C/2026/4270

7.8.2026.

IZVJEŠĆE O AKTIVNOSTIMA NADZORNICE POSTUPOVNIH JAMSTAVA ZA 2025

(C/2026/4270)

Predgovor

Ovo je četvrto godišnje izvješće o mojim aktivnostima u svojstvu nadzornice postupovnih jamstava. U skladu s Uredbom o OLAF-u odgovorna sam za rješavanje pritužbi umiješanih osoba. Pritužbe se odnose na to poštuje li OLAF postupovna jamstva i na navodne povrede pravila koja se primjenjuju na istrage OLAF-a. To uključuje moguće povrede postupovnih zahtjeva i temeljnih prava.

Prije nego što je uvedena funkcija nadzornika, osobe pod istragom OLAF-a nisu mogle podnijeti pritužbu na vođenje te istrage neovisnom tijelu. 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 otklonio taj nedostatak, izmjenama Uredbe o OLAF-u iz 2020. uspostavljen je odgovarajući mehanizam za podnošenje pritužbi koji svakoj umiješanoj osobi omogućuje da podnese pritužbu nadzorniku.

Taj neovisni upravni pravni lijek nadzorniku služi da postupno i kontinuirano prilagođava načela djelotvorne pravne zaštite te ih usklađuje 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 nije 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. Jednako je važno i da se OLAF-ove istrage o mogućim prijevarama provode uz potpuno poštovanje temeljnih prava i postupovnih jamstava.

Međutim, kako bi se bolje razumjelo ulogu nadzornika i njezina ograničenja, 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 te poboljšala buduća upravna i istražna praksa OLAF-a.

Ovo izvješće oblikovano je u skladu s prethodnim godišnjim izvješćima o aktivnostima nadzornice. Počinje pregledom misije i mandata nadzornice te načina na koji funkcionira mehanizam za podnošenje pritužbi. Zatim se predstavljaju glavni statistički podaci i broj obrađenih pritužbi za 2025. Nakon toga se u izvješću razmatraju postupovni aspekti rješavanja pritužbi, a posebna pozornost posvećuje se prijedlogu rješenja koji je nadzornica podnijela 2025. i koji je OLAF zatim u potpunosti proveo. Navode se i glavni nalazi nadzornice povezani s bitnim materijalnim pitanjima, posebno pravom umiješanih osoba na obranu, primjenom načela proporcionalnosti pri inspekcijama i digitalnim forenzičkim operacijama te jezicima koji se mogu upotrebljavati u istragama OLAF-a.

Osim toga, izvješće sadržava posebne odjeljke o najvažnijim događajima godine, uključujući: (i) donošenje radnih dogovora između nadzornice i OLAF-a, (ii) savjetovanje s nadzornicom o evaluaciji primjene i učinka Uredbe o OLAF-u i (iii) OLAF-ovu primjenu svih preporuka nadzornice o Smjernicama osoblju OLAF-a o istražnim postupcima („smjernice o istražnim postupcima”). Nadzornica na kraju izvješća navodi informacije o svojim aktivnostima uključivanja dionika te se iskreno zahvaljuje tajništvu na administrativnoj i pravnoj potpori.

Mehanizam za podnošenje pritužbi ključna je zaštitna mjera za umiješane osobe koja jamči da OLAF svoje aktivnosti provodi u skladu s relevantnim postupovnim jamstvima i pravilima o istragama. Odluke nadzornice nisu kao posljedicu imale samo rješavanje pojedinačnih pritužbi, nego su i doprinijele oblikovanju istražne prakse OLAF-a na temelju pojašnjenja opsega i praktične primjene dotičnih postupovnih jamstava. Pravna obrazloženja iz više odluka o pritužbama dovela su do izmjena smjernica o istražnim postupcima OLAF-a, što znači da pojedinačni predmeti nisu utjecali samo na neposredni činjenični kontekst, nego i na širu praksu.

