C/2025/4091

18.7.2025.

IZVJEŠĆE O AKTIVNOSTIMA NADZORNOG ODBORA OLAF-A – 2024.

(C/2025/4091)

Članovi odbora

Angelo Maria Quaglini
Predsjednik nadzornog odbora OLAF-a
Član odbora od 23. rujna 2022.

Sudac Revizorskog suda, Italija

Dušan Sterle
Član odbora od 28. ožujka 2022.

Ministar savjetnik, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Slovenija

Bivši direktor Ureda za nadzor proračuna Republike Slovenije, Ministarstvo financija, Slovenija

Marita Salgrāve
Članica odbora od 23. rujna 2022.

Upraviteljica, razvojna inicijativa Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija, stručne i relevantne vrhovne revizijske institucije

Bivša članica Vijeća i direktorica revizije, Vrhovna revizijska institucija, Latvija

Bivša izvršna direktorica Središnje agencije za financiranje i ugovaranje, Ministarstvo financija, Latvija

Teresa Anjinho
Članica odbora od 23. rujna 2022. do 7. veljače 2025.

Bivša zamjenica pučkog pravobranitelja i neovisna stručnjakinja za ljudska prava, Portugal

Thierry Cretin
Član odbora od 9. rujna 2022. do 22. srpnja 2024.

Bivši francuski član sudbene vlasti (istražni sudac, zamjenik javnog tužitelja, glavni tužitelj) Bivši direktor Glavne uprave za pravosuđe i zaštitu potrošača i Glavne uprave za migracije i unutarnje poslove Europske komisije

Predgovor

Godina 2024. bila je vrlo produktivna za nadzorni odbor Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF). Odbor je glavnom direktoru OLAF-a uputio četiri detaljna mišljenja, uključujući dva mišljenja o OLAF-ovim ovlastima za provedbu unutarnjih istraga. Provedeno je i savjetovanje s odborom, koji je iznio svoja opažanja o revidiranom nacrtu OLAF-ovih smjernica o istražnim postupcima, kako je propisano člankom 17. stavkom 8. Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 (Uredba o OLAF-u). Odbor je mogao obavljati svoje zadaće nadzora vrlo učinkovito i predano.

U veljači 2024. izdao je prvo mišljenje o OLAF-ovim dopunskim istragama. To se mišljenje odnosilo na dopunske istrage koje OLAF provodi od lipnja 2021., kad je Ured europskog javnog tužitelja (EPPO) započeo s radom. U njemu se nastojalo pružiti bolji uvid u tijek suradnje OLAF-a i EPPO-a. Odbor je u svojim zaključcima pohvalio izniman trud koji su EPPO i OLAF uložili kako bi taj novi mehanizam bio uspješan u borbi protiv prijevara. Odbor je OLAF-u uputio dvije preporuke o tome kako da u suradnji i komunikaciji s EPPO-om bude što transparentniji i ojača relevantnu praksu dobrog upravljanja. Isto tako, s obzirom na promjenjivu prirodu dopunskih istraga odbor je pratio 52 dopunske istrage koje je OLAF proveo 2024., pri čemu je analizirao kako su se njegove preporuke provodile. U ovom se godišnjem izvješću pruža dodatni uvid u provedbu takvih istraga i njihovu važnu ulogu u suradnji dvaju glavnih elemenata strukture EU-a za borbu protiv prijevara, OLAF-a i EPPO-a.

Odbor je u svibnju 2024. donio mišljenje o prednacrtu proračuna OLAF-a za 2025. U tom je mišljenju navedeno da se predviđeni proračun OLAF-a za 2025. povećao za 5 % u odnosu na 2024. Odbor je zaključio da su predložena povećanja u pojedinačnim proračunskim linijama opravdana i u skladu sa smjernicama Komisije za izradu nacrta proračuna za 2025. Odbor je naglasio i da je važno zadržati kapacitete OLAF-a za provedbu inspekcija na terenu i istu razinu sredstava za informacijske i komunikacijske tehnologije. U mišljenju je istaknuta i potreba za dostatnim ljudskim resursima te je pohvaljena dodjela dodatnih sredstava za aktivnosti OLAF-a u okviru Instrumenta za Ukrajinu.

Druga dva mišljenja odnosila su se na pravna pitanja povezana s OLAF-ovom istražnom nadležnošću. U Mišljenju br. 4/2024 odbor je ispitao ima li OLAF ovlast za istraživanje članova Europskog parlamenta i članova institucija, tijela, ureda i agencija zbog teških kaznenih djela povezanih s obavljanjem profesionalnih dužnosti, čak i ako se čini da ta kaznena djela ne utječu na financijske interese EU-a. Odbor je zaključio da je presudom u predmetu Dalli utvrđeno da je OLAF nadležan za provedbu takvih unutarnjih istraga i da ta nadležnost izravno proizlazi iz članka 1. stavka 4. Uredbe o OLAF-u. Prema mišljenju odbora predstojeća revizija Uredbe o OLAF-u bit će odgovarajući trenutak za potpuno usklađivanje članka 1. stavka 4. Uredbe s presudom Suda u predmetu Dalli. Time bi se omogućio jasniji uvid i otklonile sumnje kad je riječ o nadležnosti OLAF-a za provedbu unutarnjih istraga članova institucija, tijela, ureda i agencija zbog pitanja koja ne utječu na financijske interese EU-a.

Drugo mišljenje, koje je službeno doneseno u siječnju 2025., odnosilo se na ulogu i ovlasti OLAF-a u istraživanju neprimjerenog ponašanja i uznemiravanja unutar institucija, tijela, ureda i agencija. Odbor je ispitao 20 slučajeva uznemiravanja koje je OLAF odbacio (istrage nisu pokrenute) u proteklih pet godina (2018. – 2023.) te devet istraga uznemiravanja koje je dovršio u istom razdoblju. Tim se mišljenjem nastojalo procijeniti je li OLAF bio odgovarajuće tijelo za provedbu takvih istraga te „dodanu vrijednost” OLAF-ovih intervencija.

Odbor je nastavio i dovršio analizu nacrta smjernica o istražnim postupcima. Službeno je donio mišljenje u studenom 2024. Odbor smatra da je vrlo važno da OLAF revidira smjernice o istražnim postupcima kako bi donesene smjernice bile detaljne, jasne i sveobuhvatne. Svrha je preporuka odbora zajamčiti usklađenost sa sljedećim načelima: (i) razuman rok i kontinuirana provedba istraga, (ii) jasan postupak odlučivanja, (iii) primjena postupovnih jamstava, (iv) transparentnost i (v) jednako postupanje prema osobama za vrijeme istraga. Odbor zahvaljuje OLAF-u na konstruktivnom i transparentnom dijalogu. Međutim, zabrinut je jer je početkom 2025. objavljeno da je donošenje konačne verzije smjernica o istražnim postupcima odgođeno. Odbor smatra da je to kašnjenje neopravdano s obzirom na to da je OLAF već postigao znatan napredak te je zajedno sa svim ostalim dionicima koji su dali vrijedan doprinos reviziji uložio mnogo truda i vremena.

Odbor je nastavio nadzirati trajanje OLAF-ovih istraga, a rezultati su uključeni u ovo godišnje izvješće.

Treba napomenuti i da je u srpnju 2024. jedan član odbora podnio ostavku te je odbor do prosinca 2024. nastavio raditi s četiri člana.

Naposljetku, želio bih u ime članova zahvaliti glavnom direktoru OLAF-a na otvorenom i konstruktivnom pristupu i razmjeni informacija s odborom i članovima tajništva pod vodstvom voditelja na dragocjenoj potpori koju su pružili odboru.

Angelo Maria Quaglini

predsjednik nadzornog odbora

Sadržaj

Predgovor 2

1. Ukratko o odboru 5

2. Nadzorne aktivnosti 6

2.1. *Mišljenje 1/2024 o dopunskim istragama OLAF-a i EPPO-a i godišnji postupak praćenja* 6

2.2. *Nadzor OLAF-ova proračuna i resursa: Mišljenje br. 2/2024 – Prednacrt proračuna OLAF-a za 2025.* 8

2.3. *Mišljenje 3/2024 – OLAF-ove smjernice o istražnim postupcima* 9

2.4. *Mišljenje br. 4/2024 – Ovlast OLAF-a za provedbu unutarnjih istraga: slučaj članova institucija EU-a* 11

2.5. *Nacrt mišljenja o OLAF-ovim unutarnjim istragama uznemiravanja u institucijama, tijelima, uredima i agencijama EU-a* 14

2.6. *Nadzor nad trajanjem OLAF-ovih istraga* 16

2.6.1 *Izvješća o istragama duljima od 12 mjeseci koje je odbor primio 2024.* 16

2.6.2 *Nadzor nad OLAF-ovim istragama koje traju dulje od 36 mjeseci proveden 2024.* 17

2.7. *Nadzor odbora nad pojedinačnim pritužbama podnesenima OLAF-u* 21

3 Suradnja 21

3.1. *Suradnja s OLAF-om* 21

3.2. *Odnosi s dionicima* 22

4 Upravljanje i resursi 22

4.1. *Načini rada nadzornog odbora* 22

4.2. *Tajništvo* 23

4.3. *Proračunska pitanja* 23

1. **Ukratko o odboru**

1. Nadzorni odbor Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) („odbor”) neovisno je tijelo osnovano Uredbom (EU, Euratom) br. 883/2013 ([1]) („Uredba o OLAF-u”) kako bi redovitim nadzorom nad provedbom istražne uloge OLAF-a pospješio i zajamčio neovisnost OLAF-a.

2. Odbor se sastoji od pet neovisnih vanjskih stručnjaka („članovi”), koje na pet godina dogovorno imenuju Europski parlament, Vijeće i Europska komisija ([2]). Članovi obavljaju svoju ulogu potpuno neovisno. Oni ne smiju tražiti ni primati upute ni od jedne države, institucije, tijela, ureda ili agencije EU-a. Odboru u radu pomaže tajništvo, koje osigurava Komisija i koje radi trajno pod izravnim vodstvom odbora i neovisno o Komisiji, OLAF-u ili bilo kojem drugom tijelu. Tajništvo ima važnu ulogu jer odboru olakšava izvršavanje zadaća nadzora.

3. S obzirom na prirodu OLAF-ovih istraga protiv odluke glavnog direktora OLAF-a o pokretanju ili zaključenju istrage nije moguće uložiti pravni lijek pred sudovima EU-a ([3]). To znači da, zajedno s nadzornikom postupovnih jamstava (koji rješava pritužbe protiv OLAF-a zbog nepoštovanja postupovnih jamstava i pravila koja se primjenjuju na istrage) ([4]), odbor ima ključnu ulogu kao neovisno tijelo kojem su povjereni nadzor i preispitivanje načina na koji OLAF provodi istrage. Odbor je stoga u povlaštenom položaju jer institucijama EU-a pruža uvid u funkcioniranje OLAF-a i jamči da OLAF radi na zakonit način i u skladu s primjenjivim postupovnim jamstvima.

4. U skladu s Uredbom o OLAF-u odboru je povjerena trostruka uloga: (i) redovit nadzor nad OLAF-ovom istražnom ulogom, (ii) pružanje pomoći glavnom direktoru OLAF-a u obavljanju njegovih dužnosti i (iii) izvještavanje institucija EU-a.

5. Konkretno, redovitim nadziranjem OLAF-ovih istraga odbor nastoji zajamčiti:

   (i) da nema vanjskog uplitanja u istražnu ulogu OLAF-a;

   (ii) da glavni direktor sve odluke donosi u skladu s načelima zakonitosti i nepristranosti i da su one u skladu s Poveljom Europske unije o temeljnim pravima i postupovnim jamstvima ([5]).

