými činmi ohrozujúcimi rozpočet EÚ. Bude mať jednotné vyšetrovacie právomoci v celej Únii založené na vnútroštátnych právnych systémoch, do ktorých bude začlenená.

Európska prokuratúra sa v súčasnosti zriaďuje a aktuálnym cieľom je jej sprevádzkovanie na konci roka 2020. Sídlo Európskej prokuratúry bude v Luxemburgu.

## **YMENOVANIE PRVÉHO HLAVNÉHO EURÓPSKEHO PROKURÁTORA**

V septembri 2019 sa Európsky parlament a Rada dohodli na vymenovaní Laury Codruțy Kövesiovej za prvú hlavnú európsku prokurátorku. Vo funkcii bude sedem rokov, pričom toto obdobie je neobnoviteľné.



## ÚLOHA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

Parlamentný Výbor pre kontrolu rozpočtu organizuje vypočutia dezinovaných členov Dvora audítorov, ako aj kandidátov z užšieho výberu na miesto generálneho riaditeľa úradu OLAF. Bez týchto parlamentných vypočutí dané miesta nemožno obsadiť.

Generálneho riaditeľa úradu OLAF vymenúva Komisia po konzultácii s Parlamentom a Radou, zatiaľ čo členovia dozorného výboru úradu OLAF sú vymenúvaní na základe dohody medzi Parlamentom, Radou a Komisiou.

Alexandre Mathis  
06/2020