Nadam se da će ovo izvješće pomoći da se javnost pobliže upozna s vrstama pitanja na koje se najčešće odnose pritužbe umiješanih osoba, kao i da se povećaju odgovornost OLAF-a i povjerenje javnosti u sustav koji je EU uspostavio za borbu protiv prijevara.

Prof. dr. Julia LAFFRANQUE
Nadzornica postupovnih jamstava

Sadržaj

Stranica

Predgovor 1

1. Misija i mandat nadzornice 4

2. Mehanizam za podnošenje pritužbi 5

3. Pregled pritužbi podnesenih 2025. 5

4. Postupovni aspekti: koraci za djelotvorno rješavanje pritužbi 8

4.1. Dopuštenost 9

4.1.1. Rok za podnošenje pritužbe od mjesec dana 10

4.1.2. Pritužbe izvan nadležnosti nadzornice 11

4.1.3. Predmeti za koje su u tijeku sudski postupci 11

4.1.4. Prekidanje korespondencije o opetovanim pritužbama 12

4.2. Kontradiktorni postupak 12

4.3. Poziv na rješavanje pritužbe 13

4.4. Konačne odluke 13

5. Materijalni aspekti: pregled glavnih nalaza nadzornice 14

5.1. Pravo na obranu 14

5.1.1. Pravo na obavješćivanje 14

5.1.2. Pravo na pomoć osobe po vlastitom izboru 15

5.1.3. Mogućnost izjašnjavanja o činjenicama koje je utvrdio OLAF 16

5.1.4. Pristup spisu i dokumentima na koje se upućuje u sažetku činjenica 18

5.2. Proporcionalnost inspekcija prostorija i digitalnih forenzičkih operacija 19

5.3. Jezik istrage 21

6. Donošenje radnih dogovora između nadzornice i OLAF-a 21

7. Savjetovanje o evaluaciji Uredbe o OLAF-u 22

8. Mišljenje o donošenju novih smjernica o istražnim postupcima 24

9. Odnosi s dionicima 27

10. Administrativna i pravna potpora 27

11. Podaci za kontakt s nadzornicom i podnošenje pritužbe 28

Prilog: Referentni dokumenti 29

Pravni okvir 29

Godišnja izvješća o aktivnostima i mišljenja 29

1. **Misija i mandat nadzornice**

Funkcija nadzornika postupovnih jamstava uspostavljena je Uredbom 2020/2023 (EU, Euratom) Europskog parlamenta i Vijeća ([1]) o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća ([2]) („Uredba o OLAF-u") radi zaštite postupovnih jamstava i temeljnih prava osoba umiješanih ([3]) u istrage koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara („OLAF"). **Dr. Julia Laffranque** imenovana je 3. svibnja 2022 ([4]). 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 pri obavljanju svojih dužnosti ne prima upute ni od koga ([5]). Budući da umiješane osobe u načelu ne mogu zatražiti pravni lijek protiv postupanja ili propusta OLAF-a za vrijeme istrage, mogućnost podnošenja pritužbe 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** nadzornica ne želi zamijeniti OLAF-ovu ulogu u donošenju odluka o načinu provođenja istrage i procjenjivanja dokaza ni o zaključcima. Naprotiv, njezina je uloga **pružiti jamstvo** da je OLAF postupao u skladu s pravilima utvrđenima u njegovu pravnom okviru (ako utvrdi da nije došlo do povrede) i pozvati OLAF da poduzme korake za rješavanje pritužbe izradom **prijedloga rješenja** kad god utvrdi povredu postupovnih jamstava ili pravila koja se primjenjuju na istrage. Ako nadzornica smatra da mjere koje je OLAF poduzeo nisu zadovoljavajuće, kao drugi korak sastavlja **preporuku** OLAF-u o tome kako da riješi pritužbu.

Nadzornica ocjenjuje pritužbe u **kontradiktornom postupku** te posvećuje posebnu pozornost Povelji Europske unije o temeljnim pravima („Povelja") ([6]), općim načelima prava EU-a i relevantnoj sudskoj praksi sudova EU-a ([7]). Međutim, nadzornica se ne miješa niti se smije miješati u provođenje istrage OLAF-a ([8]).

