C/2025/4511

7.8.2025.

IZVJEŠĆE O AKTIVNOSTIMA NADZORNICE POSTUPOVNIH JAMSTAVA ZA 2024.

(C/2025/4511)

Predgovor

Ovo je treće godišnje izvješće o mojim aktivnostima u svojstvu nadzornice postupovnih jamstava. Kako je utvrđeno u Uredbi o OLAF-u, zadužena sam za rješavanje pritužbi o tome kako OLAF poštuje postupovna jamstva i o navodnim povredama pravila koja se primjenjuju na istrage OLAF-a, koje podnose osobe protiv kojih se vode te istrage, poznate kao „umiješane osobe”. To uključuje moguće povrede postupovnih uvjeta i temeljnih prava.



Prije nego što je uvedena funkcija nadzornika, osobama pod istragom OLAF-a koje su željele podnijeti pritužbu na vođenje tih istraga neovisnom tijelu na raspolaganju su bile vrlo oskudne mogućnosti. Mogle su samo podnijeti pritužbu Europskom ombudsmanu zbog nepravilnosti u postupanju ili se pozvati na Komisijinu izvanugovornu odgovornost pod vrlo strogim uvjetima.

Kako bi se to riješilo, izmjenama Uredbe o OLAF-u iz 2020. uspostavljen je odgovarajući mehanizam za podnošenje pritužbi kako bi svaka umiješana osoba mogla podnijeti pritužbu nadzorniku.

Taj novi neovisni upravni pravni lijek nadzorniku služi da postupno i kontinuirano prilagođava i usklađuje načela djelotvorne pravne zaštite s načelima djelotvorne upravne zaštite. Nadzornik uvijek uzima u obzir temeljna prava koja proizlaze iz Povelje EU-a o temeljnim pravima, posebna postupovna jamstva kojima se uređuju aktivnosti OLAF-a te opća pravna načela i sudsku praksu sudova EU-a primjenjivu na istrage OLAF-a.

Za nadzornika je važno da mehanizam za podnošenje pritužbi ne bude samo djelotvoran pravni lijek za umiješane osobe nego i da povećava cjelokupnu transparentnost aktivnosti OLAF-a. EU-u i poreznim obveznicima potrebno je učinkovito i djelotvorno tijelo za borbu protiv prijevara koje može štititi financijske interese EU-a, ali jednako je važno i da OLAF svoje istrage o mogućim prijevarama provodi uz potpuno poštovanje temeljnih prava i postupovnih jamstava.

Međutim, kako bi se bolje razumjela uloga nadzornika i ograničenja te nove funkcije, važno je imati na umu da nadzornik nije sudac koji ocjenjuje zakonitost odluka i akata OLAF-a. Njegova je zadaća pronaći i predložiti rješenja za pitanja podnositelja pritužbi. Nadzornik priprema prijedloge rješenja i, u konačnici, izdaje preporuke glavnom direktoru OLAF-a kako bi se riješili utvrđeni problemi i prospektivno poboljšala administrativna i istražna praksa OLAF-a.

Nadam se da će ovo izvješće pomoći da se javnost približe upozna s vrstama pitanja na koje se najčešće odnose pritužbe umiješanih osoba. Ujedno bi trebalo pridonijeti povećanju odgovornosti OLAF-a i povjerenja javnosti u sustav koji je EU uspostavio za borbu protiv prijevara.

Drago mi je što mogu izvijestiti da smo 2024. ostvarili sve zacrtane ciljeve unatoč većem broju zaprimljenih pritužbi. U tom pogledu zahvaljujem tajništvu na pravnoj potpori koju mi je pružilo.

U ovom izvješću doznat ćete više o našem radu i rezultatima koje smo postigli primjenom mehanizma za podnošenje pritužbi.

Uvjerena sam da je mehanizam za podnošenje pritužbi već sad ključna zaštitna mjera za umiješane osobe, koja će s vremenom sve učinkovitije jamčiti da OLAF svoje aktivnosti provodi u skladu s relevantnim postupovnim jamstvima i pravilima o istragama.

Prof. dr. Julia LAFFRANQUE

Nadzornica postupovnih jamstava

Sadržaj

		Stranica
Predgovor		1
1.	Misija i mandat nadzornika	4
2.	Mehanizam za podnošenje pritužbi	5
3.	Pregled pritužbi podnesenih 2024.	5
4.	Tri koraka djelotvornog postupka rješavanja pritužbi	9
4.1.	Dopuštenost	9
4.2.	Kontradiktorni postupak	10
4.3.	Konačne odluke	11
5.	Pregled glavnih nalaza nadzornice	11
5.1.	Pravo na obranu	11
5.1.1.	Pravo dužnosnika EU-a na obavješćivanje o tome da je umiješana osoba	12
5.1.2.	Mogućnost izjašnjavanja o sažetku činjenica	12
5.2.	Razumno trajanje OLAF-ovih istraga	13
5.3	Udvostručavanje istraga (načelo *ne bis in idem*)	14
5.4.	Nepristranost u postupanju istražitelja OLAF-a	15
5.5.	Pravo na obavješćivanje o zaključenju istrage i načini obavješćivanja koji se primjenjuju u korespondenciji s umiješanim osobama	17
6.	Savjetovanje o nacrtu Smjernica osoblju OLAF-a o istražnim postupcima (smjernice o istražnim postupcima)	18
7.	Odnosi s dionicima	18
8.	Administrativna i pravna potpora	19
9.	Podaci za kontakt s nadzornicom i podnošenje pritužbe	19

1. **Misija i mandat nadzornika**

Funkcija nadzornika postupovnih jamstava uspostavljena je Uredbom (EU, Euratom) 2020/2023 Europskog parlamenta i Vijeć ([1]) a o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća ([2]) („Uredba o OLAF-u"). Uloga je nadzornika štititi postupovna jamstva i temeljna prava osoba umiješanih ([3]) u istrage koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF). **Dr. Julia Laffranque** imenovana je 3. svibnja 2022. prvom nadzornicom na mandat od pet godina. Taj se mandat ne može obnoviti. Pomaže joj tajništvo nadzornog odbora („tajništvo").

U skladu s člankom 9.a stavkom 8. Uredbe o OLAF-u nadzornik:

> ***prati poštuje li Ured postupovna jamstva iz članka 9. te pravila koja se primjenjuju na istrage Ureda. Nadzornik je odgovoran za rješavanje pritužbi iz članka 9.b.***

Nadzornik svoje zadaće obavlja **potpuno neovisno** i u obavljanju svojih dužnosti ne prima upute ni od koga ([4]). Budući da umiješane osobe u načelu ne mogu zatražiti pravni lijek protiv postupanja ili propusta OLAF-a za vrijeme istrage, mogućnost obraćanja nadzorniku vrlo je važna. Podnositelji pritužbe u strogo propisanim rokovima iz članka 9.b Uredbe o OLAF-u mogu zatražiti da nadzornik neovisno i temeljito razmotri njihove pritužbe.

Pri rješavanju pritužbi **umiješanih osoba** o tome **poštuje li** OLAF **postupovna jamstva i pravila koja se primjenjuju na istrage** nadzornik ne želi svojim mišljenjem zamijeniti OLAF-ove odluke o načinu provođenja istrage i procjenjivanja dokaza ni o zaključcima. Naprotiv, njegova je uloga:

— ako utvrdi da nije došlo do povrede, **pružiti jamstvo** da je OLAF postupao u skladu s pravilima utvrđenima u njegovu pravnom okviru, ili

— kad god utvrdi povredu postupovnih jamstava ili pravila koja se primjenjuju na istrage, pozvati OLAF da poduzme mjere za rješavanje pritužbe izradom **prijedloga rješenja**.

Ako se rješenje ne može pronaći, nadzornik kao drugi korak sastavlja **preporuku** OLAF-u o tome kako da riješi pritužbu.

Nadzornik ocjenjuje pritužbe u **kontradiktornom postupku**. Posebna se pozornost posvećuje Povelji Europske unije o temeljnim pravima ([5]), općim načelima prava EU-a i relevantnoj sudskoj praksi sudova EU-a ([6]). Nadzornik se ne miješa niti se smije miješati u provođenje istrage OLAF-a ([7]).

([1]) Uredba (EU, Euratom) 2020/2223 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. prosinca 2020. o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 u pogledu suradnje s Uredom europskog javnog tužitelja i djelotvornosti istraga koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (SL L 437, 28.12.2020., str. 49., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj).

([2]) Uredba (EU, Euratom) 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 347, 20.10.2020., str. 1.).

([3]) „Umiješana osoba" je svaka osoba ili gospodarski subjekt osumnjičen za prijevaru, korupciju ili bilo koju drugu nezakonitu aktivnost kojom se šteti financijskim interesima EU-a i koji je stoga pod istragom OLAF-a. Nadzornik nije nadležan za pritužbe koje podnesu osobe koje nisu umiješane osobe, među ostalim svjedoci i informatori.

([4]) Članak 9.a stavak 6. Uredbe o OLAF-u.

([5]) Europska unija, Povelja Europske unije o temeljnim pravima, 26. listopada 2012., 2012/C 326/02, str. 391., dostupno na: C_2012326EN.01039101.xml.

([6]) Sud Europske unije sastoji se od dva suda: Suda i Općeg suda.

([7]) Članak 9.b stavak 6. Uredbe o OLAF-u.