6. Rad odbora uključuje: (i) upućivanje **mišljenja** i, prema potrebi, **preporuka** glavnom direktoru OLAF-a o istražnom radu OLAF-a, trajanju njegovih istraga i sredstvima koja su OLAF-u potrebna za provedbu tih istraga te (ii) sastavljanje **opaski** o nacrtu OLAF-ovih smjernica o istražnim postupcima. Odbor se svojim mišljenjima i preporukama nikad ne upliće u provedbu tekućih istraga OLAF-a.

([1]) Članak 15. stavak 2. Uredbe (EU) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (Euratom) br. 1074/1999 (SL L 248, 18.9.2013., str. 1.), kako je izmijenjena Uredbom (EU, Euratom) 2016/2030 i Uredbom (EU, Euratom) 2020/2223. Dostupno na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:02013R0883-20210117.

([2]) Kako bi se očuvalo iskustvo stečeno radom u odboru, članovi se mijenjaju naizmjenično u skladu s Uredbom o OLAF-u.

([3]) Predmet T-658/17, *Stichting Against Child Trafficking/Komisija*, ECLI:EU:T:2018:799.

([4]) Vidjeti članak 9.a stavak 8. Uredbe o OLAF-u.

([5]) https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.

2. **Nadzorne aktivnosti**

7. U skladu s člankom 15. Uredbe o OLAF-u odbor je u izvještajnoj godini glavnom direktoru OLAF-a uputio četiri mišljenja. U njima je iznesen niz preporuka. Na temelju članka 17. stavka 8. Uredbe o OLAF-u provedeno je i savjetovanje s odborom, koji je iznio opaske o revidiranom nacrtu OLAF-ovih smjernica o istražnim postupcima ([6]). Odbor je nastavio nadzirati trajanje OLAF-ovih istraga, kao i primjenu postupovnih jamstava.

2.1. ***Mišljenje 1/2024 o dopunskim istragama OLAF-a i EPPO-a i godišnji postupak praćenja***

8. Odbor je u veljači 2024. donio Mišljenje 1/2024 ([7]) o OLAF-ovim dopunskim istragama. To se mišljenje temeljilo na prvoj analizi 70 dopunskih istraga koje je OLAF proveo od lipnja 2021., kad je EPPO započeo s radom. Među tih 70 istraga odbor je detaljno analizirao njih 40 koje je OLAF već zaključio.

9. Odbor je pohvalio izniman trud koji su EPPO i OLAF uložili kako bi taj novi mehanizam bio uspješan u borbi protiv prijevara. Analiza koju je proveo odbor pokazala je predanost i profesionalnost obiju strana.

10. Na temelju analize tih 40 zaključenih dopunskih istraga odbor je OLAF-u uputio dvije preporuke. Prvo je preporučio da pri podnošenju prijedloga za pokretanje dopunske istrage OLAF uvijek koristi obrasce i predloške dogovorene s EPPO-om, čak i kad ga EPPO unaprijed neslužbeno obavijesti da će uložiti prigovor na pokretanje istrage. Nadalje je preporučio da se ta praksa uvrsti u predstojeće revidirane smjernice OLAF-a o istražnim postupcima. Te su dvije preporuke izdane radi jačanja transparentnosti i prakse dobrog upravljanja u suradnji i komunikaciji između OLAF-a i EPPO-a.

11. S obzirom na promjenjivu prirodu dopunskih istraga odbor je odlučio, počevši od ovog godišnjeg izvješća, na godišnjoj razini nadzirati dopunske istrage OLAF-a i primjenu preporuka kako bi se pružio dodatan uvid u provedbu takvih istraga i njihovu presudnu ulogu u suradnji dvaju glavnih elemenata strukture EU-a za borbu protiv prijevara, OLAF-a i EPPO-a.

Dopunske istrage OLAF-a 2024.

12. Odbor je u rujnu 2024. zatražio od OLAF-a da dostavi popis dopunskih istraga koje su pokrenute ili zaključene te godine. Od 52 dopunske istrage iz 2024. o kojima je OLAF izvijestio odbor je ostvario pristup i proveo analizu za njih 24. OLAF je u prosincu 2024. dostavio dodatne informacije o preostalih 25 predmeta, koji su bili pokrenuti prije manje od godine dana i stoga im odbor nije mogao pristupiti ([8]) u OCM-u (OLAF-ov sustav upravljanja predmetima). OLAF je dodao i tri nova predmeta, koja su pokrenuta nakon podnošenja početnog zahtjeva u rujnu 2024. ([9])

([6]) Mišljenje nadzornog odbora br. 3/2024 – OLAF-ove smjernice o istražnim postupcima, dostupno na: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/cdd642c0-2339-48e4-89c4-3041316bef1f_en?filename=Opinion%20GIPs%2013.11.24_NON-CONFIDENTIAL.pdf.

([7]) Mišljenje nadzornog odbora br. 1/2024 – Dopunske istrage OLAF-a i EPPO-a dostupno je na: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/9017a135-fe82-4471-84fc-eb7030379e3a_en?filename=Opinion%20on%20CI%20-%20non%20confidential%20v.pdf.

([8]) U skladu s člankom 7. stavkom 8. i člankom 17. stavkom 5. točkom (d) drugim podstavkom Uredbe o OLAF-u nadzorni odbor ima pristup istragama koje traju dulje od 12 mjeseci.

([9]) Nadzorni odbor zatražio je popis svih dopunskih istraga pokrenutih i zaključenih 2024. (od siječnja do prosinca) te pristup odgovarajućim spisima predmeta u OCM-u 16. rujna 2024.

13. Od 52 dopunske istrage koje je odbor analizirao za 2024. njih 32 bile su novootvorene, a 20 ih je bilo zaključeno. U 18 zaključenih istraga OLAF je predložio povrat od približno 160 milijuna EUR. U preostale dvije zaključene istrage OLAF je izdao stegovne i administrativne preporuke.

Analiza

14. Odbor napominje da je od 52 dopunske istrage njih 32 pokrenuo EPPO, a 20 OLAF.

15. Od 32 dopunske istrage koje je pokrenuo EPPO njih 22 provodili su delegirani europski tužitelji iz Rumunjske. Preostalih 10 istraga EPPO je pokrenuo na zahtjev delegiranih europskih tužitelja iz četiri države članice: FR (dva predmeta), LT (tri predmeta), ES (četiri predmeta) i CZ (jedan predmet). Naposljetku, zahtjevi za pokretanje 20 OLAF-ovih istraga podneseni su iz sljedećih država članica: CZ (četiri predmeta), SK (tri predmeta), CR, HU (dva predmeta), BE, BG, DE, ET, GR, IT, LT, RO (i SIT ([10])) (jedan predmet).

16. Među navedenim istragama njih se 37 smatra dopunskim od pokretanja, a 15 ih je reklasificirano u tu kategoriju. Kako je prikazano u nastavku (vidjeti točke od 23. do 27.), čini se da ukupno trajanje istrage ovisi o tome je li od samog početka pokrenuta kao dopunska ili je reklasificirana u tu kategoriju u kasnijoj fazi.

17. Odbor napominje da EPPO nije službeno odbio nijedan OLAF-ov prijedlog za pokretanje dopunske istrage, što pokazuje da te dvije strane vrlo dobro surađuju. Ništa ne upućuje ni na to da bi odsutnost takvog formalnog odbijanja mogla biti posljedica prethodne neformalne komunikacije OLAF-a i EPPO-a u okviru koje je EPPO već obavijestio OLAF o svojim prigovorima na njegov potencijalni zahtjev. OLAF je obavijestio odbor da je spreman razmotriti mogućnosti za pojednostavnjenje postupka rasprave o prijedlozima za pokretanje potencijalnih dopunskih istraga.

Prva preporuka: korištenje obrazaca

18. Jedan od zaključaka odbora u Mišljenju 1/2024 bio je taj da, kad bi EPPO u praksi u okviru prethodne neformalne komunikacije uložio prigovor na OLAF-ovu namjeru pokretanja dopunske istrage, OLAF u vezi s tom istragom ne bi podnio službeni pisani zahtjev. To znači da ne bi postojao službeni trag OLAF-ova prijedloga ni EPPO-ovih prigovora na njega. Odbor je zbog toga preporučio OLAF-u da, kad god želi pokrenuti dopunsku istragu, podnese službeni pisani prijedlog uz pomoć obrazaca i predložaka koji su već dogovoreni s EPPO-om. Time će se postići: (a) poštovanje načela transparentnosti i (b) djelotvornost odbora u nadzoru istražne uloge OLAF-a.

19. Odbor je utvrdio da su, od 52 predmeta, ispravni obrasci zahtjeva korišteni za njih 23. U većini tih predmeta barem je jedna strana slijedila službeni postupak za komunikaciju s drugom stranom. U nekim od preostalih predmeta zahtjev je podnesen jednostavnim dopisom bez korištenja odgovarajućeg obrasca ili je odgovor na službeni zahtjev dostavljen običnom e-poštom ili usmeno.

20. U 11 predmeta OLAF je pri podnošenju zahtjeva za pokretanje dopunske istrage koristio odgovarajuće obrasce, dok EPPO to nije uvijek činio, iako se njegova praksa tijekom cijele godine stalno poboljšavala.

Druga preporuka: uključivanje tog postupka u smjernice o istražnim postupcima

21. U skladu s drugom preporukom, koja proizlazi iz prve, OLAF bi u predstojeće revidirane smjernice o istražnim postupcima trebao uvrstiti preporuku da se za izradu prijedloga za pokretanje dopunske istrage koriste obrasci i predlošci dogovoreni s EPPO-om.

([10]) SIT – poseban istražni tim.

22. U vezi s tim pitanjem OLAF je u svojim napomenama u Mišljenju br. 1/2024 obećao da će zajedno s EPPO-om razmotriti kako pojednostavniti postupak rasprave o prijedlozima za pokretanje potencijalnih dopunskih istraga i zajamčiti njegovu formalnost i transparentnost.

Trajanje

23. Odbor je u svojem Mišljenju 1/2024 utvrdio da je 75 % zaključenih dopunskih istraga trajalo kraće od godine dana (u prosjeku osam mjeseci). U vrlo malom broju predmeta (10 – 20 %) istraga je trajala dulje od godine dana iz objektivnih razloga, kao što je iznimna složenost predmeta istrage, među ostalim zbog velikog broja osoba i/ili zemalja na koje se istraga odnosila.

24. Odbor je u predmetima koje je od tada analizirao utvrdio razliku između istraga koje su od samog početka pokrenute kao dopunske i onih koje su u tu kategoriju reklasificirane, često u kasnijoj i uznapredovaloj fazi istrage.

25. U potonjem bi slučaju OLAF dovršio istragu u roku od nekoliko mjeseci (u nekim slučajevima u roku od nekoliko dana) nakon što je EPPO prihvatio OLAF-ov prijedlog za pokretanje dopunske istrage. Brzo zaključenje ponajprije se može pripisati tome što je u uznapredovaloj fazi početne istrage EPPO-a često dostupna velika količina informacija koje su već prikupljene u okviru forenzičkih aktivnosti i provjera na licu mjesta provedenih prije nego što je istraga reklasificirana kao dopunska.

26. S druge strane, istrage koje su od samog početka pokrenute kao dopunske u prosjeku su trajale dulje (381 dan), a u složenijim predmetima čak i više od dvije godine.

27. U 2024. reklasificirane i vanjske dopunske istrage OLAF-a u prosjeku su trajale ([11]) 12 mjeseci, što je kraće od prosječnog trajanja drugih OLAF-ovih istraga (24 mjeseca). U većini dopunskih istraga 2024. nije bilo neopravdanih prekida, što potvrđuje da EPPO i OLAF djeluju učinkovito i suradnički.