([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 248, 18.9.2013., str. 1.).

([3]) U skladu s člankom 2. točkom 5. Uredbe o OLAF-u umiješana je osoba „svaka osoba ili gospodarski subjekt osumnjičen za prijevaru, korupciju ili bilo koju drugu nezakonitu aktivnost kojom se šteti financijskim interesima Unije i koji je stoga pod istragom Ureda". Nadzornik nije nadležan za pritužbe koje podnesu osobe koje nisu umiješane osobe, među ostalim svjedoci i informatori.

([4]) Nadzornica je preuzela dužnost u rujnu 2022.

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

([6]) Povelja Europske unije o temeljnim pravima (SL C 326, 26.10.2012., str. 391.).

([7]) Sud Europske unije („Sud EU-a") sastoji se od dva suda: Suda i Općeg suda.

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

Zbog složenosti pravnih pitanja u zaprimljenim pritužbama, 2025. bila je zahtjevna, ali i produktivna godina. Nadzornica ne smije navoditi pojedinačne slučajeve pod istragom OLAF-a i mora se pobrinuti da ostanu povjerljivi čak i nakon njihova zaključenja ([9]). Unatoč tome, ovo izvješće sadržava pregled vrsta pitanja koja su postavile umiješane osobe. Osim toga, u njemu se opisuje i kako su ta pitanja riješena te se objašnjava kako mehanizam za podnošenje pritužbi funkcionira i koji su rezultati njime postignuti.

2. **Mehanizam za podnošenje pritužbi**

Nadzornica je od početka svojeg mandata u listopadu 2022. imala priliku razmotriti niz značajnih pravnih pitanja i postepeno razviti čvrst konceptualni okvir za ocjenjivanje pritužbi. Pritužbe su tijekom 2025. brzo obrađivane, a uz to su i temeljito i sveobuhvatno ispitivane.

Kako bi se bolje razumjelo funkcioniranje mehanizma za podnošenje pritužbi, važno je imati na umu da nadzornica u skladu s njim ima **poseban i izravan pristup** OLAF-ovu spisu predmeta relevantne istrage. On se temelji na provedbenim odredbama nadzornika za rješavanje pritužbi („provedbene odredbe") ([10]) i nedavno sklopljenim radnim dogovorima između OLAF-a i nadzornika („radni dogovori") ([11]). Takav je pristup iznimno važan jer podnositeljima pritužbi jamči da nadzornica može temeljito ispitati istražne aktivnosti OLAF-a, čak i kad je dio relevantnih podataka povjerljiv pa se ne smije otkriti podnositelju. Nadzornica u tom kontekstu često oprezno balansira između, s jedne strane, povjerljivosti istrage OLAF-a i, s druge strane, kontradiktorne prirode mehanizma za podnošenje pritužbi.

Nadzornica je 2025. riješila jednu pritužbu podnesenu 2024. Fizičke i pravne osobe **u 2025. su podnijele 19 novih pritužbi.** Nadzornica je u izvještajnoj godini riješila njih 17. Jedna pritužba proglašena je dopuštenom u trećem tromjesečju godine, ali je za njezinu obradu bilo potrebno više vremena zbog kontradiktornog postupka te zahtjeva za produljenje postupovnih rokova koje su podnijeli i OLAF i podnositelj pritužbe. Još jedna pritužba podnesena je nedugo prije kraja godine i proglašena je dopuštenom. Odluka o obje pritužbe donesena je u prvoj polovini 2026.