Zbog većeg broja zaprimljenih pritužbi i složenosti pravnih pitanja u tim pritužbama 2024. bila je zahtjevna godina. Iako nadzornica ne smije navoditi pojedinačne slučajeve pod istragom OLAF-a te se mora pobrinuti za povjerljivost istraga čak i nakon njihova završetka ([8]), ovo izvješće ipak sadržava sažetak vrsta pitanja o kojima su umiješane osobe podnijele pritužbu. U izvješću se opisuje i kako su ta pitanja riješena te se objašnjava kako je mehanizam za podnošenje pritužbi funkcionirao i koji su rezultati postignuti.

2. **Mehanizam za podnošenje pritužbi**

Od početka svojeg mandata u listopadu 2022. nadzornica se imala priliku baviti s nekoliko zanimljivih pravnih pitanja. Ta pitanja postupno postavljaju temelje čvrstog konceptualnog okvira za ocjenjivanje pritužbi. Kad se uzme u obzir broj obrađenih pritužbi i raznolikost postavljenih pravnih pitanja, 2024. bila je i zahtjevna i uspješna godina. Pritužbe su rješavane u najkraćem mogućem roku onoliko temeljito i sveobuhvatno koliko je to bilo moguće.

Kako bi se bolje razumjelo funkcioniranje mehanizma za podnošenje pritužbi, važno je imati na umu da nadzornik u skladu s njim ima **povlašten i izravan pristup** ([9]) OLAF-ovu spisu predmeta relevantne istrage. Takav je pristup iznimno važan jer podnositeljima pritužbi jamči da nadzornik može temeljito ispitati istražne aktivnosti OLAF-a, čak i kad je dio relevantnih podataka povjerljiv, pa se ne smije otkriti podnositelju. Nadzornik često oprezno balansira između, s jedne strane, povjerljivosti istrage OLAF-a i, s druge strane, kontradiktorne prirode mehanizma za podnošenje pritužbi.

Nadzornica je 2024. riješila tri pritužbe podnesene 2023.

Osim toga, fizičke i pravne osobe **2024. podnijele su 23 nove pritužbe**. Nadzornica ih je u izvještajnoj godini riješila 22. Preostala pritužba podnesena je nedugo prije kraja godine i proglašena je dopuštenom. Riješena je početkom 2025.

3. **Pregled pritužbi podnesenih 2024.**

Većinu od 23 pritužbe koje je nadzornica zaprimila 2024. podnijele su osobe umiješane u *unutarnje* istrage OLAF-a (njih 15) ([10]), dok su ih 8 podnijele osobe umiješane u *vanjske* istrage ([11]) (slika 1). Većina pritužbi podnesena je na engleskom jeziku, ali bilo je pritužbi i na drugim jezicima (španjolski, rumunjski i češki) (slika 2). Fizičke osobe podnijele su 18 pritužbi, jedna je fizička osoba podnijela dvije pritužbe (za svoj račun i za račun pravne osobe koju zastupa), a pravne osobe podnijele su ih tri (slika 3). Budući da su u izvještajnoj godini neki podnositelji pritužbe podnijeli više od jedne pritužbe, 2024. pritužbu je podnijelo ukupno 12 osoba: devet fizičkih i tri pravne (slika 3). Nijedna zaprimljena pritužba nije podnesena uz pravno zastupanje.

([8]) Članak 9.a stavak 9. Uredbe o OLAF-u.

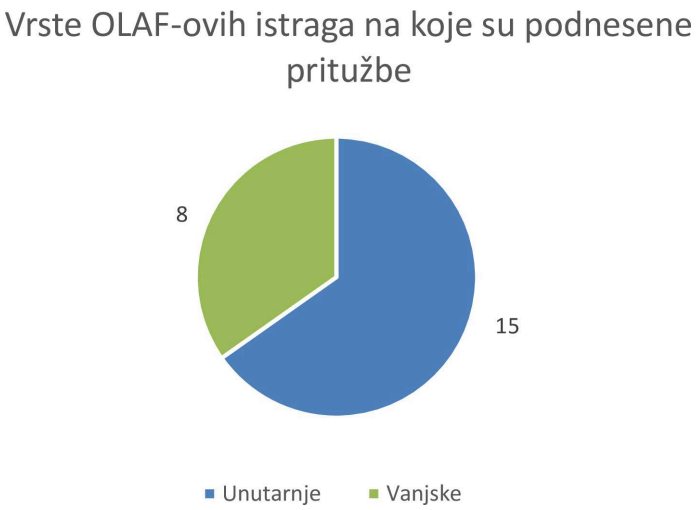
([9]) Članak 8. stavci 1. i 2. Odluke nadzornika postupovnih jamstava kojom se donose provedbene odredbe za rješavanje pritužbi („provedbene odredbe nadzornika" ili „provedbene odredbe"), dostupno na: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

([10]) „Unutarnje istrage" su istrage koje provodi OLAF u europskim institucijama, tijelima, uredima i agencijama osnovanima Ugovorima EU-a ili na temelju njih u svrhu borbe protiv prijevara, pronevjere, korupcije i svih drugih nezakonitih aktivnosti koje štete financijskim interesima EU-a. U tu svrhu OLAF istražuje: (i) ozbiljna pitanja povezana s obavljanjem profesionalnih dužnosti koja predstavljaju zanemarivanje dužnosti dužnosnika i službenika Unije koje može dovesti do stegovnih ili, ovisno o slučaju, kaznenih postupaka ili (ii) istovrijedno neizvršavanje obveza članova institucija i tijela, voditelja ureda i agencija ili zaposlenika institucija, tijela, ureda ili agencija na koje se ne primjenjuje Pravilnik o osoblju (članak 1. stavak 4. i članak 4. Uredbe o OLAF-u).

([11]) „Vanjske istrage" su istrage koje OLAF provodi u skladu s člankom 3. Uredbe o OLAF-u. Mandat OLAF-a obuhvaća sve rashode EU-a (tj. strukturne fondove, poljoprivrednu politiku i ruralni razvoj, izravne rashode i vanjsku pomoć) te znatan dio, ali ne i sve prihode EU-a (uglavnom carine i poljoprivredne pristojbe).

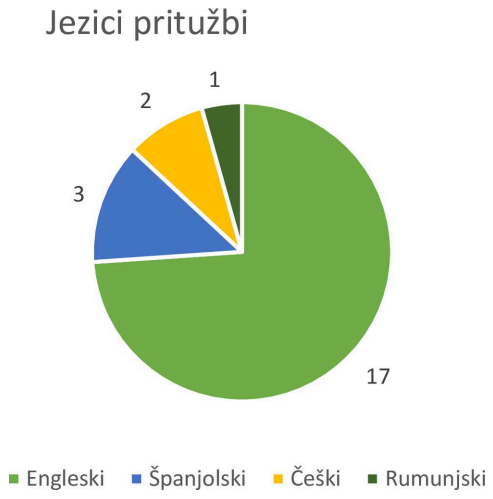
Slika 1

Vrste istraga OLAF-a na koje su podnesene pritužbe 2024.



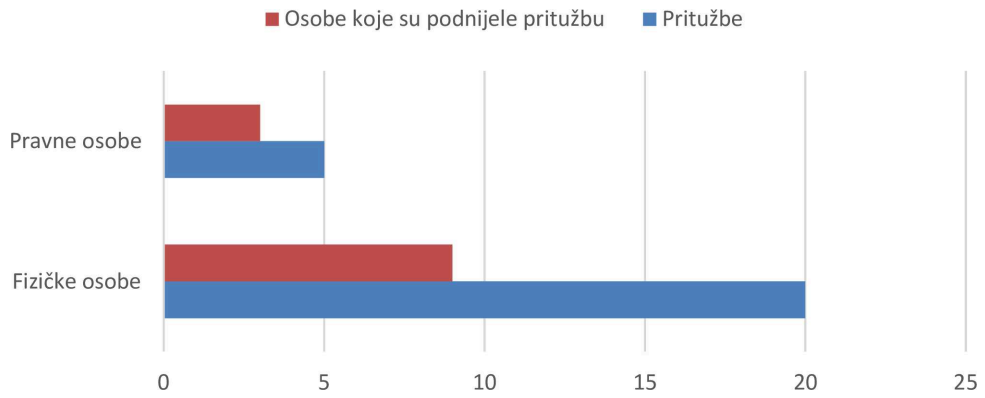
Slika 2

Jezici na kojima su podnesene pritužbe 2024.



Slika 3

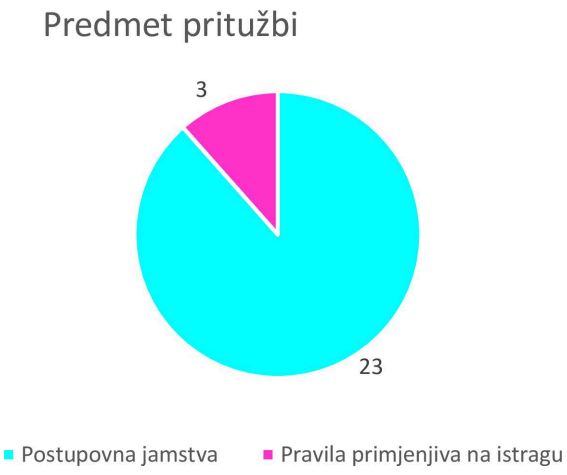
Osobe koje su podnijele pritužbu i broj pritužbi



Pritužbe podnositelja uglavnom su se odnosile na povrede njihovih postupovnih jamstava u skladu s člankom 9. Uredbe o OLAF-u i njihovih temeljnih prava u skladu s Poveljom o temeljnim pravima (slika 4). Te su se pritužbe odnosile na (i) pravo podnositelja pritužbi na saslušanje i djelotvorno ostvarenje prava na izjašnjavanje o činjenicama koje se na njih odnose (članak 9. stavak 4. Uredbe o OLAF-u), (ii) pravo podnositelja pritužbe da bude obaviješten o tome da je umiješana osoba (članak 9. stavak 3. Uredbe o OLAF-u), (iii) povrede načela pravednosti, objektivnosti i nepristranosti u provođenju istraga (članak 9. stavak 1. Uredbe o OLAF-u) i (iv) trajanje istraga (članak 41. stavak 1. Povelje o temeljnim pravima) (slika 5). Podnositelji pritužbe žalili su se i na pravila koja se primjenjuju na istrage OLAF-a ([12]), posebno na pokretanje istraga OLAF-a, provjere na licu mjesta i načine obavješćivanja umiješanih osoba (slika 6).