2.2. ***Nadzor OLAF-ova proračuna i resursa: Mišljenje br. 2/2024 – Prednacrt proračuna OLAF-a za 2025.***

28. Odbor svake godine donosi mišljenje o prednacrtu proračuna OLAF-a kako bi se institucijama EU-a zajamčilo da se nacrtom proračuna čuva neovisnost istražne uloge OLAF-a. Točnije, u mišljenju odbora ispituje se raspolaže li OLAF dostatnim financijskim i ljudskim resursima za jačanje borbe protiv prijevara, korupcije i svih drugih nezakonitih aktivnosti te za učinkovito izvršavanje zadaća koje su mu dodijeljene.

29. Odbor je 15. svibnja 2024. izdao Mišljenje 2/2024 o prednacrtu proračuna OLAF-a za 2025. U njemu je navedeno da se predviđeni proračun OLAF-a povećao za 5 % u odnosu na proračun za 2024. Predložena povećanja u pojedinačnim proračunskim linijama bila su opravdana i u skladu sa smjernicama Komisije za izradu nacrta proračuna za 2025.

30. Kad je riječ o proračunskoj liniji OLAF-a za „troškove službenih putovanja i reprezentacije”, odbor je ukazao na važnost preporuke Komisije da u skladu sa zelenim planom sve njezine službe linearno smanje troškove službenih putovanja i sastanaka za 20 %. Ipak, odbor je izrazio zadovoljstvo time što će OLAF-ova sredstva za „troškove službenih putovanja i reprezentacije” ostati jednaka kao 2024., čime će se očuvati ključni kapaciteti OLAF-a za provedbu inspekcija na terenu unutar i izvan EU-a u okviru njegovih istraga.

31. Odbor je pozdravio i to što su sredstva OLAF-a za „informacijsku i komunikacijsku tehnologiju” ostala ista kao 2024. Odbor je smatrao da bi rashode za OCM, koji su se godinama uzastopno i znatno povećavali, trebalo usmjeriti na održavanje tog sustava, a ne na njegov daljnji razvoj.

([11]) Prosječno trajanje OLAF-ovih istraga izračunava se na temelju razdoblja od prihvaćanja zahtjeva za dopunsku istragu do trenutka kad OLAF zaključi administrativnu istragu. U nekim slučajevima EPPO nastavlja s kaznenom istragom.

32. Kad je riječ o ljudskim resursima OLAF-a, odbor oduvijek tvrdi da je iznimno važno da OLAF raspolaže dostatnim ljudskim resursima kako bi održao visoku razinu uspješnosti. Odbor je stoga izrazio zadovoljstvo time što u planu radnih mjesta OLAF-a nisu predviđena dodatna smanjenja za 2025. i što će se OLAF-u, s obzirom na njegovu očekivanu ulogu u okviru Instrumenta za Ukrajinu, dodijeliti i dodatni resursi koji će se financirati iz tog instrumenta.

33. Odbor je istaknuo da je važna značajka proračuna OLAF-a njegova međusobno povezana struktura, koja omogućuje izvršavanje „unutarnjih" proračunskih prijenosa među proračunskim linijama za koje nije potrebno tražiti dopuštenje proračunskog tijela EU-a. Zahvaljujući toj mogućnosti OLAF je u prošlosti uspijevao odgovoriti na nepredviđene događaje i probleme te upravlja svojim proračunom uz veći stupanj fleksibilnosti nego bilo koja glavna uprava Komisije. Odbor se oduvijek zalaže za autonomiju OLAF-a u upravljanju proračunom kao dodatno (proračunsko) jamstvo njegove neovisnosti.

34. Međutim, odbor je naglasio da je važno da OLAF pri upravljanju svojim proračunom u što većoj mjeri poštuje opća proračunska načela utvrđena u člancima od 6. do 38. Uredbe o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun EU-a, uključujući načela transparentnosti i specifikacije.

2.3. ***Mišljenje 3/2024 – OLAF-ove smjernice o istražnim postupcima***

35. Kao odgovor na Uredbu (EU, Euratom) 2020/2223 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. prosinca 2020. o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 o istragama koje provodi OLAF, OLAF je odlučio izmijeniti postojeće smjernice o istražnim postupcima kako bi u nove interne smjernice prenio nove odredbe Uredbe i uspostavio jasan i usklađen okvir za sve aktivnosti istrage, potpore i koordinacije. U skladu s člankom 17. Uredbe o OLAF-u smjernice o istražnim postupcima donosi glavni direktor nakon što je nadzorni odbor imao priliku iznijeti svoje opaske o njima. U tom je kontekstu OLAF objasnio odboru da je taj postupak revizije proveden u dvije faze.

36. U prvoj je fazi glavni direktor OLAF-a proveo djelomičnu reviziju, ograničenu na ono što je bilo neophodno za usklađivanje smjernica o istražnim postupcima s izmjenama uvedenima Uredbom (EU, Euratom) 2020/2223 i početkom rada EPPO-a. Ta je faza završena, a nove smjernice o istražnim postupcima stupile su na snagu 11. listopada 2021. U svojim opaskama upućenima glavnom direktoru OLAF-a o reviziji smjernica o istražnim postupcima od 17. kolovoza 2022. odbor je jasno naveo da će mišljenje o revidiranim smjernicama o istražnim postupcima izdati tek kad druga faza revizije bude dovršena ([12]).

37. U drugoj i aktualnoj fazi OLAF je proveo opsežniji postupak revizije, koji je uključivao: pitanja koja su obrađena u drugim internim uputama i smjernicama OLAF-a, praksu uspostavljenu u okviru suradnje OLAF-a i EPPO-a, preporuke OLAF-ovih dionika i pitanja koja je tijekom godina utvrdilo osoblje OLAF-a.

38. OLAF je 24. studenog 2023. nadzornom odboru dostavio revidiranu konačnu verziju nacrta smjernica o istražnim postupcima radi iznošenja službenih opaski. U okviru tog službenog savjetovanja održana je konstruktivna razmjena mišljenja između OLAF-a i odbora, koja je započela u drugoj polovini 2023. i nastavila se u izvještajnom razdoblju. Odbor je na plenarnoj sjednici održanoj 15. listopada 2024. donio Mišljenje br. 3/2024 o OLAF-ovim smjernicama o istražnim postupcima, koje je objavljeno 12. studenog 2024. ([13])

39. Odbor je u tom mišljenju iznio svoje opaske i preporuke glavnom direktoru OLAF-a prije donošenja smjernica o istražnim postupcima u skladu s člankom 17. stavkom 8. Uredbe o OLAF-u.

([12]) Zadnja rečenica članka 17. stavka 8. Uredbe o OLAF-u.

([13]) Mišljenje nadzornog odbora br. 3/2024 o OLAF-ovim smjernicama o istražnim postupcima dostupno je na: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/cdd642c0-2339-48e4-89c4-3041316bef1f_en?filename=Opinion%20GIPs%2013.11.24_NON-CONFIDENTIAL.pdf.

40. Kao što je već navedeno u prethodnim mišljenjima ([14]), odbor smatra nužnim da se nove smjernice o istražnim postupcima temelje na dubinskoj, sveobuhvatnoj reviziji svih drugih postojećih internih smjernica i uputa OLAF-a. To je važno jer su smjernice o istražnim postupcima jedine smjernice, upute ili priručnik koje je OLAF dužan objaviti u skladu s Uredbom o OLAF-u ([15]) i stoga su neophodne za postizanje potrebnog stupnja transparentnosti i pravne sigurnosti za osobe koje se istražuju.

41. U tom je kontekstu odbor prepoznao postignuti napredak u donošenju revidiranih smjernica za istražitelje, ali je smatrao da bi se dostavljeni i analizirani nacrt smjernica o istražnim postupcima mogao dodatno poboljšati. Mišljenje je odbora da će uz sveobuhvatne, opsežne i detaljne istražne smjernice biti lakše ostvariti prednosti načela kao što su: (i) razuman rok i kontinuirana provedba istraga, (ii) jasan postupak odlučivanja, (iii) primjena postupovnih jamstava, (iv) transparentnost i (v) jednako postupanje prema osobama za vrijeme istrage.

42. Odbor je iznio praktične i pažljivo potkrijepljene preporuke i prijedloge, posebno kad je riječ o sljedećim pitanjima:

(i) trajanje istraga. Odbor se osvrnuo na razne aspekte, uključujući planiranje istraga, neopravdana razdoblja neaktivnosti, kontinuiranu provedbu istraga, mehanizme za nadzor trajanja istraga, obvezu izvješćivanja odbora razuman rok za istragu, koji bi trebao biti proporcionalan složenosti i okolnostima predmeta;

(ii) neovisnost glavnog direktora OLAF-a i postupka odlučivanja. Te su se preporuke odnosile na strukturiranje pravila i opis načela kojima se uređuju transparentnost, dokumentiranje, savjetovanje i suradnja u cijelom postupku odlučivanja, pri čemu je posebna pozornost posvećena delegiranju ovlasti i hijerarhijskim odgovornostima;

(iii) opseg istraga s obzirom na pravo na obranu i postupak odlučivanja. Preporukama se uglavnom odgovara na potrebu da se obrazloži svaka promjena opsega istrage i da se na svaku promjenu opsega primijene ista pravila evaluacije koja su potrebna za pokretanje istrage;

(iv) pojam „dovoljno utemeljene sumnje” za pokretanje istrage, pri čemu se posebna pozornost posvećuje raznim izvorima ulaznih informacija i aktivnostima u postupku odabira;

(v) načelo jednakog postupanja pri provedbi istrage. To se uglavnom odnosi na uključivanje načela temeljite istrage u smjernice o istražnim postupcima i rješavanje pitanja kriterija na temelju kojih se utvrđuje može li se osoba smatrati „umiješanom osobom”;

(vi) poštovanje „privatnog života” i „telefonskih razgovora” svih osoba;

(vii) pravo na pravnu sigurnost, pri čemu je u prvom planu klasifikacija istraga i predmeta;

(viii) unutarnji postupak za savjetovanje i kontrolu, koji je potrebno unaprijediti.

43. Odbor je isto tako pozvao glavnog direktora OLAF-a da temeljito revidira i ažurira interne upute i sažetke smjernica kojima se dopunjuju smjernice o istražnim postupcima kako bi te upute i sažeci bili relevantni, usklađeni sa smjernicama o istražnim postupcima i prilagođeni korisnicima te da obavijesti odbor o ishodu tog postupka.

([14]) Opaske odbora upućene glavnom direktoru OLAF-a o reviziji smjernica o istražnim postupcima od 17. kolovoza 2021. i Mišljenje br. 2/2017 o evaluaciji Uredbe o OLAF-u.

([15]) U posljednjoj rečenici članka 17. stavka 8. Uredbe o OLAF-u navodi se da će se te smjernice „u informativne svrhe objaviti na internetskoj stranici Ureda na službenim jezicima institucija Unije”.

44. Odbor smatra da su detaljne i praktične smjernice, kako je propisano Uredbom o OLAF-u, neophodne kako bi istrage bile u skladu s temeljnim vrijednostima i operativnim integritetom OLAF-a.

45. Odbor vjeruje da bi uvažavanje preporuka i opaski iznesenih u njegovu mišljenju znatno pridonijelo kvaliteti smjernica o istražnim postupcima.

46. U ožujku 2025. glavni direktor OLAF-a obavijestio je odbor da je, iako je revizija smjernica o istražnim postupcima dovršena, donošenje konačnog teksta odgođeno zbog tekućih rasprava o strukturi EU-a za borbu protiv prijevara i evaluacije Uredbe o OLAF-u.