3. **Pregled pritužbi podnesenih 2025.**

Većinu od 19 pritužbi koje je nadzornica zaprimila 2025. podnijele su osobe umiješane u *unutarnje* istrage OLAF-a (njih 12) ([12]), šest su ih podnijele osobe umiješane u *vanjske* istrage ([13]), a jedna se odnosila na *koordinacijski* predmet ([14]) (slika 1). Većina pritužbi podnesena je na engleskom jeziku, ali bilo je pritužbi i na drugim jezicima (španjolski, rumunjski i švedski)

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

([10]) Članak 8. stavci 1. i 2. Odluke nadzornika postupovnih jamstava kojom se donose provedbene odredbe za rješavanje pritužbi, 2022/C 494/07, PUB/2022/1609 (SL C 494, 28.12.2022., str. 17.), dostupno i na: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

([11]) Vidjeti poglavlje III. Radnih dogovora između Europskog ureda za borbu protiv prijevara i nadzornika postupovnih jamstava od 18. srpnja 2025., dostupno na: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/ea81e700-4540-4ae6-b7ab-e56fb9a2d075_en?filename=SIGNED_WA_OLAF-Controller.pdf.

([12]) Unutarnje istrage su istrage koje provodi OLAF u europskim institucijama, tijelima, uredima i agencijama osnovanima Ugovorima EU-a ili na temelju njih. Cilj tih istraga borba je 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).

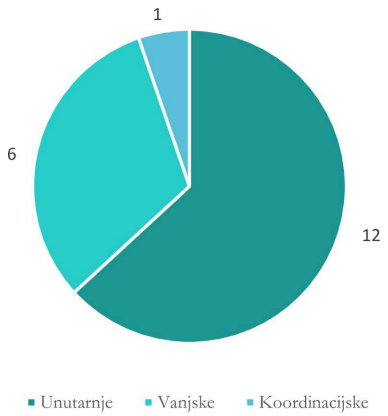
([13]) Vanjske istrage su istrage koje OLAF provodi u skladu s člankom 3. Uredbe o OLAF-u. Mandat OLAF-a obuhvaća sve rashode EU-a (tj. europske strukturne i investicijske fondove, poljoprivrednu politiku, izravne rashode te vanjsku pomoć) te znatan dio, ali ne i sve prihode EU-a (uglavnom carine i poljoprivredne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

([14]) Koordinacijski predmeti su predmeti koji bi mogli biti podložni vanjskim istragama OLAF-a, ali u kojima je uloga OLAF-a ograničena na pružanje pomoći u istragama koje provode druge nacionalne službe ili službe EU-a. OLAF pruža pomoć, među ostalim, tako što olakšava prikupljanje i razmjenu informacija kako bi se postigla operativna sinergija između relevantnih nacionalnih službi i službi EU-a. Kao pravna osnova za to služe članak 12.b Uredbe o OLAF-u i sektorsko zakonodavstvo, kao što su Uredba Vijeća (EZ) br. 515/97 od 13. ožujka 1997. o uzajamnoj pomoći upravnih tijela država članica i o suradnji potonjih s Komisijom radi osiguravanja pravilne primjene propisa o carinskim i poljoprivrednim pitanjima (SL L 82, 22.3.1997., str. 1.) i Uredba (EU) br. 608/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. lipnja 2013. o carinskoj provedbi prava intelektualnog vlasništva i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1383/2003 (SL L 181, 29.6.2013., str. 15.).

(slika 2). Fizičke osobe podnijele su 16 pritužbi, a pravne osobe tri (slika 3). Budući da su u izvještajnoj godini neki podnositelji pritužbe podnijeli više od jedne pritužbe, 2025. pritužbu je podnijelo ukupno osam osoba: pet fizičkih i tri pravne (slika 3). Četiri zaprimljene pritužbe podnesene su uz zastupanje po odvjetniku.

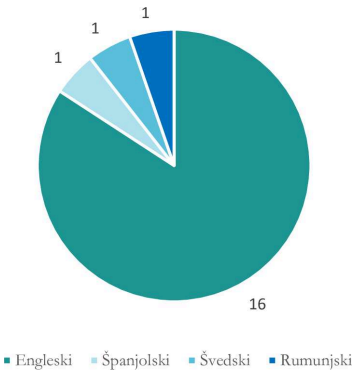
Slika 1

Vrste istraga OLAF-a na koje su podnesene pritužbe 2025.