Slika 4

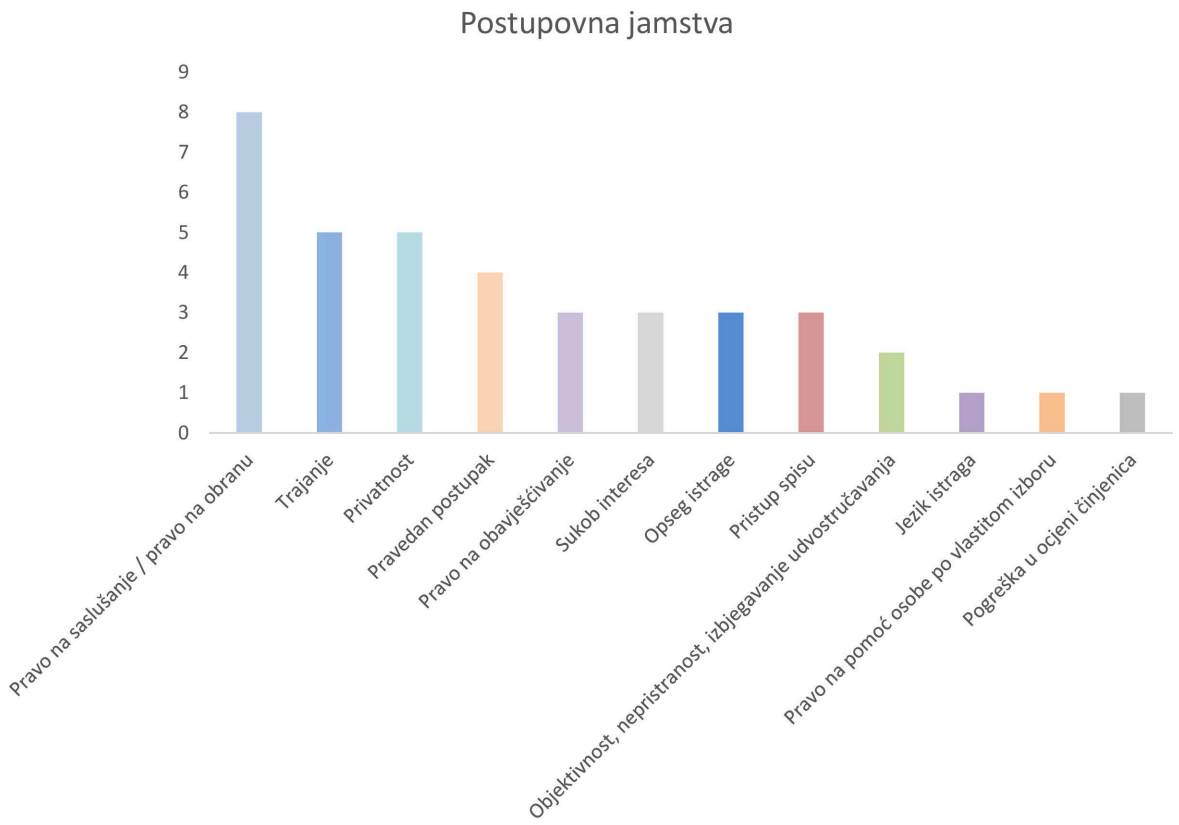
Predmet pritužbi podnesenih 2024.



([12]) To uključuje pravila navedena u Uredbi o OLAF-u, ali i u raznim drugim tekstovima, uključujući Uredbu Vijeća (Euratom, EZ) br. 2185/96 od 11. studenoga 1996. o provjerama i inspekcijama na terenu koje provodi Komisija s ciljem zaštite financijskih interesa Europskih zajednica od prijevara i ostalih nepravilnosti (SL L 292, 15.11.1996., str. 2.), Smjernice osoblju OLAF-a o istražnim postupcima (smjernice o istražnim postupcima) i Smjernice osoblju OLAF-a o digitalnim forenzičkim postupcima.

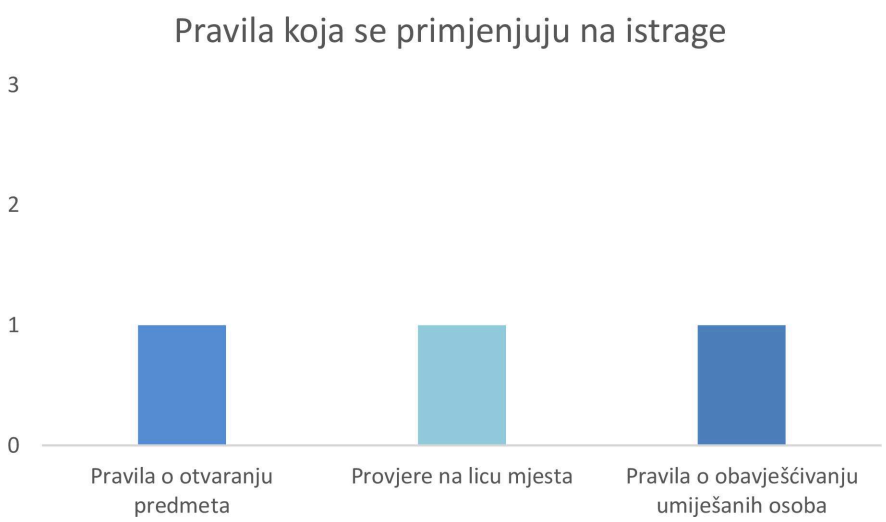
Slika 5

Analiza raznih navoda o postupovnim jamstvima iznesenih 2024. (uključujući dopuštene i nedopuštene pritužbe)



Slika 6

Analiza navoda koji se odnose na pravila koja se primjenjuju na istrage



4. **Tri koraka djelotvornog postupka rješavanja pritužbi**

Nadzornik pritužbe rješava **pravedno, neovisno i nepristrano**. Postupak je u skladu s Uredbom o OLAF-u i provedbenim odredbama nadzornika te se sastoji od dvije faze: (i) procjene **dopuštenosti** pritužbe i (ii) procjene **materijalnih argumenata** koje su iznijeli podnositelji pritužbe. Ako nadzornik utvrdi da je došlo do povreda, ovisno o predmetnim pitanjima može pozvati OLAF da riješi pritužbu. Poziv se upućuje podnošenjem prijedloga rješenja i, prema potrebi, izdavanjem preporuke OLAF-u.

4.1. ***Dopuštenost***

Nadzornik mora odlučiti o dopuštenosti pritužbe u roku od **10 radnih dana** od datuma njezina primitka. Uvjeti dopuštenosti utvrđeni su u članku 9.b stavcima 1. i 2. Uredbe o OLAF-u te članku 5. provedbenih odredbi. Da bi bila dopuštena, pritužbu treba podnijeti **u roku od mjesec dana nakon što je njezin podnositelj doznao za relevantne činjenice** koje čine navodnu povredu postupovnih jamstava ili pravila o istrazi. **U svakom je slučaju treba podnijeti najkasnije mjesec dana nakon završetka istrage.**

Nadzornica je 2024. u propisanom roku procijenila dopuštenost svih pritužbi koje su bile u tijeku. Sedam je pritužbi proglasila dopuštenima, tri djelomično dopuštenima i 13 nedopuštenima (slika 7).

Razlozi za nedopuštenost bili su sljedeći:

— u sedam se pritužbi podnositelji nisu pridržavali rokova utvrđenih u članku 9.b stavku 2.,

— za tri je pritužbe nadzornica utvrdila da su očigledno neosnovane,

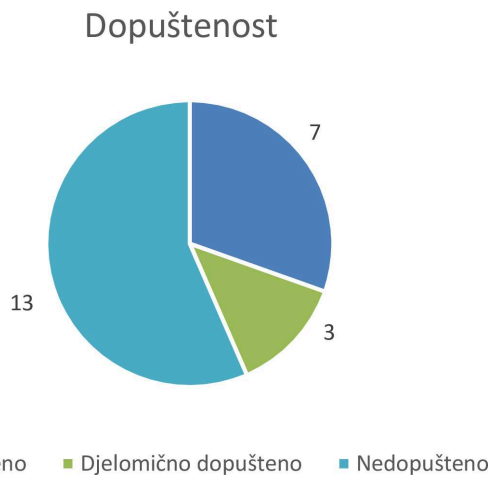
— dvije su pritužbe podnijele osobe koje nisu bile umiješane osobe,

— jedna pritužba nije bila potkrijepljena, zbog čega nadzornica nije mogla ocijeniti osnovanost,

— i, naposljetku, preostala pritužba odnosila se na upravni postupak koji nije bio OLAF-ova istraga (slika 8).