47. Odbor izražava žaljenje zbog odgode donošenja konačne verzije smjernica o istražnim postupcima i smatra da je to kašnjenje neopravdano s obzirom na to da je OLAF već postigao znatan napredak te je zajedno sa svim dionicima koji su dali vrijedan doprinos reviziji uložio mnogo truda i vremena.

48. Odbor smatra da su detaljne i praktične smjernice, kako je propisano Uredbom o OLAF-u, neophodne kako bi istražni rad bio u skladu s temeljnim vrijednostima i operativnim integritetom OLAF-a. Odbor smatra da tekuće rasprave o strukturi EU-a za borbu protiv prijevara i evaluacija Uredbe o OLAF-u ne bi trebale utjecati na donošenje već dovršenih smjernica o istražnim postupcima.

2.4. ***Mišljenje br. 4/2024 – Ovlast OLAF-a za provedbu unutarnjih istraga: slučaj članova institucija EU-a***

49. U veljači 2023. glavni direktor OLAF-a poslao je odboru korespondenciju koju je vodio s predsjednicom Europskog parlamenta (od ožujka 2020. do rujna 2023.) o OLAF-ovim ovlastima za istragu članova Europskog parlamenta. Glavni direktor OLAF-a obavijestio je odbor o tome da je u istraživanju navodnih slučajeva teške povrede dužnosti članova Europskog parlamenta koje kao takve nisu utjecale na financijske interese EU-a OLAF nailazio na određene poteškoće, među ostalim u pristupu uredima članova Europskog parlamenta i njihovoj informatičkoj opremi (prijenosnim računalima). Iako je OLAF mogao istraživati parlamentarne asistente i drugo osoblje Europskog parlamenta („Parlament”) kao „umiješane osobe”, bez odobrenja Parlamenta nije mogao provoditi nikakve istražne aktivnosti koje uključuju njegove članove. Parlament je smatrao da se Uredbom o OLAF-u ne daje ovlast OLAF-u da istražuje pitanja koja se ne odnose na zaštitu financijskih interesa EU-a, kao što je postupanje članova Europskog parlamenta u skladu s Kodeksom ponašanja Parlamenta.

50. Odbor je stoga odlučio izdati mišljenje u skladu s člankom 15. Uredbe ([16]) kako bi pojasnio pravila koja se primjenjuju na unutarnje istrage OLAF-a koje uključuju članove institucija EU-a općenito, a posebno članove Europskog parlamenta. Odbor je u svojem mišljenju razmotrio ključno pitanje je li OLAF ovlašten istraživati članove Europskog parlamenta i članove institucija, tijela, ureda i agencija zbog teških kaznenih djela povezanih s obavljanjem njihovih profesionalnih dužnosti za koja se ne čini da utječu na financijske interese EU-a („pitanja koja nisu povezana sa zaštitom financijskih interesa”) ([17]). Razmotrio je i relevantnost Kodeksa ponašanja za članove Europskog parlamenta, Statuta članova Europskog parlamenta i njihova imuniteta za potrebe OLAF-ovih unutarnjih istraga. Naposljetku, u mišljenju je radi cjelovitosti ocijenjeno i mogu li i u kojoj mjeri na OLAF-ovu ovlast za provedbu takvih istraga utjecati Međuinstitucijski sporazum iz 1999. i odluke koje je svaka institucija, tijelo, ured ili agencija EU-a donijela na temelju članka 4. Uredbe o OLAF-u o uvjetima pod kojima OLAF može provoditi istrage njihova osoblja ili članova.

([16]) U članku 15. Uredbe o OLAF-u navodi se da nadzorni odbor može dostaviti mišljenja i na zahtjev, među ostalim na zahtjev glavnog direktora OLAF-a.

([17]) Kaznena djela protiv financijskih interesa Europske unije (kaznena djela PIF, kako su definirana u Direktivi (EU) 2017/1371, prema francuskom izrazu *protection des intérêts financiers*) utječu na financijske interese Europske unije i štete njezinu ugledu i vjerodostojnosti. Kaznena djela protiv financijskih interesa uključuju prijevare povezane s proračunom EU-a, prijevare velikih razmjera povezane s PDV-om koje utječu na dvije ili više država članica, korupciju, protupravno korištenje financijske imovine koje je počinio javni službenik i pranje novca koje uključuje imovinu stečenu tim kaznenim djelima.

Ovlasti OLAF-a za provedbu unutarnjih istraga zbog pitanja koja nisu povezana sa zaštitom financijskih interesa

51. Odboru je za početak bilo najvažnije pojasniti pitanje nadležnosti OLAF-a za istragu članova Europskog parlamenta zbog pitanja za koje se ne čini da utječu na financijske interese EU-a. Zbog toga se odbor pozvao na sudsku praksu sudova EU-a, u prvom redu na presudu Suda u predmetu Dalli ([18]), u kojoj je Sud detaljno ispitao upravo one argumente koje je Parlament nedavno iznio u korespondenciji s OLAF-om kako bi doveo u pitanje ili ograničio OLAF-ovu ovlast za istraživanje članova Europskog parlamenta zbog kaznenih djela koja nisu povezana sa zaštitom financijskih interesa.

52. Sud je naveo da iz članka 2. stavka 1. Odluke Komisije 1999/352/EZ o osnivanju OLAF-a (koja se i dalje primjenjuje) proizlazi da je OLAF odgovoran **ne samo** za „provođenje administrativnih istraga, prvenstveno s ciljem borbe protiv prijevara, korupcije i drugih nezakonitih aktivnosti koje štete financijskim interesima Unije", **nego i** za istragu „ozbiljnih činjenica povezanih s obavljanjem profesionalnih djelatnosti koje mogu predstavljati kršenje obveza od strane dužnosnika i službenika Unije te dovesti do stegovnih i, u određenim slučajevima, kaznenih postupaka" ([19]). Prema mišljenju Suda to je utvrđeno i u uvodnoj izjavi 5. prijašnje Uredbe br. 1073/1999 o OLAF-u (sadašnja uvodna izjava 6. aktualne Uredbe o OLAF-u), prema kojoj **odgovornost OLAF-a prelazi granice zaštite financijskih interesa** i uključuje sve aktivnosti koje se odnose na zaštitu interesa EU-a od nepravilnosti koje mogu dovesti do administrativnih ili kaznenih postupaka. Sud je zaključio da „izostanak učinka na financijske interese Unije **ne utječe na mogućnost OLAF-a da pokrene istragu**" ([20]).

53. Odbor napominje da je sudska praksa sudova toliko jasna da se više ne može sumnjati u pravilno tumačenje članka 1. stavka 4. Uredbe o OLAF-u ([21]) i ovlasti OLAF-a da istražuje ozbiljna pitanja povezana s obavljanjem profesionalnih dužnosti osoblja i članova institucija EU-a koja ne utječu na financijske interese EU-a. Nadalje, u sudskoj praksi koja je uslijedila nakon predmeta Dalli pojašnjeno je i da čak i kaznena djela koja nisu povezana sa zaštitom financijskih interesa (kao što je ponašanje koje uključuje psihičko uznemiravanje) mogu imati financijske učinke. Odbor napominje da OLAF ima pravo istražiti takve slučajeve čak i ako smatra da predmetna povreda dužnosti nije imala financijski učinak. Jasno je i da OLAF-ova ovlast za provedbu unutarnjih istraga članova institucija, tijela, ureda i agencija zbog pitanja koja nisu povezana sa zaštitom financijskih interesa proizlazi izravno iz Uredbe o OLAF-u i nije dodatna nadležnost koju su institucije, tijela, uredi i agencije dobrovoljno dodijelile OLAF-u izvan područja primjene te uredbe.

Kodeks ponašanja članova Europskog parlamenta

54. Parlament je u korespondenciji s OLAF-om izrazio ozbiljne sumnje kad je riječ o provedbi usporednih unutarnjih istraga OLAF-a o pitanjima kao što su uznemiravanje, sukobi interesa ili povrede etičkih načela koje uključuju članove Europskog parlamenta jer bi takve istrage mogle dovesti u pitanje interne postupke Parlamenta utvrđene u njegovu Kodeksu ponašanja. Prema mišljenju Parlamenta načelo lojalne suradnje ograničava opseg OLAF-ovih aktivnosti koje uključuju Parlament.

55. U tom kontekstu odbor napominje da institucije, tijela, uredi i agencije mogu donijeti interna pravila, uključujući kodeks ponašanja za svoje članove o etičkim pitanjima, ali to ne sprečava i ne može spriječiti OLAF da izvršava nadležnost koja mu je izravno dodijeljena Uredbom o OLAF-u. Ta interna pravila i kodeksi ponašanja obvezujući su samo za umiješane institucije, tijela, urede i agencije. Zbog toga na temelju njih nije moguće spriječiti OLAF da provede unutarnju istragu u skladu s člankom 1. stavkom 4. Uredbe o OLAF-u.

([18]) Presuda od 6. lipnja 2019., *Dalli/Komisija*, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, potvrđena presudom od 25. veljače 2021., *Dalli/Komisija*, C-615/19P, ECLI:EU:C:2021:133 (predmet T-399/17).

([19]) Vidjeti točku 62. presude od 6. lipnja 2019., *Dalli/Komisija*, T-399/17.

([20]) Vidjeti točku 62. presude od 6. lipnja 2019., *Dalli/Komisija*, T-399/17.

([21]) U članku 1. stavku 4. navodi se: „Unutar institucija, tijela, ureda i agencija osnovanih Ugovorima ili na temelju njih (u daljnjem tekstu: „institucije, tijela, uredi i agencije"), Ured [OLAF] provodi administrativne istrage u cilju borbe protiv prijevara, korupcije i svih drugih nezakonitih aktivnosti kojima se šteti financijskim interesima Unije. U tu svrhu istražuje ozbiljna pitanja u vezi s obavljanjem profesionalnih dužnosti, koja uključuju zanemarivanje dužnosti dužnosnika i službenika Unije koje može dovesti do stegovnih ili, ovisno o slučaju, kaznenih postupaka, ili istovjetan propust u izvršavanju dužnosti od strane članova institucija i tijela, voditelja ureda i agencija ili zaposlenika institucija, tijela, ureda ili agencija koji ne podliježu Pravilniku o osoblju za dužnosnike (u daljnjem tekstu zajednički se nazivaju „dužnosnici, ostali službenici, članovi institucija ili tijela, voditelji ureda ili agencija ili zaposlenici")."

56. Kad je riječ o načelu lojalne suradnje, odbor upućuje na sudsku praksu europskih sudova u kojoj se navodi da je članak 13. stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) ([22]) „odraz […] načela institucionalne ravnoteže, koje obilježava institucionalnu strukturu Unije, **a koje podrazumijeva da svaka institucija izvršava svoje ovlasti uz poštovanje ovlasti drugih institucija**" ([23]). U tom je kontekstu Sud presudio da se OLAF-ovom dužnošću lojalne suradnje ne može izmijeniti raspodjela zadaća i odgovornosti utvrđenih Uredbom o OLAF-u ([24]).

57. Budući da ovlast za provedbu unutarnjih istraga nije podijeljena nadležnost, nego je Uredbom o OLAF-u dodijeljena isključivo OLAF-u, nijedna institucija, uključujući Parlament, ne može se pozivati na načelo lojalne suradnje među institucijama kako bi spriječila OLAF da izvršava svoju ovlast za istraživanje članova institucija, tijela, ureda i agencija. Načelo lojalne suradnje zapravo je utvrđeno u članku 5. stavku 3. Uredbe o OLAF-u, u kojem je navedeno da, „dok Ured [OLAF] provodi unutarnju istragu, institucije, tijela, uredi ili agencije na koje se to odnosi ne smiju pokretati usporednu istragu o istim činjenicama, osim ako s Uredom nije dogovoreno drukčije".