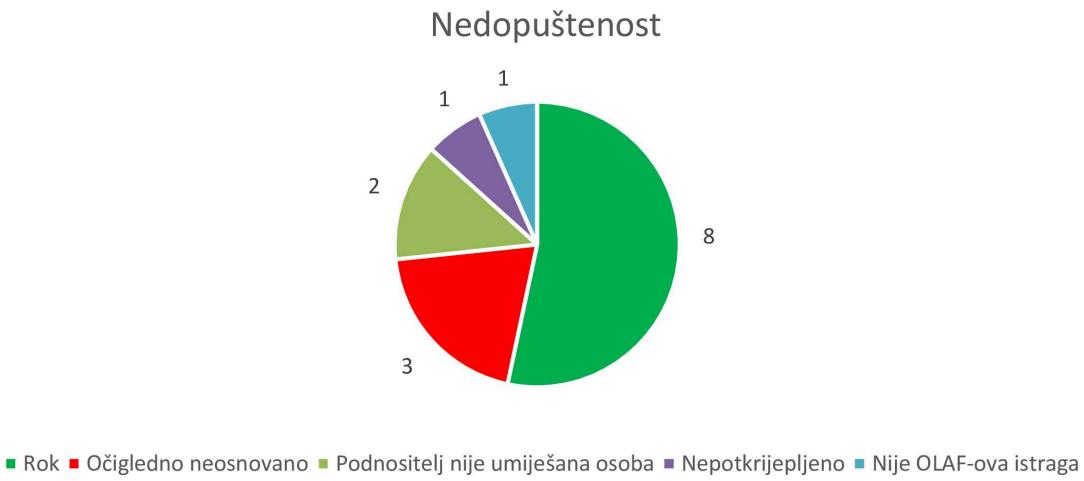
Slika 7

Dopuštenost pritužbi zaprimljenih 2024.



Slika 8

Razlozi za nedopuštenost pritužbi zaprimljenih 2024. (uključujući djelomično dopuštene pritužbe)



Nadzornik pri ispitivanju dopuštenosti pritužbi slijedi pristup kojim se nastoje poštovati i tekst i ciljevi relevantnih odredbi Uredbe o OLAF-u.

Kao i prethodne godine, 2024. nekoliko pritužbi proglašeno je nedopuštenima jer je OLAF zatvorio istragu više od mjesec dana prije nego što je podnositelj pritužbe iznio svoje tvrdnje nadzornici. Kako je prethodno navedeno, Uredbom o OLAF-u utvrđuje se dodatni stroži uvjet dopuštenosti za pritužbe o zatvorenim istragama: **pritužba se mora podnijeti najkasnije mjesec dana nakon zatvaranja istrage, neovisno o tome kad je podnositelj pritužbe saznao za relevantne činjenice** (članak 9.b stavak 2. Uredbe o OLAF-u).

Nadzornica potvrđuje da taj nedvojbeno ograničavajući uvjet koji se primjenjuje na zatvorene istrage postoji radi očuvanja (i) djelotvornosti eventualnog daljnjeg postupka na nacionalnoj razini ili razini EU-a i (ii) djelotvornosti njezinih prijedloga rješenja i preporuka u konkretnom slučaju. Naime, doprinos nadzornika ne bi bio naročito relevantan u zatvorenim predmetima u kojima bi mogli biti u tijeku daljnji postupci pred relevantnim nacionalnim tijelima ili tijelima EU-a. Nadzornica smatra da u tim rijetkim predmetima umiješane osobe pritužbe mogu podnijeti samo navedenim tijelima na temelju dostupnih pravnih lijekova ili pravnih lijekova u upravnom postupku.

Kao što potvrđuju podaci za 2024., dopuštenost je i dalje važan kriterij u okviru mehanizma za podnošenje pritužbi nadzorniku. U svim slučajevima u kojima je utvrđeno da su pritužbe ili navodi nedopušteni nadzornica je podnositelju pritužbe detaljno objasnila pravnu osnovu i razloge za svoju odluku.

Nadzornica priznaje da bi se zbog navedenog uvjeta dopuštenosti, ali i nepostojanja odredbe prema kojoj bi OLAF bio dužan umiješanim osobama dostaviti obavijest o zatvaranju predmeta s nalazima, nekim umiješanim osobama mogla uskratiti mogućnost podnošenja pritužbe nadzorniku. Nadzornica stoga smatra da **pitanje strogog roka za podnošenje pritužbi**, posebno (među ostalim) kad je riječ o zatvorenim istragama, **treba pažljivo razmotriti u kontekstu evaluacije i revizije Uredbe o OLAF-u koja će možda uslijediti**.

4.2. ***Kontradiktorni postupak***

Nakon završetka početne procjene nadzornica je pozvala OLAF da dostavi svoja stajališta o 10 pritužbi koje su proglašene dopuštenima ili djelomično dopuštenima. Nadzornica je zatim OLAF-ove odgovore proslijedila podnositeljima pritužbi i pozvala ih da dostave svoje primjedbe na OLAF-ova stajališta.

Nadzornica nastoji u što većoj mjeri provoditi **načelo kontradiktornih postupaka**. Stoga je objema strankama omogućeno da iznesu svoja stajališta i dostave popratne dokumente. Svaka je stranka u načelu obaviještena o podnescima druge stranke i omogućeno joj je da dostavi svoje primjedbe na njih. Unatoč tome, u opravdanim slučajevima nadzornica je odlučila odstupiti od tog načela i dopustila je povjerljivo postupanje s informacijama koje je dostavio OLAF u skladu s člankom 7. stavkom 2. provedbenih odredbi. Nadzornica je tu odredbu primijenila ponajprije radi zaštite povjerljivosti i učinkovitosti istraga u slučajevima u kojima bi se zbog OLAF-ovih odgovora otkrile njegove metode rada ili bi se OLAF spriječilo u prikupljanju potrebnih dokaza ili bi se čak ugrozila cjelokupna istražna strategija. U tim se predmetima nadzornica dogovorila s OLAF-om da će on dostaviti:

(i) verziju svojih odgovora koja nije povjerljiva i koja će se dostaviti podnositelju pritužbe kako bi mogao razumjeti razloge na kojima se temelji postupanje OLAF-a, osporiti odgovor OLAF-a i iznijeti protuargumente; i

(ii) povjerljivu, detaljniju verziju u kojoj će OLAF podrobnije objasniti razloge navedene u verziji koja nije povjerljiva.

To uravnoteženo rješenje nadzornici je omogućilo da obavi temeljitu procjenu svih relevantnih predmeta i poštuje svoju **obvezu jamčenja povjerljivosti istraga OLAF-a**.

Dakle, iako podnositelji pritužbi nemaju pravo primiti sve informacije, mogu se pouzdati u to da će nadzornica neovisno i temeljito razmotriti predmet.

4.3. *Konačne odluke*

Do kraja 2024. nadzornica je donijela **konačnu odluku o ukupno 12 pritužbi**: tri iz 2023. i devet dopuštenih pritužbi podnesenih 2024. Ni u jednoj od njih nije utvrdila povredu postupovnih jamstava podnositelja pritužbi. Nadzornica je razmotrila niz navoda i razradila konceptualni okvir za ocjenjivanje pritužbi. Nadalje, u dvije i pol godine rada potvrđena je važnost ocjene nadzornika: naime, **pozivanje OLAF-a da otkloni nedostatke u istrazi** ako se otkriju povrede nije jedina svrha konačne odluke. Konačnom odlukom u kojoj nadzornik nakon provedbe kontradiktornog postupka i temeljite pravne procjene ne utvrdi povredu **jača se legitimnost predmetne istrage OLAF-a i podnositeljima pritužbi pruža važna prilika za učenje**.

U nekoliko su pritužbi otkrivene problematične prakse unatoč tome što u konkretnom predmetu nije utvrđena povreda. U tim je predmetima nadzornica o tome obavijestila OLAF i pozvala ga da u budućim istragama uzme u obzir njezine nalaze i po mogućnosti poduzme mjere kako bi se u sličnim predmetima izbjegle moguće povrede postupovnih jamstava umiješanih osoba.

5. **Pregled glavnih nalaza nadzornice**

Nadzornica je 2024. razmotrila razne argumente koje su podnositelji pritužbe iznijeli o svojim postupovnim jamstvima i pravilima koja se primjenjuju na istrage OLAF-a. Zahvaljujući povlaštenom pristupu spisima predmeta relevantnih istraga nadzornica je mogla ocijeniti svaku pritužbu na temelju svih dostupnih dokaza i informacija.

Nadzornica smatra da konceptualni okvir koji se postupno uspostavlja njezinim konačnim odlukama nudi jasne smjernice za istražne aktivnosti OLAF-a u obliku prijedloga rješenja ili *obiter dicta*.

U skladu s načelom povjerljivosti nadzornik ne može otkriti sadržaj OLAF-ovih istraga. Nadzornica u odjeljku u nastavku opisuje najuvjerljivije argumente podnositelja pritužbi i kako je na njih odgovorila, ali se pritom pridržava navedenog načela.

5.1. *Pravo na obranu*

Nadzornica je u izvještajnoj godini najčešće razmatrala navode o povredi prava na obranu u istrazi OLAF-a. Zahvaljujući nizu iznesenih popratnih argumenata mogla je ocijeniti brojne aspekte tog važnog postupovnog prava.

5.1.1. **Pravo dužnosnika EU-a na obavješćivanje o tome da je umiješana osoba**

U skladu s člankom 9. stavkom 3. Uredbe o OLAF-u **čim se istragom otkrije da je zaposlenik institucije EU-a možda umiješana osoba u istrazi OLAF-a, taj se zaposlenik o tome mora obavijestiti** pod uvjetom da se time ne dovodi u pitanje provođenje istrage ili bilo koji istražni postupak koji spada u nadležnost nacionalnog sudskog tijela. Slično tome, u skladu s člankom 9. stavkom 2. Smjernica osoblju OLAF-a o istražnim postupcima („smjernice o istražnim postupcima") ([13]) OLAF je dužan „što prije" obavijestiti dužnosnike i druge zaposlenike institucija EU-a da bi mogli biti predmet pokrenute istrage. Pravo na obavješćivanje važno je postupovno jamstvo za predmetnog dužnosnika i neodvojivo je povezano s pravom na obranu.

U jednom je slučaju nadzornica analizirala poseban postupovni korak u **OLAF-ovoj *identifikaciji* osobe kao „umiješane osobe".** Status „umiješane osobe" u OLAF-ovoj istrazi važan je element istražnog postupka, pogotovo u unutarnjim istragama, i preduvjet za ostvarivanje prava na obranu u istrazi koja se odnosi na tu osobu. Naime, na temelju statusa umiješane osobe osobi se dodjeljuje niz postupovnih jamstava i obvezuje OLAF na poštovanje posebnih pravila iz Uredbe o OLAF-u. Precizno određivanje trenutka u kojem se taj status službeno utvrđuje stoga ima praktične posljedice.

U predmetnom je slučaju nadzornica napomenula da je, iako je ime podnositelja pritužbe već navedeno u odluci glavnog direktora o pokretanju istrage, OLAF u kasnijoj fazi, odnosno šest mjeseci kasnije, službeno identificirao podnositelja pritužbe kao „umiješanu osobu" u OLAF-ovu sustavu upravljanja predmetima (OCM).

Nadzornica je u okviru rada na tom predmetu analizirala OLAF-ovu praksu kad je riječ o „identifikaciji umiješane osobe" u unutarnjim istragama. U toj se analizi usredotočila na praksu razlikovanja identifikacije umiješane osobe u okviru odluke o pokretanju postupka i evidentiranja tih informacija u OCM-u. Nadzornica smatra da je unošenje statusa već identificirane umiješane osobe u OCM isključivo interni korak koji ne bi trebao uključivati razmatranje materijalnih pitanja i koji bi se kao takav trebao pravodobno provesti. Nadzornica stoga smatra da bi se, **kad god se u odluci glavnog direktora o pokretanju postupka osoba navodi poimence, ta osoba od tog trenutka trebala smatrati „umiješanom osobom" u smislu članka 2. stavka 5. Uredbe o OLAF-u**. U toj je situaciji OLAF u skladu s člankom 9. stavkom 3. Uredbe o OLAF-u dužan obavijestiti osobu da je umiješana osoba ili, u opravdanim slučajevima, odgoditi takvo obavješćivanje.

U predmetnom slučaju nepravodobna identifikacija osobe na koju se odnosi istraga kao umiješane osobe nije utjecala na njezina postupovna prava. Međutim, nadzornica je zaključila da ta praksa nije u skladu s člankom 2. stavkom 5. i člankom 5. stavkom 1. Uredbe o OLAF-u ni člankom 6. smjernica o istražnim postupcima. Prema mišljenju nadzornice takva praksa ne pospješuje pravnu sigurnost i u drukčijim okolnostima može dovesti do povrede postupovnih prava umiješanih osoba.

Nadzornica je već upozorila na to pitanje u raspravama s glavnim direktorom o reviziji smjernica o istražnim postupcima koja je u tijeku ([14]). U tom je kontekstu predložila uvođenje obveze da u slučajevima u kojima se u odluci glavnog direktora o pokretanju postupka određena osoba navodi poimence OLAF odmah, tj. u trenutku donošenja odluke o pokretanju postupka, identificira tu osobu kao umiješanu osobu u OCM-u. Nadzornica vjeruje da će OLAF uzeti u obzir iznesene prijedloge i poduzeti odgovarajuće mjere.

5.1.2. **Mogućnost izjašnjavanja o sažetku činjenica**

U skladu s člankom 9. stavkom 4. Uredbe o OLAF-u nakon završetka istrage i prije sastavljanja zaključaka u kojima se umiješana osoba navodi poimence OLAF mora omogućiti toj osobi da se izjasni se o činjenicama koje se na nju odnose. U članku 9. stavku 4. dodatno se navodi da se ta mogućnost pruža dostavljanjem sažetka činjenica.

([13]) Smjernice osoblju OLAF-a o istražnim postupcima, 11. listopada 2021., dostupne na: https://anti-fraud.ec.europa.eu/guidelines-investigations-olaf-staff_en.

([14]) Vidjeti odjeljak 6. „Savjetovanje o nacrtu Smjernica osoblju OLAF-a o istražnim postupcima (smjernice o istražnim postupcima)".

Prema sudskoj praksi sudova EU-a pravo na saslušanje dio je prava na obranu, a poštovanje tih prava opće je načelo prava EU-a ([15]). Sudovi EU-a pojašnjavaju da pravo na saslušanje omogućuje osobi da djelotvorno iznese svoje mišljenje u upravnom postupku i prije donošenja bilo kakve odluke koja bi mogla nepovoljno utjecati na njezine interese ([16]). Nadalje, pravo na saslušanje slijedi dvostruki cilj: s jedne strane, omogućiti nadležnom tijelu da ispita predmet i što preciznije i točnije utvrdi činjenice te, s druge strane, osigurati da je umiješana osoba stvarno zaštićena i da može dostaviti informacije povezane sa svojom osobnom situacijom i iznijeti argumente u svoju korist ([17]). Mogućnost izjašnjavanja o OLAF-ovu sažetku činjenica izraz je prava na saslušanje u okviru OLAF-ovih istraga i temeljno postupovno jamstvo za umiješane osobe.

Nadzornica smatra da je iznimno važno da umiješane osobe mogu ostvariti svoje pravo na **smisleno** izjašnjavanje o činjenicama koje se na njih odnose. To znači da bi umiješane osobe trebale raspolagati potrebnim informacijama kako bi se o njima mogle izjasniti i iznijeti obranu.

U jednom je predmetu podnositelj pritužbe tvrdio da ne može djelotvorno ostvariti pravo na saslušanje jer mu OLAF nije omogućio pristup svim dokumentima povezanima s činjenicama iz sažetka činjenica.

U načelu se od OLAF-a očekuje da umiješanoj osobi dostavi presliku dokumenata koji su joj potrebni kako bi se mogla izjasniti o sažetku činjenica. Međutim, nadzornica je utvrdila da su u tom predmetu konkretne informacije navedene u sažetku činjenica isključivo činjenične prirode i nisu povezane ni s jednim konkretnim dokumentom koji je trebalo proslijediti podnositelju pritužbe niti iz njega proizlaze. Nadzornica je stoga zaključila da podnositelj pritužbe iz sažetka činjenica može dobiti dovoljno podrobne informacije s kontekstom na temelju kojih može razumjeti opseg istrage i iznijeti smislene odgovore o konkretnim činjenicama koje su u njemu navedene. Nadzornica je u kontekstu svega navedenog zaključila da su **informacije koje je OLAF dostavio podnositelju pritužbe dostatne za ostvarenje njegova prava na saslušanje.**

U drugom je predmetu podnositelj pritužbe tvrdio da u završno izvješće o predmetu nisu uključena neka njegova izjašnjavanja i objašnjenja koja je naveo u svojem odgovoru kad je dobio mogućnost izjasniti se o OLAF-ovu sažetku činjenica. Podnositelj pritužbe tvrdio je i da mu OLAF nije omogućio da se izjasni o određenim činjenicama navedenima u završnom izvješću o predmetu.

U tom je predmetu nadzornica utvrdila da nije došlo do povrede prava podnositelja pritužbe jer se **u završnom izvješću o predmetu izravno ili neizravno upućuje na glavna izjašnjavanja podnositelja pritužbe**. Osim toga, **OLAF je završnom izvješću o predmetu upućenom predmetnoj instituciji priložio potpuni odgovor podnositelja pritužbe**. Nadzornica je utvrdila da se praksom prilaganja preslika svih izjašnjavanja umiješane osobe na OLAF-ov sažetak činjenica završnom izvješću OLAF-a upućenom instituciji, tijelu ili agenciji EU-a ili nacionalnom tijelu (i) jača pravo na saslušanje i (ii) postiže potreban stupanj transparentnosti kako bi primatelj završnog izvješća OLAF-a mogao odlučiti o odgovarajućem daljnjem postupanju u vezi s navedenim izvješćem i preporukama koje su u njemu iznesene.

Naposljetku, nadzornica u tom kontekstu podsjeća i na to da u skladu sa sudskom praksom sudova EU-a ne postoji odredba kojom se umiješanoj osobi daje pravo da izrazi svoja stajališta o zaključcima koje bi OLAF mogao donijeti u kontekstu svojeg završnog izvješća o istrazi ([18]).

5.2. *Razumno trajanje OLAF-ovih istraga*

U nizu je pritužbi nadzornica razmatrala je li OLAF povrijedio svoju obvezu postupanja u razumnom roku.

([15]) Presuda od 19. listopada 2022., Sistem ecologica/Komisija, T-81/21, ECLI:EU:T:2022:641, t. 103.; presuda od 14. lipnja 2016., Marchiani/Parlament, C-566/14, ECLI:EU:C:2016:437, t. 51. i navedena sudska praksa.