Statut i Protokol br. 7 o povlasticama i imunitetima Europske unije ([25])

58. Odbor je razmotrio i relevantnost Statuta i Protokola br. 7 o povlasticama i imunitetima Europske unije, kojim se utvrđuju propisi i opći uvjeti kojima se uređuje obnašanje dužnosti članova Europskog parlamenta te se osigurava zakonska zaštita njihove slobode i neovisnosti. Odbor napominje da se člankom 1. stavkom 3. Uredbe o OLAF-u, u kojem se navodi da njezino područje primjene ne dovodi u pitanje (a) Protokol br. 7 o povlasticama i imunitetima Europske unije i (b) Statut članova Europskog parlamenta, ne ograničava ovlast dodijeljena OLAF-u za istraživanje članova institucija, tijela, ureda i agencija zbog ozbiljnih pitanja povezanih s obavljanjem njihovih profesionalnih djelatnosti. Samo se pojašnjava da se pri izvršavanju takve nadležnosti ne smije ograničavati ni nepovoljno utjecati na izborni mandat članova Europskog parlamenta ili njihovu slobodu da obavljaju svoju ulogu izabranih predstavnika.

59. Prema sudskoj praksi povlastice i imuniteti Europske unije priznati Protokolom br. 7, a time i imunitet članova Europskog parlamenta, isključivo su funkcionalne prirode jer im je cilj izbjegavanje prepreka funkcioniranju i neovisnosti Europske unije. Zbog toga se te povlastice i imuniteti dodjeljuju isključivo u interesu Unije. Prema mišljenju Suda svrha je tog imuniteta „izbjegavanje svake prepreke dobrom funkcioniranju institucije čiji su članovi, a time i izvršavanju njezinih ovlasti" ([26]). Iz toga slijedi da, ako OLAF-ove istrage djela koja su počinili članovi Europskog parlamenta ne zadiru u „izražena mišljenja ili glasovanje pri obnašanju njihovih dužnosti", one „ne dovode u pitanje" povlastice i imunitete članova Europskog parlamenta na temelju Protokola br. 7. i/ili njihova Statuta ([27]).

Međuinstitucijski sporazum iz 1999. i odluke koje je svaka institucija, tijelo, ured ili agencija EU-a donijela o unutarnjim istragama OLAF-a

60. Parlament je u korespondenciji s OLAF-om istaknuo i da se, s obzirom na to da OLAF na temelju Uredbe o OLAF-u nema ovlasti za istraživanje djela članova Europskog parlamenta koja nisu povezana sa zaštitom financijskih interesa, takve istrage mogu provoditi samo na temelju Međuinstitucijskog sporazuma od 25. svibnja 1999. između

([22]) U članku 13. stavku 2. UEU-a navodi se: „Svaka institucija djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene u Ugovorima i u skladu s njima određenim postupcima, uvjetima i ciljevima. Institucije međusobno održavaju lojalnu suradnju."

([23]) Presuda od 6. listopada 2015., predmet C-73/14, *Vijeće Europske unije/Europska komisija*, ECLI:EU:C:2015:663.

([24]) Presuda od 5. rujna 2024., predmet C-494/22 P, *Komisija/Češka Republika*, t. 149., ECLI:EU:C:2024:684.

([25]) Odluka Europskog parlamenta od 28. rujna 2005. o donošenju Statuta članova Europskog parlamenta, SL L 262/1, 7.10.2005., str. 1., dostupno na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A32005Q0684.

([26]) Presuda od 27. travnja 2022., *Roos/Parlament*, spojeni predmeti T-710/21, T-722/21 i T-723/21, točka 132.

([27]) Vidjeti i Mišljenje 2/2011 nadzornog odbora o ovlastima OLAF-a za nezavisnu provedbu unutarnjih istraga unutar institucija EU-a, https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/supervisory-committee-olaf/opinions-and-reports_en.

Parlamenta, Vijeća i Europske komisije o unutarnjim istragama koje provodi OLAF. Parlament je naveo da bi se, s obzirom na to da se u uvodnoj izjavi 6. tog sporazuma navodi da OLAF-ove istrage „ne bi trebal[e] utjecati na odgovornosti […] institucija", OLAF-ove istrage članova Europskog parlamenta trebale provoditi potpuno u skladu s Poslovnikom Parlamenta u dijelu koji se odnosi na provedbu Kodeksa ponašanja Parlamenta koji se primjenjuje na članove Europskog parlamenta. U skladu s tim pravilima isključivu nadležnost za donošenje konačnih odluka o slučajevima povrede Kodeksa ponašanja koje su počinili članovi Europskog parlamenta ima predsjednik Parlamenta nakon savjetovanja sa Savjetodavnim odborom za ponašanje članova. Provedbom usporednih istraga o tim pitanjima OLAF bi doveo u pitanje nadležnost predsjednika Parlamenta i Savjetodavnog odbora.

61. U tom kontekstu odbor u skladu sa sudskom praksom sudova EU-a napominje da ovlast OLAF-a za provedbu unutarnjih istraga članova institucija, tijela, ureda i agencija zbog pitanja koja nisu povezana sa zaštitom financijskih interesa proizlazi izravno iz same Uredbe o OLAF-u. Dakle, nije riječ o nadležnosti koju su institucije potpisnice Međuinstitucijskog sporazuma iz 1999. „dobrovoljno" odlučile dodijeliti OLAF-u. Osim toga, eventualna ograničenja OLAF-ove ovlasti za provedbu unutarnjih istraga članova institucija, tijela, ureda i agencija mogla bi se uvesti isključivo Uredbom o OLAF-u, a ne institucionalnim sporazumom, jer sporazum nije zakonodavni akt kojim se Uredba o OLAF-u može staviti izvan snage, izmijeniti ili zamijeniti.

62. Nadalje, odbor smatra da se, ako je točno da se „istrage unutar institucija, tijela, ureda i agencija u područjima […] provode […] u skladu s Uredbom i odlukama koje je donijela relevantna institucija, tijelo, ured ili agencija" (članak 4. stavak 1. Uredbe o OLAF-u), to odnosi na provedbene odredbe koje institucije, tijela, uredi i agencije moraju uspostaviti internim administrativnim odlukama. Tim se odlukama utvrđuju praktična rješenja koja OLAF mora uzeti u obzir pri provedbi istražnih aktivnosti (inspekcija i prikupljanje dokaza u relevantnim prostorijama, razmjena informacija, razgovori s osobljem i članovima itd.), ali ne mogu utjecati i ne utječu na postojanje i izvršavanje istražnih ovlasti OLAF-a.

63. Zaključno, odbor smatra da, s obzirom na presudu u predmetu Dalli, nema sumnje da je OLAF ovlašten istraživati članove Europskog parlamenta i članove institucija, tijela, ureda i agencija u slučaju teških kaznenih djela povezanih s obavljanjem njihovih profesionalnih dužnosti koja možda ne utječu na financijske interese EU-a. Odbor nadalje smatra da će predstojeća revizija Uredbe o OLAF-u biti odgovarajući trenutak za potpuno usklađivanje članka 1. stavka 4. Uredbe o OLAF-u s presudom Suda u predmetu Dalli. Time bi se omogućio jasniji uvid i otklonile sumnje kad je riječ o nadležnosti OLAF-a za provedbu unutarnjih istraga članova institucija, tijela, ureda i agencija zbog pitanja koja ne utječu na financijske interese EU-a.

2.5. ***Nacrt mišljenja o OLAF-ovim unutarnjim istragama uznemiravanja u institucijama, tijelima, uredima i agencijama EU-a***

64. Glavni direktor OLAF-a obavijestio je 2022. nadzorni odbor o određenim poteškoćama s kojima se OLAF susreo u nizu slučajeva povezanih s unutarnjim istragama uznemiravanja i koje bi mogle ugroziti njegovu neovisnost.

65. Na temelju informacija koje je primio od OLAF-a odbor je smatrao da je važno izdati mišljenje kako bi se pojasnila uloga i ovlasti OLAF-a u istraživanju neprimjerenog ponašanja i uznemiravanja u institucijama, tijelima, uredima i agencijama te detaljno analizirati dodanu vrijednost koju te istrage donose borbi protiv uznemiravanja i sličnog neprimjerenog ponašanja dužnosnika EU-a i članova institucija, tijela, ureda i agencija. Međutim, budući da se odbor ne upliće u provedbu istraga koje su u tijeku, odlučio je razmotriti to pitanje tek nakon što glavni direktor OLAF-a zaključi prijavljene predmete.

66. Odbor je u prosincu 2024. odobrio svoj nacrt mišljenja, koji je zatim službeno donesen u siječnju 2025. ([28]) Odbor je ispitao 20 slučajeva uznemiravanja koje je OLAF odbacio (istrage nisu pokrenute) u proteklih pet godina (2018. – 2023.) te devet istraga uznemiravanja koje je dovršio u istom razdoblju.

([28]) Vidjeti Mišljenje 1/2025 na: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/0aaf5493-9be7-4538-a5c4-f1957b3d479a_en?filename=Opinion%201-2025.pdf.

67. Odbor je u svojem mišljenju prvo napomenuo da je, s obzirom na presudu u predmetu Dalli, sada utvrđena činjenica da je OLAF nadležan za provedbu unutarnjih istraga ozbiljnih pitanja povezanih s obavljanjem profesionalnih dužnosti osoblja i članova institucija, tijela, ureda i agencija neovisno o tome utječu li ona na financijske interese EU-a te da ta nadležnost izravno proizlazi iz članka 1. stavka 4. Uredbe o OLAF-u. Nije riječ o dodatnoj nadležnosti koju su institucije, tijela, uredi i agencije dobrovoljno dodijelile OLAF-u izvan područja primjene Uredbe o OLAF-u ([29]). OLAF je stoga nadležan za provedbu unutarnjih istraga koje uključuju uznemiravanje kako je definirano u sudskoj praksi, čak i ako ono ne utječe na financijske interese EU-a.

68. Međutim, analiza koju je proveo odbor pokazala je da OLAF obično ne pokreće istragu zbog takvih pitanja a) ako se optužbe odnose na uznemiravanje koje su počinili dužnosnici i drugi „službenici" ili osobe na rukovodećim položajima srednje razine i b) ako dotična institucija, tijelo, ured ili agencija raspolaže kapacitetima i potrebnim stručnim znanjem za učinkovitu i neovisnu unutarnju istragu te nije potrebna OLAF-ova intervencija. OLAF smatra da se u takvim slučajevima pokretanje vlastite istrage ne bi smatralo proporcionalnim ni učinkovitim korištenjem resursa niti bi se njime ostvarila dodana vrijednost. U takvim bi slučajevima glavni direktor odbacio predmet i poslao relevantne informacije umiješanoj instituciji, tijelu, uredu ili agenciji kako bi poduzela odgovarajuće mjere u skladu s člankom 5. stavkom 6. Uredbe o OLAF-u.

69. Međutim, OLAF smatra da je pokretanje vlastite istrage primjereno i nužno kad se optužbe o uznemiravanju iznesu protiv visokih i i viših dužnosnika na rukovodećim položajima i članova institucija, tijela, ureda i agencija jer bi u tom slučaju samo OLAF mogao jamčiti potreban stupanj neovisnosti u provedbi takvih istraga.