([16]) Presuda od 4. lipnja 2020., EEAS/De Loecker, C-187/19 P, ECLI:EU:C:2020:444, t. 68.

([17]) Presuda od 3. srpnja 2014., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics, spojeni predmeti C-129/13 i C-130/13, ECLI:EU:C:2014:2041, t. 38.; presuda od 11. prosinca 2014., Boudjlida, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431, t. 37. i 59.

([18]) Vidjeti presudu od 6. lipnja 2019., Dalli/Komisija, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, t. 144.

Obveza provođenja upravnih postupaka u razumnom roku opće je načelo prava EU-a i dio je prava na dobru upravu utvrđenog u članku 41. stavku 1. Povelje o temeljnim pravima ([19]). Istrage koje provodi OLAF stoga se moraju zaključiti u razumnom roku.

Nadzornica je podsjetila na to da, **iako se u članku 7. stavku 5. Uredbe o OLAF-u ne propisuje konkretan rok za dovršetak istrage, uspostavlja se jasna veza između razumnosti trajanja istrage OLAF-a i posebnih okolnosti slučaja**. Nadzornica je uputila i na ustaljenu sudsku praksu sudova EU-a, prema kojoj nije moguće utvrditi niti kvantificirati određeni rok koji se može smatrati „razumnim" ([20]). Naprotiv, moraju se uzeti u obzir okolnosti svakog slučaja, a posebno (i) složenost slučaja, (ii) količina dokumenata koje je OLAF pregledao za vrijeme istrage i količina dokumenata u spisu predmeta, (iii) broj i složenost istražnih koraka i (iv) ponašanje uključenih stranaka ([21]). Sudovi EU-a smatraju da pri procjeni pitanja što čini „razumno trajanje" istrage nije potrebno ocijeniti sve prethodno navedene kriterije, već se ta procjena, ovisno o okolnostima slučaja, može temeljiti na samo jednom kriteriju ([22]).

Zahvaljujući povlaštenom pristupu OCM-u **nadzornica je pomno analizirala spis predmeta dotičnih istraga**. **Posebno se usredotočila na (i) broj, prirodu i kontinuitet istražnih aktivnosti koje provodi OLAF, (ii) količinu obrađenih informacija i (iii) uključena pravna i tehnička pitanja te sve druge posebne značajke svakog predmeta**. Nadzornica je zaključila da su se te istrage provodile neprekinuto i sustavno te da je njihovo trajanje bilo razmjerno okolnostima i složenosti svakog slučaja. Na temelju tih razmatranja nadzornica je utvrdila da OLAF nije povrijedio pravo podnositelja pritužbi da se njihovi predmeti obrade u razumnom roku.

Nadzornica je u okviru odluka u tim predmetima razjasnila složenost tih istraga i podnositeljima pritužbi pružila jamstvo da nije došlo do povrede njihova temeljnog prava da se njihovi predmeti obrade u razumnom roku.

5.3. **Udvostručavanje istraga (načelo *ne bis in idem*)** ([23])

U jednom je slučaju od nadzornice zatraženo da procijeni ima li OLAF pravo nastaviti dopunsku (administrativnu) istragu nakon što Ured europskog javnog tužitelja (EPPO) odbaci svoju kaznenu istragu zbog nedostatka dokaza ili se daljnjom istragom krši načelo *ne bis in idem*.

U tom je slučaju podnositelj pritužbe bio umiješana osoba u istrazi OLAF-a, u kojoj je istaknuta moguća kaznena relevantnost određenih postupaka, zbog čega je EPPO pokrenuo kaznenu istragu o istim činjenicama. Podnositelj pritužbe tvrdio je da je OLAF trebao obustaviti dopunsku istragu čim ga je EPPO obavijestio da je kaznena istraga zaključena zbog nedostatka dokaza. Podnositelj pritužbe smatrao je da se činjenična i pravna osnova OLAF-ove istrage znatno preklapa s osnovom obustavljenog postupka EPPO-a. Nadzornica je provela svoju procjenu uzimajući u obzir relevantne postupovne odredbe koje OLAF-u omogućuju provođenje dopunskih istraga ([24]).

([19]) Članak 41. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima glasi kako slijedi: „Svatko ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku."

([20]) Presuda od 8. srpnja 2008., Franchet i Byk/Komisija, T-48/05, ECLI:EU:T:2008:257, t. 274.; presuda od 18. svibnja 2017., Panzeri/Europski parlament, T-166/16, ECLI:EU:T:2017:347, t. 104.; presuda od 29. lipnja 2022., LA International Cooperation Srl/Komisija, T-609/20, ECLI:EU:T:2022:407, t. 51.

([21]) Presuda Panzeri/Europski parlament, T-166/16, cit.; presuda od 21. svibnja 2014., Catinis/Komisija, T-447/11, ECLI:EU:T:2014:267; presuda od 13. siječnja 2010., A. i G./Komisija, spojeni predmeti F-124/05 i F-96/06, ECLI:EU:F:2010:2.

([22]) Presuda od 15. listopada 2022., Limburgse Vinyl Maatschappij i drugi/Komisija, spojeni predmeti C 238/99 P, C 244/99 P, C 245/99 P, C 247/99 P, C 250/99 P do C 252/99 P i C 254/99 P, ECLI:EU:C:2002:582, t. 187. do 188.

([23]) Podnositelji pritužbi pozivali su se na načelo *ne bis in idem* kao pojam u širem smislu koji obuhvaća udvostručavanje istraga različite prirode koje su potencijalno u tijeku. Zato se u svrhu sažetosti i dosljednosti s jezikom kojim se služe podnositelji pritužbe taj pojam u ovom dokumentu koristi u tom smislu, a ne prema strogom tumačenju, koje podrazumijeva (i) dva postupka kaznene prirode, (ii.) koja se odnose na ista djela, (iii) koja se vode protiv istog počinitelja i (iv.) u kojima je donesena pravomoćna odluka, kako je utvrđeno u članku 50. EKLJP-a i članku 4. Protokola br. 7 uz EKLJP.

([24]) Relevantne su sljedeće odredbe Uredbe o OLAF-u: članak 12.f „Dopunske istrage", članak 12.d „Izbjegavanje udvostručavanja istraga". Vidjeti i članak 12. smjernica o istražnim postupcima, „Dopunske istrage".

Nadzornica je najprije napomenula da se u članku 12.f stavku 1. Uredbe o OLAF-u OLAF-u izričito dopušta da usporedno s istragom EPPO-a pokrene i provede dopunsku istragu o istim činjenicama. Nadzornica je stoga istaknula **da između administrativnih istraga OLAFA i kaznenih istraga EPPO-a postoje intrinzične razlike u naravi i svrsi**. Dok OLAF nastoji utvrditi je li došlo do administrativne nepravilnosti i, prema potrebi, preporučiti odgovarajuće administrativne/financijske/disciplinske mjere koje treba poduzeti, EPPO provodi kaznene istrage koje bi mogle dovesti do kaznenih sankcija.

Iako se dopunske istrage OLAF-a provode „uz kontinuirano savjetovanje s EPPO-om” ([25]), OLAF te istrage provodi neovisno i „u skladu sa svojim [vlastitim] mandatom” ([26]). To znači da se dopunske istrage provode pod vodstvom glavnog direktora OLAF-a u skladu s postupcima koji se primjenjuju na provedbu istraga OLAF-a, koji su uspostavljeni Uredbom o OLAF-u i navedeni u smjernicama o istražnim postupcima. Dakle, za provođenje dopunskih istraga odgovoran je OLAF.

Nadzornica je podsjetila i na sudsku praksu sudova EU-a, u kojoj se pojašnjava da je kriterij za ocjenjivanje postojanja istog kaznenog djela kriterij jednakosti materijalnih činjenica, shvaćen kao postojanje niza međusobno neraskidivo povezanih konkretnih okolnosti koje su dovele do konačnog oslobađanja ili osuđivanja određene osobe ([27]). Zbog toga **činjenica da je kaznena istraga odbačena ne podrazumijeva kao takva oslobođenje od odgovornosti na upravnoj razini, koja bi mogla dovesti do izdavanja preporuka**. Nadalje, nadzornica je primijetila da ni u Uredbi o OLAF-u ni u Uredbi o EPPO-u, kao ni u smjernicama o istražnim postupcima ili radnim dogovorima između OLAF-a i EPPO-a, ne postoje odredbe prema kojima je OLAF dužan zaključiti dopunsku istragu ako je EPPO zaključio vlastitu kaznenu istragu.

Nadzornica je stoga zaključila da OLAF nije povrijedio načelo *ne bis in idem* time što nije zaključio svoju dopunsku administrativnu istragu čim je EPPO odbacio svoju kaznenu istragu.

U drugom je predmetu nadzornica morala procijeniti je li OLAF pokretanjem unutarnje istrage udvostručio stegovni postupak koji je provelo i zaključilo nadležno stegovno tijelo zbog navodno sličnih činjenica. Nadzornica je utvrdila da se opsezi tih dvaju postupaka ne preklapaju. Nadzornica je u vezi s tim utvrdila da se stegovni postupak odnosio na neprijavljeni sukob interesa u postupku javne nabave, dok je OLAF-ova istraga obuhvaćala moguće protupravno postupanje i moguće tajno dogovaranje u postupku javne nabave. U tom je smislu nadzornica pojasnila **da se zaključeni stegovni postupak i OLAF-ova istraga razlikuju prema naravi i mogućim ishodima**. Zbog toga je podnositelj pritužbe mogao biti siguran da nije došlo do udvostručavanja te stoga nije postojao rizik od dvostrukog kažnjavanja za isto protupravno postupanje.

5.4. *Nepristranost u postupanju istražitelja OLAF-a*

U skladu s člankom 9. stavkom 1. Uredbe o OLAF-u istrage OLAF-a moraju se provoditi na objektivan i nepristran način te u skladu s načelom pretpostavke nedužnosti i s primjenjivim postupovnim jamstvima. Načelo nepristranosti ujedno je opće načelo prava EU-a i temeljni element prava na dobru upravu u skladu s člankom 41. stavkom 1. Povelje EU-a o temeljnim pravima.

Obveza nepristranog djelovanja u okviru upravnih postupaka i donošenja odluka unutar EU-a primjenjuje se na svaku osobu koja sudjeluje u radu predmetne institucije i njome se nastoji zajamčiti jednako postupanje. Cilj je tog zahtjeva, među ostalim, izbjeći situacije sukoba interesa kad je riječ o dužnosnicima i službenicima koji djeluju za račun tih institucija i tijela.

U jednom se slučaju od nadzornice tražilo da procijeni može li se prethodno poznanstvo umiješane osobe i člana istražnog tima smatrati sukobom interesa. Podnositelj pritužbe smatrao je da bi prethodna profesionalna ili osobna povezanost mogla utjecati na objektivnost istražitelja te nepristranost i pravednost istrage.

([25]) Članak 12.f stavak 1. Uredbe 883/2013.
([26]) Članak 12.e stavak 1. i članak 12.f stavak 1. Uredbe 883/2013; članak 101. stavak 3. Uredbe 2017/1939; članak 12. stavak 2. smjernica o istražnim postupcima.
([27]) Presuda od 2. rujna 2021., LG i MH (Autoblanchiment), predmet C-790/19, ECLI:EU:C:2021:661, t. 77. do 80.

Nadzornica je ocijenila argument podnositelja pritužbe s obzirom na čvrst konceptualni okvir koji je već razrađen u prethodnim odlukama o sličnim pitanjima i u skladu s ustaljenom sudskom praksom sudova EU-a.

Kao prvo, nadzornica je podsjetila da se u skladu s relevantnom sudskom praksom zahtjev nepristranosti primjenjuje i u kontekstu javne službe ([28]). U tom smislu članak 11.a Pravilnika o osoblju sadržava posebna pravila kojima se nastoji zajamčiti da dužnosnici izvršavaju svoje zadaće, a da ih u tome ne ometa sukob interesa ([29]). U skladu sa stavkom 1. tog članka dužnosnici pri izvršavanju svojih dužnosti ne smiju obavljati zadaće u kojima imaju izravan ili neizravan osobni interes koji bi mogao narušiti njihovu neovisnost, a posebno obiteljski ili financijski interes.

Drugo, nadzornica je podsjetila da načelo nepristranosti, kako je prethodno definirano u sudskoj praksi sudova EU-a, obuhvaća dva aspekta: subjektivnu i objektivnu nepristranost. Zahtjev **subjektivne nepristranosti** znači da nijedan član predmetne institucije ne smije pokazati pristranost ili osobne predrasude. Zahtjev **objektivne nepristranosti** znači da moraju postojati dostatna jamstva da se isključi svaka osnovana sumnja o pristranosti na strani predmetne institucije ([30]). Naposljetku, **nepristranost** se mora poštovati i **stvarno i prividno.** Prema sudskoj praksi pojam sukoba interesa ne upućuje samo na situaciju u kojoj javni službenik ima osobni interes koji je mogao stvarno utjecati na nepristrano i objektivno izvršavanje njegovih službenih dužnosti, nego i na situacije u kojima se javnosti može činiti da utvrđeni interes utječe na nepristrano i objektivno izvršavanje službenih dužnosti ([31]). Pretpostavlja se da subjektivna nepristranost postoji ako se ne dokaže suprotno ([32]). Međutim, da bi se smatrao objektivno nepristranim, predmetni zaposlenik ne mora biti stvarno pristran prema navodnoj žrtvi. Dovoljno je da postoji osnovana sumnja koja se ne može otkloniti ([33]).

Navodno nepostojanje nepristranosti ili sukob interesa člana OLAF-ova istražnog tima ocijenjen je s obzirom na prethodno navedena načela.

Kad je riječ o zahtjevu subjektivne nepristranosti, nadzornica je utvrdila da podnositelj pritužbe nije dostavio konkretne elemente ili dokaze koji bi opravdali njegove tvrdnje. Kad je riječ o nedostatku objektivne nepristranosti ili pretpostavljenom postojanju sukoba interesa, nadzornica je podsjetila da oba pitanja proizlaze iz situacija u kojima ne postoje dostatna jamstva da se isključi svaka opravdana sumnja o navodnoj pristranosti osoblja OLAF-a. U tom je kontekstu istaknula da je u okviru internih radnih dogovora i hijerarhijskog nadzora unutar OLAF-a isključena mogućnost da istražitelj samostalno donosi bilo kakvu odluku. Naime, OLAF-ovi istražni timovi obavljaju svoje aktivnosti pod nadzorom i na temelju odobrenja voditelja odjela, revizijskog tima i, naposljetku, glavnog direktora OLAF-a. Revizijski tim, koji se sastoji od stručnjaka za pravo i istražne postupke, nadzire OLAF-ove istrage u raznim fazama postupka i provjerava zakonitost, među ostalim u vezi s poštovanjem postupovnih jamstava i temeljnih prava umiješanih osoba, uključujući njihovo pravo da se njihovi predmeti obrađuju nepristrano i u skladu s pretpostavkom nedužnosti ([34]).

Nadzornica je stoga zaključila da **jednostavan element poznanstva, neovisno o tome je li riječ o profesionalnom ili čak osobnom odnosu, kao takav nije dovoljan da bi se dokazao stvarni ili mogući sukob interesa istražitelja**. Nadzornica je zaključila i da su **postupovna jamstva koja je uspostavio OLAF dostatna**, u smislu sudske prakse sudova EU-a, da se isključe sve osnovane sumnje kad je riječ o navodnoj pristranosti ili pretpostavljenom sukobu interesa osoblja OLAF-a.

([28]) Presuda od 21. listopada 2021., Parlament/UZ, C-894/19 P, ECLI:EU:C:2021:863, t. 51. i daljnje točke.
([29]) 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 (SL P 045, 14.6.1962., str. 1385., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/2021-01-01).
([30]) Presuda od 25. veljače 2021., Dalli/Komisija, C-615/19 P, ECLI:EU:C:2021:133, t. 112. i navedena sudska praksa.
([31]) Presuda od 15. srpnja 2015., Parlament/Dennekamp, predmet T-115/13, ECLI:EU:T:2015:497, t. 92.
([32]) Presuda od 8. veljače 2018., Institute for Direct Democracy in Europe/Parlament, T-118/17, neobjavljena, ECLI:EU:T:2018:76, t. 27. i navedena sudska praksa.
([33]) Presuda od 20. listopada 2021., Kerstens/Komisija, T-220/20, ECLI:EU:T:2021:716, t. 42. i navedena sudska praksa.
([34]) Vidjeti članak 17. stavak 7. Uredbe o OLAF-u.

U drugom je predmetu, koji je uključivao telefonski razgovor između istražitelja i umiješane osobe, podnositelj pritužbe tvrdio da mu se istražitelj za vrijeme poziva obraćao optužujućim tonom i time povrijedio načelo pretpostavke nedužnosti. Podnositelj pritužbe smatra da je zaposlenik OLAF-a takvim ponašanjem iskazao pristranost na njegovu štetu i time narušio nepristranost istrage.

Nadzornica je podsjetila da se njezina ocjena o tome je li OLAF povrijedio postupovna prava umiješane osobe u kontekstu istrage koja je u tijeku temelji na činjenicama koje se mogu provjeriti. U tom se predmetu navod podnositelja pritužbe odnosio na percepciju „tona" telefonskog razgovora između njega i OLAF-a te na tumačenje izjava koje je OLAF iznio telefonom. Budući da ne postoji pisana evidencija ili trag navedenog razgovora i uzimajući u obzir proturječne iskaze dviju stranaka, nadzornica nije mogla provjeriti sadržaj niti ocijeniti istinitost navoda koje je iznio podnositelj pritužbe.

Međutim, u tom je predmetu nadzornica iskoristila priliku da ponovno istakne **apsolutnu važnost ljubazne i neutralne komunikacije s umiješanim osobama u skladu s načelima dobre uprave**. Toga bi se trebalo pridržavati neovisno o konkretnom komunikacijskom sredstvu koje OLAF koristi, ali ponajprije u okviru usmene komunikacije. Nadzornica smatra da je to neophodno kako se umiješanim osobama ne bi narušila percepcija nepristranosti istražitelja OLAF-a.

5.5. *Pravo na obavješćivanje o zaključenju istrage i načini obavješćivanja koji se primjenjuju u korespondenciji s umiješanim osobama*

Jedna od prvih pritužbi o kojoj je nadzornica odlučivala 2022. odnosila se na pravo podnositelja da bude obaviješten o tome da je umiješana osoba u skladu s člankom 9. stavkom 3. Uredbe o OLAF-u. Nadzornica je utvrdila da je došlo do povrede prava na pravodobnu obaviještenost podnositelja pritužbe jer nikad nije primio e-poruku koju mu je OLAF poslao kako bi ga obavijestio da je postao umiješana osoba ([35]). Pozivajući se na postojeću sudsku praksu, nadzornica je u toj odluci istaknula da bi OLAF trebao uspostaviti postupak kojim će se jamčiti da ciljani primatelji doista i prime važne obavijesti. Kao odgovor na poziv nadzornice da poboljša svoju praksu, OLAF je početkom 2023. donio interne upute o načinima obavješćivanja koje treba primjenjivati u korespondenciji s umiješanim osobama.