70. Odbor je utvrdio da je OLAF-ov pristup rješavanju pritužbi zbog uznemiravanja u skladu s primjenjivim pravilima i njegovim mandatom. Osim toga, odbor je smatrao da u slučajevima kad su za uznemiravanje optuženi visoki i viši dužnosnici OLAF-ova istraga donosi stvarnu dodanu vrijednost u smislu neovisnosti i nepristranosti provedbe takvih istraga.

71. U vezi s tim odbor napominje da, s obzirom na visoki položaj unutar umiješane institucije, tijela, ureda ili agencije i visoku razinu odgovornosti dodijeljenu nekim članovima tih subjekata ili osoblju EU-a na višim položajima, unutarnja istraga umiješanog subjekta možda neće biti dovoljno objektivna, neovisna i nepristrana. U nekim slučajevima institucije, tijela, uredi i agencije možda čak ni nemaju potrebne resurse za imenovanje specijaliziranog unutarnjeg tima za provedbu administrativne istrage. Naposljetku, istrage koje institucije, tijela, uredi i agencije provode zbog optužbi o uznemiravanju iznesenih protiv njihovih visokih dužnosnika i članova mogle bi ozbiljno naštetiti imidžu i ugledu tih subjekata.

72. Odbor je napomenuo i da, iako su u većini analiziranih slučajeva institucije, tijela, uredi i agencije bile voljne surađivati i nisu se uplitale u OLAF-ovu istragu, u dva su slučaja ti subjekti očigledno uskratili suradnju i time doveli u pitanje OLAF-ovu ovlast za provedbu takvih unutarnjih istraga. To uzrokovalo daljnja kašnjenja u OLAF-ovim istragama i narušilo učinkovitost njegova rada.

73. Odbor je stoga napomenuo da, nakon što glavni direktor pokrene istragu o pitanjima za koja je OLAF nadležan, institucije, tijela, uredi i agencije imaju bezuvjetnu obvezu surađivati s OLAF-om i ne smiju pokretati usporedne istrage. U tom kontekstu odbor smatra da institucija, tijelo, ured ili agencija koja na OLAF-ove zahtjeve da se ne provodi usporedna istraga o pitanjima koja OLAF već istražuje ne odgovori potvrdno ili odbije poslati informacije relevantne za OLAF-ove istrage zapravo ne postupa u skladu s Uredbom o OLAF-u i načelom lojalne suradnje. Takvo ponašanje negativno utječe na OLAF-ovu učinkovitost i dosljednost u radu te u konačnici narušava njegovu autonomiju i neovisnost u provedbi istraga u okviru svojeg mandata.

([29]) Nadzorni odbor već je izrazio svoje stajalište o toj temi u Mišljenju br. 4/2024 „Ovlast OLAF-a za provedbu unutarnjih istraga: slučaj članova institucija EU-a".

2.6. ***Nadzor nad trajanjem OLAF-ovih istraga***

74. Člankom 7. stavkom 8. Uredbe o OLAF-u propisano je da odbor pojedinačno analizira svaku istragu koja traje dulje od 12 mjeseci kako bi osigurao da se OLAF-ove istrage provode neprekinuto i u roku razmjernom njihovim okolnostima i složenosti.

75. Redovitim nadzorom trajanja OLAF-ovih istraga i razloga za neprimjereno kašnjenje odbor nastoji provjeriti je li došlo do vanjskog ili unutarnjeg uplitanja u nepristranu provedbu istrage. Neopravdano dugotrajna istraga može ozbiljno negativno utjecati na: (i) postupovna prava umiješane osobe i/ili (ii) daljnje postupanje u okviru istrage. Nadzorom duljine istraga odbor provjerava i jesu li ljudski i financijski resursi dodijeljeni OLAF-u učinkovito iskorišteni.

76. Odbor smatra da je trajanje istraga važan pokazatelj učinkovitosti OLAF-ova rada te godinama tom pitanju posvećuje posebnu pozornost. U svojem posljednjem mišljenju na tu temu, Mišljenju 5/2021, odbor je proveo opsežnu procjenu OLAF-ovih istraga koje su 2019. trajale dulje od 36 mjeseci. Odbor je utvrdio određene nedostatke zbog kojih je glavnom direktoru OLAF-a upućen niz preporuka.

77. U nedavnom Mišljenju 3/2024 o nacrtu novih smjernica o istražnim postupcima odbor je izrazio zadovoljstvo OLAF-ovim napretkom u upravljanju trajanjem svojih istraga i pozdravio uključivanje nekih preporuka odbora u nacrt revidiranih smjernica. Međutim, naglasio je i da je u okviru smjernica o istražnim postupcima važno dati jasne upute istražiteljima za sprečavanje neopravdanih razdoblja neaktivnosti za vrijeme istražnog postupka. U tom je kontekstu odbor glavnom direktoru OLAF-a dostavio nekoliko preporuka o izmjenama smjernica o istražnim postupcima koje će OLAF-u pomoći da riješi problem pretjerano dugih istraga. Odbor vjeruje da će glavni direktor OLAF-a prihvatiti te preporuke u konačnoj verziji smjernica o istražnim postupcima. Međutim, kako je prethodno navedeno, odbor je zabrinut zbog toga što je donošenje smjernica o istražnim postupcima odgođeno bez navođenja konkretnog vremenskog okvira kad će biti donesene.

78. Odbor je u izvještajnoj godini, kao i svake godine, od OLAF-a primio informacije o istragama koje traju dulje od 12 mjeseci. Kako bi bolje razumio na koji je način OLAF upravljao trajanjem svojih istraga 2024. i je li postupao u skladu s općim načelom proporcionalnosti trajanja istrage OLAF-a, među ostalim s obzirom na prethodno sastavljene preporuke, odbor je proveo procjenu istraga koje traju dulje od 36 mjeseci (vidjeti odjeljak 2.6.2.).

2.6.1 *Izvješća o istragama duljima od 12 mjeseci koje je odbor primio 2024.*

79. Ako se istraga ne može zatvoriti u roku od 12 mjeseci od pokretanja, na temelju članka 7. stavka 8. Uredbe o OLAF-u ([30]) glavni direktor OLAF-a dužan je 12 mjeseci nakon pokretanja istrage i svakih šest mjeseci nakon toga formalno o tome izvijestiti odbor. U tim izvješćima OLAF navodi razloge zbog kojih je istraga i dalje otvorena i, prema potrebi ([31]), korektivne mjere koje je potrebno poduzeti radi ubrzavanja istrage te očekivani rok završetka istrage.

80. Odbor je 2024. od OLAF-a primio 490 izvješća o oko 333 pojedinačne tekuće istrage koje traju dulje od 12 mjeseci. Od toga je 49 % istraga trajalo dulje od 24 mjeseca, a 16 % dulje od 36 mjeseci (slika 1). Raščlamba OLAF-ovih istraga po sektoru prikazana je na slici 2.

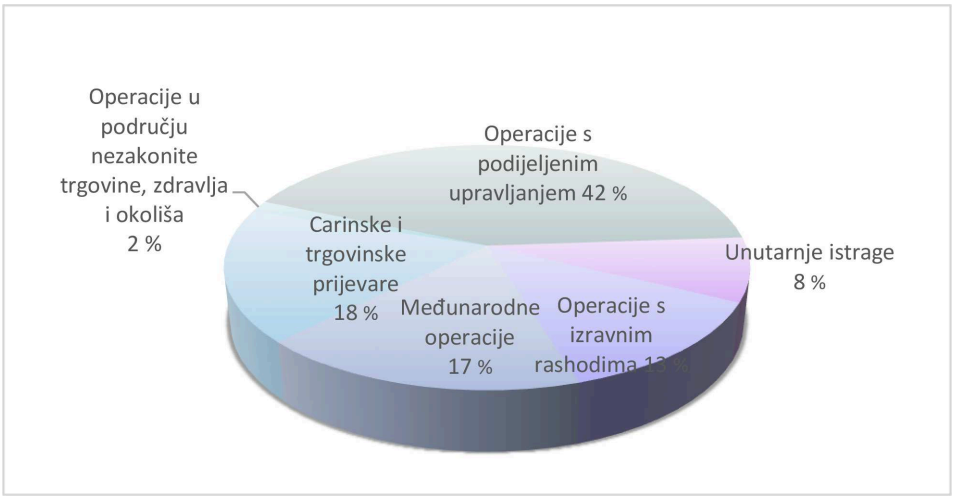
([30]) U članku 7. stavku 8. Uredbe br. 883/2013 navodi se: „Ako se istraga ne može zatvoriti u roku od 12 mjeseci od njezina otvaranja, glavni direktor po isteku tih 12 mjeseci i svakih šest mjeseci nakon toga izvještava nadzorni odbor, pri čemu navodi razloge i predviđene korektivne mjere kojima se ubrzava istraga."

([31]) Riječi „prema potrebi" dodane su u tekst članka 7. stavka 8. Uredbe o OLAF-u Uredbom o izmjeni (EU, EURATOM) 2020/2223.

Slika 1: 333 dugotrajna predmeta zabilježena 2024.



Slika 2: Raščlamba dugotrajnih predmeta zabilježenih 2024. po sektoru



2.6.2 *Nadzor nad OLAF-ovim istragama koje traju dulje od 36 mjeseci proveden 2024.*

81. Odbor je 2024. redovito nadzirao trajanje OLAF-ovih istraga, ponajprije onih koje su trajale dulje od 36 mjeseci. Nadzor se provodio u dvije faze. Prvo je odbor analizirao predmete koji su trajali dulje od 36 mjeseci u razdoblju od 1. siječnja do 31. kolovoza 2024. (39 predmeta). Zatim je preispitao nove predmete koji su trajali dulje od 36 mjeseci od 1. rujna do 31. prosinca 2024. (13 novih predmeta). U toj je kasnijoj fazi odbor ujedno ispitao napredak postignut u 39 predmeta analiziranih ranije te godine.

82. U skladu s člankom 10. radnih dogovora OLAF-a i odbora ([32]) odbor je imao pristup spisima predmeta za prethodno navedene 52 istrage. Do kraja prosinca 2024. OLAF je zaključio 44 od tih predmeta, a osam ih je bilo u tijeku.

([32]) Radni dogovori OLAF-a i odbora odboru omogućuju djelomičan izravan pristup informacijama o predmetima koje su dostupne i evidentirane u OLAF-ovu sustavu upravljanja predmetima. Radni dogovori dostupni su na: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/system/files/2021-10/OLAF%20SC%20WA%20signed.pdf.pdf.

83. Odbor je u reviziji razmotrio sljedeće pokazatelje:

kontinuitet istražnih aktivnosti. Pažljivo je preispitan intenzitet istražnih aktivnosti tijekom svakog slučaja. Odbor je u spisima predmeta provjerio razloge koje je OLAF naveo u svojim izvješćima nakon 12 mjeseci i analizirao kontinuitet aktivnosti između izvještajnih razdoblja. Posebnu je pozornost posvetio prekidima istražnih aktivnosti duljima od tri mjeseca. Opravdanja (izričito navedena ili implicitna) je tražio u spisu predmeta ([33]). Odbor se usredotočio i na procjenu kontinuiteta istraga koju je proveo OLAF-ov revizijski tim ([34]),

planiranje istraga i određivanje operativnih prioriteta. Odbor je preispitao OLAF-ovu internu praksu upravljanja trajanjem istraga, pri čemu je posebnu pozornost posvetio planiranju i određivanju operativnih prioriteta. Odbor je procijenio jesu li svi odjeli OLAF-a zauzeli dosljedan i ujednačen pristup ([35]). Odbor je razmotrio i je li uprava OLAF-a istrage dulje od 36 mjeseci postavila kao operativne prioritete s jasnim ciljem da se ubrza njihovo okončanje ([36]),

proporcionalnost i učinkovitost. Odbor je proveo i preliminarnu procjenu proporcionalnosti trajanja za svaku istragu, pri čemu je ocijenio je li trajanje opravdano s obzirom na okolnosti predmeta. Nadzorni odbor nadalje je procijenio jesu li predložene korektivne mjere smislene i prikladne za otklanjanje razloga zbog kojih istraga nije dovršena.

84. Analiza koju je odbor proveo 2024. može se sažeti kako slijedi.

Izvješćivanje

85. Odbor je napomenuo da je OLAF kao opravdanje za trajanje istrage najčešće navodio „složenost predmeta” (na koju se pozivao u 85 % predmeta). Okolnosti u kojima bi se istraga mogla smatrati složenom mogu se razlikovati od slučaja do slučaja, ovisno o predmetu i posebnim okolnostima. OLAF se obično poziva na složenost kad raspolaže brojnim dokumentima koje je zbog njihova formata, opsega i jezika teško pregledati. Složenost se navodi i kad se pojave poteškoće među jurisdikcijama i drugi pravni problemi, kad predmet uključuje ili bi mogao uključivati brojne osobe ([37]) i/ili zemlje, kad je opseg istrage širok ili kad je teško analizirati transakcije.

86. Drugi razlozi kojima je OLAF opravdavao trajanje uključuju unutarnja pitanja (npr. problemi u području ljudskih resursa, kao što je dugotrajna odsutnost glavnog istražitelja ili reorganizacija istražnog tima) ili vanjske okolnosti na koje OLAF ne može utjecati (npr. poteškoće u suradnji s dionicima, čekanje doprinosa europskih institucija, nacionalnih tijela ili drugih dionika ili posljedice pandemije bolesti COVID-19).

87. Odbor je usporedio sadržaj OLAF-ovih izvješća nakon 12 mjeseci sa svim podacima dostupnima u svakom spisu predmeta i pritom nije utvrdio nepodudarnosti. U općenitijem smislu odbor smatra da pravilno ispunjeni predložak za podnošenje izvješća odboru može omogućiti pouzdani uvid u predmet. Važno je ažurirati unesene informacije svakih šest mjeseci, pri čemu posebno treba voditi računa o korektivnim mjerama poduzetima u izvještajnom razdoblju i njihovoj učinkovitosti. Odbor je već istaknuo ([38]) da to što se u trenutku sastavljanja izvješća nakon 12 mjeseci određena istraga privodi kraju ne oslobađa OLAF od obveze da obavijesti odbor o korektivnim mjerama poduzetima za vrijeme te istrage.

([33]) Vidjeti Mišljenje nadzornog odbora 5/2021, preporuku 1, točku (b).
([34]) Vidjeti Mišljenje nadzornog odbora 5/2021, preporuku 2.
([35]) Vidjeti Mišljenje nadzornog odbora 5/2021, preporuku 3.
([36]) Vidjeti Mišljenje nadzornog odbora 5/2021, preporuku 4, točku (c).
([37]) U analiziranim predmetima broj fizičkih/pravnih osoba varirao je od 1 do 29.
([38]) Vidjeti Mišljenje nadzornog odbora 5/2021, točke 38. i 39.

Kontinuitet istraga

(a) *Prekidi istražnih aktivnosti*

88. Odbor je pomno analizirao intenzitet istražnih aktivnosti tijekom svakog predmeta i utvrdio da je većina analiziranih predmeta (njih 47) uključivala razdoblja neaktivnosti ([39]). U većini predmeta zabilježeno je više od jednog takvog razdoblja. U 44 predmeta odbor je utvrdio prekide koji su trajali od tri do osam mjeseci ([40]). U 12 predmeta prekidi su trajali od 9 do 15 mjeseci ([41]). U četiri predmeta odbor je utvrdio dulja razdoblja neaktivnosti, koja su trajala od 16 do 23 mjeseca ([42]). Kako je već navedeno u prethodnim mišljenjima, odbor uvažava činjenicu da se analiza trajanja ne može temeljiti samo na broju i duljini prekida aktivnosti u okviru istrage te da je u svakoj analizi potrebno uzeti u obzir cijeli spis predmeta istrage i, u skladu s člankom 7. stavkom 5. Uredbe o OLAF-u, posebne okolnosti i složenost svakog slučaja.

89. Odbor ponavlja ([43]) da razdoblja neaktivnosti moraju biti pravilno zabilježena i opravdana u spisu predmeta te da bi kašnjenja ili prepreke na koje je tim nadležan za predmet naišao za vrijeme istrage uvijek trebali biti evidentirani i sljedivi u OCM-u (npr. u obliku bilješke u spisu). Time se upravi OLAF-a omogućuje učinkovito praćenje napretka istrage te se postiže potrebna razina transparentnosti i odgovornosti.

90. Odbor je u prethodnoj analizi trajanja primijetio da OLAF u većini slučajeva nije pravilno bilježio okolnosti u kojima je došlo do razdoblja neaktivnosti u OCM-u ([44]). Analiza provedena 2024. pokazuje da je u tom području došlo do poboljšanja jer je OLAF redovito dokumentirao prekide dulje od tri mjeseca kako bi odbor razumio razloge za takva razdoblja neaktivnosti. Odbor je tek u manjem broju slučajeva otkrio prekide koji nisu dokumentirani ([45]).

91. U tom smislu odbor pohvaljuje praksu dokumentiranja postupnog napretka OLAF-ove analize podataka u bilješkama u spisu predmeta, kao i bilježenja svih postupovnih prepreka na koje je istražni tim naišao ([46]).

92. Odbor je napomenuo i da je OLAF u većini slučajeva pravodobno evidentirao dokumente, no u nekoliko je navrata to učinio uz određeno kašnjenje (npr. prepiske e-poštom koje su započele znatno prije nego što su unesene u OCM) ([47]). Ta praksa nije spojiva s potrebom za jasnoćom i transparentnošću u OCM-u, što je pak neophodno za pojednostavnjenu provedbu istraga, upravljački nadzor i praćenje koje provodi odbor. Zbog toga odbor naglašava da je važno bez odgode unositi sve relevantne dokumente u OCM.

(b) *Mišljenja revizijskog tima*

93. Odbor je u sva 44 zaključena predmeta analizirao i mišljenja koja je izdao revizijski tim prije zaključenja predmeta („mišljenje o zatvaranju predmeta”). Odbor je u analizi kontinuiteta istraga koju je proveo revizijski tim utvrdio određeni stupanj heterogenosti. U nekim se slučajevima u mišljenju revizijskog tima upućuje na razdoblja neaktivnosti ili složenost predmeta a da se pritom ne navode objašnjenja ili dodatne pojedinosti kojima bi se potkrijepila njegova procjena ([48]). U drugim se slučajevima u mišljenju samo navodi da „nema takvih naznaka [neopravdanih kašnjenja]”, iako sadržaj spisa predmeta možda upućuje na suprotno ([49]).

([39]) [U pet predmeta nisu utvrđena razdoblja neaktivnosti – povjerljivo].
([40]) [Povjerljivo].
([41]) [Povjerljivo].
([42]) [Povjerljivo].
([43]) Vidjeti Mišljenje nadzornog odbora 5/2021, točku 44.
([44]) Vidjeti Mišljenje nadzornog odbora 5/2021, točku 45. i daljnje točke.
([45]) [Povjerljivo].
([46]) [Povjerljivo].
([47]) [Povjerljivo].
([48]) [Povjerljivo].
([49]) [Povjerljivo].

94. Odbor ponavlja prethodno izneseno stajalište ([50]) da je procjena koja se provodi na kraju istrage iznimno važna za praćenje učinkovitosti OLAF-ovih aktivnosti. Zato je važno da se u mišljenjima revizijskog tima utvrde točna razdoblja neaktivnosti i donesu jasni i dobro argumentirani zaključci.

Planiranje istraga i određivanje prioriteta

95. U okviru posljednjeg ažuriranja smjernica o istražnim postupcima OLAF je izmijenio članak 9. stavak 1. kako bi uključivao zahtjev da odjeli za istrage „pripreme početni plan rada". Odbor izražava zadovoljstvo tim razvojem i prepoznaje trud koji glavni direktor OLAF-a ulaže u provedbu preporuke 3 iz Mišljenja 5/2021.

96. Međutim, provedenom analizom utvrđeno je da početni planovi istrage nisu izrađeni u 60 % slučajeva. U preostalih 40 % slučajeva početni je plan rada izrađen, ali je u samo tri slučaja ažuriran ([51]). Odbor potvrđuje da je velika većina analiziranih istraga pokrenuta prije ažuriranja smjernica o istražnim postupcima u listopadu 2021. Međutim, ponavlja svoje stajalište ([52]) da bi dosljedniji pristup pozitivno utjecao na OLAF-ov rad. Plan rada sastavljen na početku istrage koji se prema potrebi ažurira konkretno je sredstvo koje upravi OLAF-a olakšava nadzor nad trajanjem i napretkom istraga i omogućuje optimalno iskorištavanje ljudskih resursa.

97. Odbor je analizom utvrdio i određeni stupanj heterogenosti u određivanju operativnih prioriteta među predmetima. Samo je osam istraga koje su trajale dulje od 36 mjeseci izričito postavljeno kao prioritet ([53]). Međutim, analiza je pokazala i da je, unatoč tome što nisu izričito postavljeni kao operativni prioriteti, 30 predmeta zaključeno ubrzo nakon isteka tog razdoblja ([54]).

98. U vezi s tim pitanjem odbor izražava zadovoljstvo time što je OLAF većinu istraga koje traju dulje od 36 mjeseci automatski postavio kao prioritete, što je pozitivan korak u skladu s preporukom 4, točkom (c) iz Mišljenja 5/2021. Ipak, odbor naglašava i da je važno bilježiti odluke o postavljanju istrage kao prioriteta u spisu predmeta te dokumentirati sve sljedeće izmjene takvih odluka.

99. Analizom predmeta koji traju dulje od 36 mjeseci koju je odbor proveo 2024. dobiven je niz nalaza. Prvo, broj tih predmeta blago se povećao u odnosu na 2019. (s 10 % na 16 % svih predmeta zabilježenih 2024.). Čini se da je ta brojka u skladu sa smanjenjem broja zaposlenika OLAF-a u posljednjih pet godina i sve većom složenošću istraga koje provodi OLAF ([55]). Međutim, u analizi je istaknuto da je većina istraga ubrzana nakon što je dosegnula trajanje od 36 mjeseci, zbog čega je većina predmeta zaključena nakon 36 do 42 mjeseca trajanja.

100. Kad je riječ o kontinuitetu istraga, odbor je utvrdio da su u gotovo 70 % predmeta utvrđeni prekidi zapravo opravdani ([56]). U preostalih 30 % predmeta odbor je utvrdio da je učestali čimbenik koji utječe na trajanje dugotrajna odsutnost glavnog istražitelja i/ili posljedične promjene u sastavu tima nadležnog za predmet ([57]). Naposljetku, odbor smatra da u ograničenom broju predmeta postoje sumnje u vezi s proporcionalnošću njihova trajanja ([58]). Odbor smatra da u tim slučajevima OLAF-ove istrage nisu bile kontinuirane, a prekidi nisu bili opravdani. S obzirom na navedeno odbor naglašava da je važno prekide u istragama ograničiti na najmanju moguću mjeru. Ističe i da je potrebno takva razdoblja neaktivnosti jasno obrazložiti u spisu predmeta.