Nadzornica je 2024. imala priliku ponovno razmotriti to važno pitanje. Člankom 11. stavkom 7. Uredbe o OLAF-u propisuje se da, ako protiv umiješane osobe nisu prikupljeni dokazi, OLAF u roku od 10 radnih dana od završetka istrage o tome obavještava tu osobu. U okviru predmetne istrage OLAF je obavijestio umiješanu osobu da je istraga zatvorena bez nalaza slanjem šifrirane e-poruke te je od te osobe izričito zatražio da potvrdi primitak te e-poruke. Umiješana osoba nije dostavila traženu potvrdu. Uzimajući u obzir kratak rok u kojem mora obavijestiti umiješanu osobu, OLAF se odlučio i za osobnu dostavu obavijesti. Umiješana osoba zatim je podnijela pritužbu nadzornici jer je osobnu interakciju s istražiteljima OLAF-a smatrala neprimjerenim, prisilnim činom.

Nadzornica je ocijenila taj predmet s obzirom na relevantne odredbe, uključujući Uredbu o OLAF-u, smjernice o istražnim postupcima, prethodno navedene interne upute OLAF-a o načinima obavješćivanja koje treba primjenjivati u korespondenciji s umiješanim osobama te sudsku praksu sudova EU-a.

Nadzornica je procijenila da OLAF ima diskrecijsko pravo pri odabiru komunikacijskog sredstva za dostavljanje obavijesti umiješanim osobama, pri čemu bi trebao slijediti načelo djelotvornosti. OLAF mora osigurati i moći dokazati da primijenjena komunikacijska sredstva djelotvorno omogućuju umiješanim osobama da saznaju informacije koje su im poslane ([36]). U tom je kontekstu nadzornica podsjetila da prema OLAF-ovim internim uputama o načinima obavješćivanja koje treba primjenjivati u korespondenciji s umiješanim osobama OLAF može umiješanim osobama osobno dostaviti obavijest. To je posebno moguće ako su prethodni pokušaji OLAF-a da ostvari kontakt s umiješanim osobama na neki drugi način, na primjer e-poštom ili slanjem preporučenog pisma, bili neuspješni. Nadzornica je napomenula da OLAF ne

([35]) Vidjeti odjeljak „3.5.2. Predlaganje rješenja" Izvješća o aktivnostima nadzornice za 2022., dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=oj:JOC_2023_248_R_0001.

([36]) Vidjeti sudsku praksu Suda EU-a o dostavi službenih dopisa i odluka, koja se po analogiji primjenjuje na dopise OLAF-a. Vidjeti osobito presudu od 6. prosinca 2012., Evropaiki Dynamiki/Komisija, T-167/10, ECLI:EU:T:2012:651, t. 49. do 51.

mora iskoristiti sve načine obavješćivanja navedena u internim uputama niti ih primjenjivati konkretnim redoslijedom koji je u njima naveden. Dakle, istražni tim može odabrati načine koje smatra najdjelotvornijima uz uvjet da se postigne njihova svrha. **Ako su se odabrani načini pokazali nedjelotvornima, istražni odjel ima diskrecijsko pravo da za djelotvorno prenošenje priopćenja umiješanoj osobi iskoristi bilo koje drugo dostupno sredstvo**.

U predmetnom je slučaju nadzornica utvrdila da je **OLAF s dužnom pažnjom umiješanoj osobi dostavio obavijest e-poštom, a zatim je, s obzirom na okolnosti** (kratak rok i to što podnositelj pritužbe nije dostavio nikakvu potvrdu o primitku, zbog čega OLAF nije znao je li podnositelj pritužbe stvarno znao za poslane informacije), **postupio proporcionalno i osobno dostavio obavijest**. To je u skladu s primjenjivim pravilima i obvezom OLAF-a da djelotvorno obavijesti umiješanu osobu o njezinim postupovnim jamstvima na temelju članka 11. stavka 7. Uredbe o OLAF-u.

6. **Savjetovanje o nacrtu Smjernica osoblju OLAF-a o istražnim postupcima (smjernice o istražnim postupcima)**

U skladu s člankom 9.b stavkom 9. Uredbe o OLAF-u glavni direktor OLAF-a „može zatražiti mišljenje nadzornika o bilo kojem pitanju povezanom s postupovnim jamstvima ili temeljnim pravima u nadzornikovu mandatu”.

Na toj je pravnoj osnovi glavni direktor OLAF-a u studenom 2023. zatražio mišljenje nadzornice o nacrtu revidiranog teksta Smjernica osoblju OLAF-a o istražnim postupcima, ponajprije o odredbama koje se odnose na postupovna jamstva i temeljna prava u njezinu mandatu.

Nadzornica je pozdravila priliku za savjetovanje o tom važnom pitanju. Oslonila se na svoje iskustvo rješavanja gotovo 40 pritužbi koje su umiješane osobe podnijele od početka njezina mandata. Budući da je razmatrala raznolika pravna pitanja istaknuta za vrijeme njezina mandata, pri čemu je imala pravo na povlašteni pristup spisima predmeta povezanih OLAF-ovih istraga, stekla je jedinstveni uvid u OLAF-ovu istražnu praksu te se s njom dobro upoznala. Naime, nadzornica je imala priliku pomno procijeniti kako OLAF nastoji zajamčiti poštovanje postupovnih jamstava osoba pod njegovom istragom te bogatu sudsku praksu sudova EU-a i Europskog suda za ljudska prava koja se stalno razvija.



Nadzornica se u svojem mišljenju usredotočila samo na članke nacrta revidiranih smjernica o istražnim postupcima koji se konkretno odnose na OLAF-ovo poštovanje postupovnih jamstava umiješane osobe.

Mišljenje je poslano glavnom direktoru OLAF-a 3. lipnja 2024. **Nadzornica smatra da bi poduzimanje mjera u skladu s opažanjima koja je iznijela u svojem mišljenju iznimno pozitivno utjecalo na donošenje konačne verzije smjernica o istražnim postupcima.**

7. **Odnosi s dionicima**

Nadzornica smatra da je važno održavati redovite kontakte s institucijama EU-a, glavnim direktorom OLAF-a i drugim dionicima kako bi se dobile povratne informacije o ulozi nadzornika i, u konačnici, pojačala zaštita postupovnih jamstava i temeljnih prava osoba koje su predmet istraga koje provodi OLAF.

Nadzornica se 23. svibnja 2024. sastala s **glavnim direktorom, istražiteljima i upravom OLAF-a** radi rasprave o mehanizmu za podnošenje pritužbi, iskustvu stečenom u prvom razdoblju aktivnosti te mogućnostima za poboljšanje. To je bio prvi sastanak nadzornice i svih zaposlenika OLAF-a, koji se pokazao uspješnim jer je u njemu sudjelovao velik broj osoba te su konstruktivno razmijenjena mišljenja i o općim i o praktičnim pitanjima.

Nadzornica je 5. rujna 2024. svoje godišnje izvješće za 2023. predstavila **Odboru Europskog parlamenta za proračunski nadzor**. Osim toga, 13. rujna 2024. predstavila ga je i **Radnoj skupini Vijeća EU-a za suzbijanje prijevara**, s čijim je članovima razmijenila mišljenja o svojoj ulozi i zaštiti postupovnih jamstava osoba pod istragom OLAF-a.

Nadzornica je 15. listopada 2024. sudjelovala na gala večeri povodom 25. godišnjice osnutka OLAF-a.

Naposljetku, nadzornica je **redovito komunicirala s glavnim direktorom OLAF-a te s njim održavala dobar poslovni odnos** koji se temelji na uzajamnom povjerenju i dobroj suradnji. U tom je duhu u skladu s postojećom dobrom praksom i suradnjom glavni direktor OLAF-a u rujnu 2024. poslao nadzornici nacrt radnih dogovora između OLAF-a i nadzornika. O njima se trenutačno raspravlja i bit će doneseni 2025.

8. **Administrativna i pravna potpora**

Uredbom o OLAF-u tajništvu nadzornog odbora povjerena je zadaća pružanja pravne i administrativne potpore nadzorniku radi učinkovitog korištenja sredstava.

Komplementarnost misija te zajednički cilj nadzornika i nadzornog odbora dodatno opravdavaju odabir tog tijela. Tajništvo se brine za kontinuitet, stalnu komunikaciju i dobru suradnju s podnositeljima pritužbi i OLAF-om.

Poseban tim visokokvalificiranih djelatnika tajništva pod vodstvom voditelja tajništva nadzornici je pružao vrijedne savjete i pomoć uz poštovanje obveze čuvanja poslovne tajne i povjerljivosti.



9. **Podaci za kontakt s nadzornicom i podnošenje pritužbe**

S nadzornicom se može stupiti u kontakt e-poštom ili poštom na sljedeće adrese:

OLAF-FMB-Controller-Procedural-Guarantees@ec.europa.eu

Nadzornica postupovnih jamstava / Tajništvo nadzornog odbora OLAF-a
Rue Joseph II, 30
1049 Bruxelles, Belgija

Osobe koje žele podnijeti pritužbu nadzornici trebaju:

a. ispuniti obrazac;

b. poslati ga e-poštom na prethodno navedenu adresu.

Više informacija dostupno je na sljedećim internetskim stranicama:

https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees_en