([50]) Preporuka 2 iz Mišljenja nadzornog odbora 5/2021.
([51]) [Povjerljivo].
([52]) Preporuka 3 iz Mišljenja nadzornog odbora 5/2021.
([53]) [Povjerljivo].
([54]) [Predmeti zaključeni nakon 36 do 42 mjeseca trajanja – povjerljivo].
([55]) OLAF se 2019. pozvao na „složenost predmeta" kao opravdanje za trajanje istrage u 43 % predmeta, dok je u izvještajnoj godini isti razlog naveo za 85 % predmeta.
([56]) [Povjerljivo].
([57]) [Povjerljivo].
([58]) [Povjerljivo].

101. Analiza je nadalje pokazala da, iako je izrada planova rada obvezna u skladu s člankom 9. stavkom 1. postojećih smjernica o istražnim postupcima, ti se planovi još ne donose dosljedno u svim odjelima za istrage. Odbor vjeruje da će se članak 9. stavak 1. smjernica o istražnim postupcima u budućnosti dosljednije primjenjivati.

2.7. *Nadzor odbora nad pojedinačnim pritužbama podnesenima OLAF-u*

102. Kao i svake godine, odbor je dvaput primio izvješća i relevantne dokumente o pojedinačnim pritužbama koje je OLAF obradio. Glavni direktor obavijestio je odbor da je OLAF 2024. obradio ukupno tri pritužbe. Glavni direktor iznio je i pregled pritužbi koje je rješavao Europski ombudsman. OLAF je omogućio automatski pristup odgovarajućim predmetima u OLAF-ovu sustavu upravljanja predmetima, koji sadržava sve relevantne dokumente i informacije ([59]). Odbor je posebnu pozornost posvetio trima pritužbama koje je OLAF izravno obradio 2024. na temelju članka 90.a Pravilnika o osoblju ([60]).

103. U skladu s člankom 90.a Pravilnika o osoblju dužnosnici EU-a i ostali članovi osoblja mogu glavnom direktoru OLAF-a podnijeti zahtjeve povezane sa svojim pravima i načinom na koji se s njima postupa u kontekstu istraga koje provodi OLAF. Mogu podnijeti i žalbu na akt kojim su oštećeni u vezi s istragama OLAF-a.

104. Odbor napominje da su u dvije pritužbe, koje su podnijele osobe umiješane u OLAF-ove istrage, podnositelji zahtjeva zatražili naknadu štete zbog navodne povrede postupovnih jamstava. Obje su pritužbe podnesene nakon zaključenja OLAF-ovih istraga. Treća pritužba, koju je podnio informator, odnosila se na „odbačeni predmet”, u kojem je OLAF odlučio da neće pokrenuti istragu.

105. Odbor smatra da je OLAF u prethodno navedenim pritužbama pružio dostatna objašnjenja podnositeljima pritužbi i da je postupao u skladu s obvezom iz članka 41. stavka 2. točke (c) Povelje Europske unije o temeljnim pravima o „obvez[i] uprave da obrazloži svoje odluke”.

3 **Suradnja**

3.1. *Suradnja s OLAF-om*

106. Odbor je 2024. učvrstio plodonosnu suradnju s OLAF-om nastavkom otvorenog i smislenog dijaloga s glavnim direktorom OLAF-a i njegovim timom.

107. Odbor je nastavio s praksom pozivanja glavnog direktora OLAF-a i njegova osoblja na svoje mjesečne sjednice kako bi upoznali i raspravili sva pitanja relevantna za rad odbora i OLAF-a. Članovi odbora i tajništva također su održali službene i neslužbene sastanke s upravom i osobljem OLAF-a u okviru pripreme rada odbora.

108. Odbor je od OLAF-a primio sljedeća izvješća u skladu s Uredbom o OLAF-u i uhodanim radnim praksama: (i) izvješća o istragama koje traju dulje od 12 mjeseci, (ii) izvješća o preporukama OLAF-a izdanima od 1. listopada 2013. koje nisu uzete u obzir i za koje je OLAF dobio odgovore od predmetnih nadležnih tijela u okviru godišnjeg postupka praćenja iz 2023., (iii) izvješća o pritužbama upućenima OLAF-u u vezi s postupovnim jamstvima u tekućim istragama OLAF-a, (iv) izvješća o predmetima za koje su informacije poslane nacionalnim pravosudnim tijelima i (v) izvješća o odgodama na temelju članka 4. stavka 6. Uredbe o OLAF-u.

([59]) U skladu s člankom 6. stavkom 2. radnih dogovora OLAF-a i nadzornog odbora.

([60]) Uredba br. 31 (EEZ), 11 (EZAE) o Pravilniku o osoblju za dužnosnike i Uvjetima zaposlenja ostalih službenika Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju, dostupna na: EUR-Lex - 01962R0031-20140501 - HR - EUR-Lex.

3.2. *Odnosi s dionicima*

109. Odbor odgovara institucijama koje su imenovale njegove članove, a ujedno je i partner institucija EU-a u dijalogu. Odbor institucijama EU-a podnosi izvješća o svojim aktivnostima, može davati mišljenja na njihov zahtjev, priprema izvješća o istražnim pitanjima i razmjenjuje mišljenja s njima na političkoj razini ([61]).

110. Odbor smatra da je važno održavati redoviti kontakt s institucijama EU-a te partnerima i dionicima OLAF-a kako bi se poboljšao protok informacija i dobile povratne informacije o uspješnosti OLAF-a. Odbor i njegovo tajništvo bili su u kontaktu s: (i) Europskim ombudsmanom (sudjelovanje na plenarnoj sjednici odbora 9. srpnja 2024.), (ii) radnom skupinom Vijeća za borbu protiv prijevara (GAF) (predstavljanje godišnjeg izvješća za 2023. koje je predsjednik održao 18. srpnja 2024.) i (iii) Odborom za proračunski nadzor (CONT) Europskog parlamenta (predstavljanje godišnjeg izvješća odbora za 2023. koje je predsjednik održao 5. rujna 2024.). Predsjednik odbora sudjelovao je i na konferenciji OLAF-a i EPPO-a 22. travnja 2024., dok je izvjestitelj službe za koordinaciju borbe protiv prijevara (AFCOS) sudjelovao na OLAF-ovoj konferenciji AFCOS-a 16. listopada 2024.

111. Odbor je sudjelovao i u godišnjoj međuinstitucijskoj razmjeni mišljenja o OLAF-u održanoj 3. prosinca 2024. na temu primjene umjetne inteligencije među akterima EU-a za borbu protiv prijevara. Odbor je aktivno sudjelovao na tom sastanku te je potvrdio potencijalne prednosti primjene automatskih algoritama u otkrivanju prijevara i pojednostavnjenju istraga. Na najjednostavnijoj razini primjene umjetna inteligencija mogla bi automatizirati repetitivne zadaće i olakšati osoblju OLAF-a procjenu i razumijevanje pravnih okvira država. U naprednijim oblicima primjene umjetna inteligencija povećava kapacitete za obradu velikih količina podataka koja je učinkovitija i točnija nego ikad prije. U skladu sa svojom posebnom nadležnošću odbor je istaknuo da bi pri primjeni umjetne inteligencije trebalo poštovati ograničenja propisana pravnim okvirom, sudsku praksu i etičke standarde. Istaknuo je i da iz primjene umjetne inteligencije proizlaze rizici povezani s pristranošću, objašnjivošću i transparentnošću te je skrenuo pozornost na pitanje troškova i posljedičnu potrebu za odgovarajućim financiranjem.

4 **Upravljanje i resursi**

4.1. *Načini rada nadzornog odbora*

112. Odbor je 2024. održao 11 plenarnih sjednica, hibridnih ili uz fizičku prisutnost ([62]). Odbor je imenovao izvjestitelja za svaku razmotrenu glavnu temu. Izvjestitelji su surađivali s tajništvom na pripremi nacrta izvješća za raspravu na plenarnim sjednicama te su s relevantnim osobljem OLAF-a i tajništvom održali neslužbene i službene sastanke o sastavljanju mišljenja. Predsjednik, izvjestitelji i članovi tajništva isto su se tako redovito sastajali kako bi radili na konkretnim pitanjima.

113. Nakon što je Thierry Cretin u srpnju 2024. podnio ostavku, odbor je do kraja godine nastavio raditi s četiri člana. Njegova će se zamjena do kraja mandata imenovati s popisa kandidata potencijalnih članova iz Odluke o imenovanju članova nadzornog odbora OLAF-a ([63]) koju su Europski parlament, Vijeće i Komisija donijeli 28. ožujka 2022.

([61]) Članak 15. stavak 1. Uredbe (EU) br. 883/2013: „Nadzorni odbor glavnom direktoru upućuje mišljenja, uključujući po potrebi preporuke, među ostalim, o sredstvima potrebnim za izvršavanje istražne funkcije Ureda [OLAF-a], o istražnim prioritetima Ureda i o trajanju istraga. Ta se mišljenja mogu dostaviti na vlastitu inicijativu, na zahtjev glavnog direktora ili na **zahtjev institucije, tijela, ureda ili agencije**, bez uplitanja u provođenje istraga u tijeku. […]
[…] Institucijama, tijelima, uredima ili agencijama šalje se preslika mišljenja izdanih u skladu s trećim podstavkom."

([62]) Od siječnja do prosinca 2024.

([63]) Odluka (EU, Euratom) 2022/521 Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije od 28. ožujka 2022. o imenovanju članova nadzornog odbora Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF).

4.2. ***Tajništvo***

114. Tajništvo je 2024. nastavilo podržavati članove odbora u izvršavanju njihovih dužnosti, čime je pružena potpora neovisnosti OLAF-a. Kao i u prethodnom izvješću ([64]), odbor podsjeća da je važno da tajništvo raspolaže dostatnim resursima kako bi se pružila potpora radu nadzornog odbora i nadzornika postupovnih jamstava te kako bi se očuvala potrebna podjela zadaća između ta dva tijela. Nakon što je prošle godine s odborom razmijenio mišljenja o tom pitanju, glavni tajnik Europske komisije uvjerio je odbor da će se osigurati zatražena potpora.

115. Za vrijeme izvještajnog razdoblja tajništvo je pokrenulo dva postupka zapošljavanja. Očekuje se da će se u prvom tromjesečju 2025. tajništvu pridružiti dvije osobe.

116. Odbor je bio uključen u te postupke zapošljavanja. Dužnosnici raspoređeni u tajništvo nikad ne smiju tražiti ni primati upute o nadzornom djelovanju odbora ni od koje vlade i ni od koje institucije, tijela, ureda ili agencije. Uključenošću odbora u ta zapošljavanja osigurava se i jamči neovisnost postupka odabira.

117. Tajništvo je tijekom godine, kao i ostatak Komisije, nastavilo s hibridnim načinom rada, u kojem se rad u uredu kombinirao s radom na daljinu, i provodilo program rada dogovoren s odborom.

118. Tajništvo je od ožujka 2017. u administrativnom smislu pripojeno Uredu Europske komisije za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu (PMO), ali je smješteno u odvojenoj sigurnosnoj zoni unutar OLAF-ovih prostora. Odbor je u mnogo navrata izrazio dvojbe o tome je li „hibridna” pripojenost njegova tajništva PMO-u najprimjerenija lokacija.

4.3. ***Proračunska pitanja***

119. Proračun odbora za 2024. iznosio je 200 000 EUR. Stvarni iznos isplaćen do kraja 2024. iznosio je 160 580,99 EUR, što je otprilike 80 % ukupnog iznosa.

120. Direktor PMO-a je dužnosnik za ovjeravanje koji je na osnovu daljnjeg delegiranja ovlasti odgovoran za rashode.

([64]) Godišnje izvješće nadzornog odbora za 2023., točka 49.