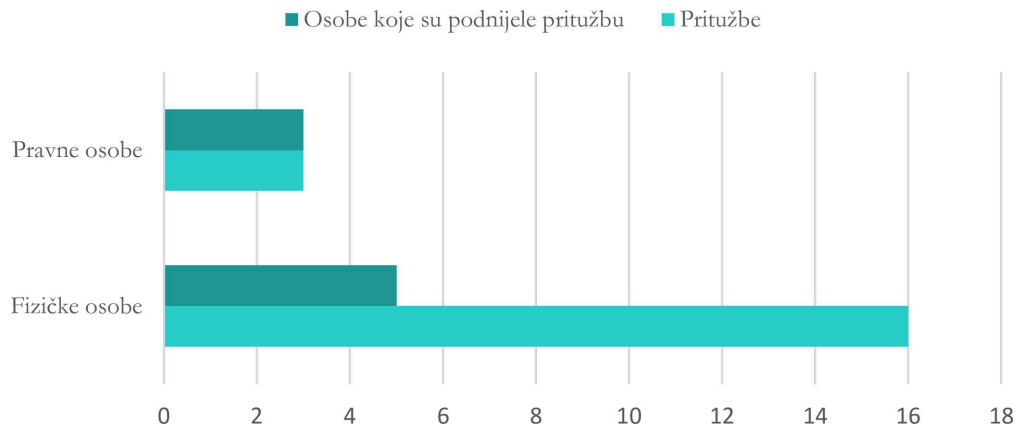
Slika 2

Jezici na kojima su podnesene pritužbe 2025.



Slika 3

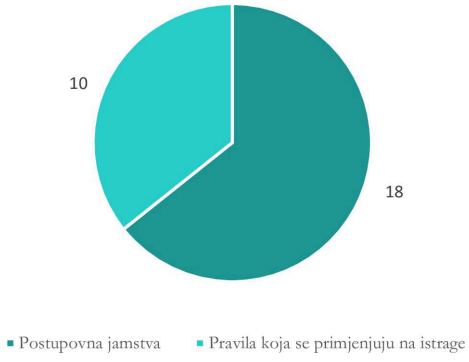
Osobe koje su podnijele pritužbu i broj pritužbi



Pritužbe podnositelja uglavnom su se odnosile na povrede postupovnih jamstava u skladu s člankom 9. Uredbe o OLAF-u i njihovih temeljnih prava u skladu s Poveljom (slika 4). Te su se pritužbe odnosile na navodne povrede (i) pretpostavke nedužnosti i prava na obranu (članak 48. Povelje), (ii) prava na saslušanje i djelotvornog ostvarenja prava umiješanih osoba na izjašnjavanje o činjenicama koje se na njih odnose (članak 9. stavak 4. Uredbe o OLAF-u), (iii) prava na obavješćivanje (članak 9. stavak 3. Uredbe o OLAF-u), (iv) načela pravednosti, objektivnosti i nepristranosti u provođenju istraga (članak 9. stavak 1. Uredbe o OLAF-u), (v) prava na dobru upravu (članak 41. Povelje), (vi) prava na privatni i obiteljski život (članak 7. Povelje), (vii) zaštite osobnih podataka i (viii) prava na pomoć osobe po vlastitom izboru (članak 9. stavak 2. Uredbe o OLAF-u) (slika 5). Podnositelji pritužbe žalili su se i na pravila koja se primjenjuju na istrage OLAF-a ([15]), posebno na (i) provedbu digitalnih forenzičnih operacija, (ii) pravila o identifikaciji i obavješćivanju umiješanih osoba, (iii) poštovanje odvjetničke tajne, (iv) opseg istraga OLAF-a, (v) primjenu OLAF-ova sustava vođenja predmeta, (vi) nezakoniti nadzor, (vii) radnje osoblja OLAF-a kojima se prekoračuju njihove ovlasti i (viii) povjerljivost istraga OLAF-a (slika 6).

Slika 4

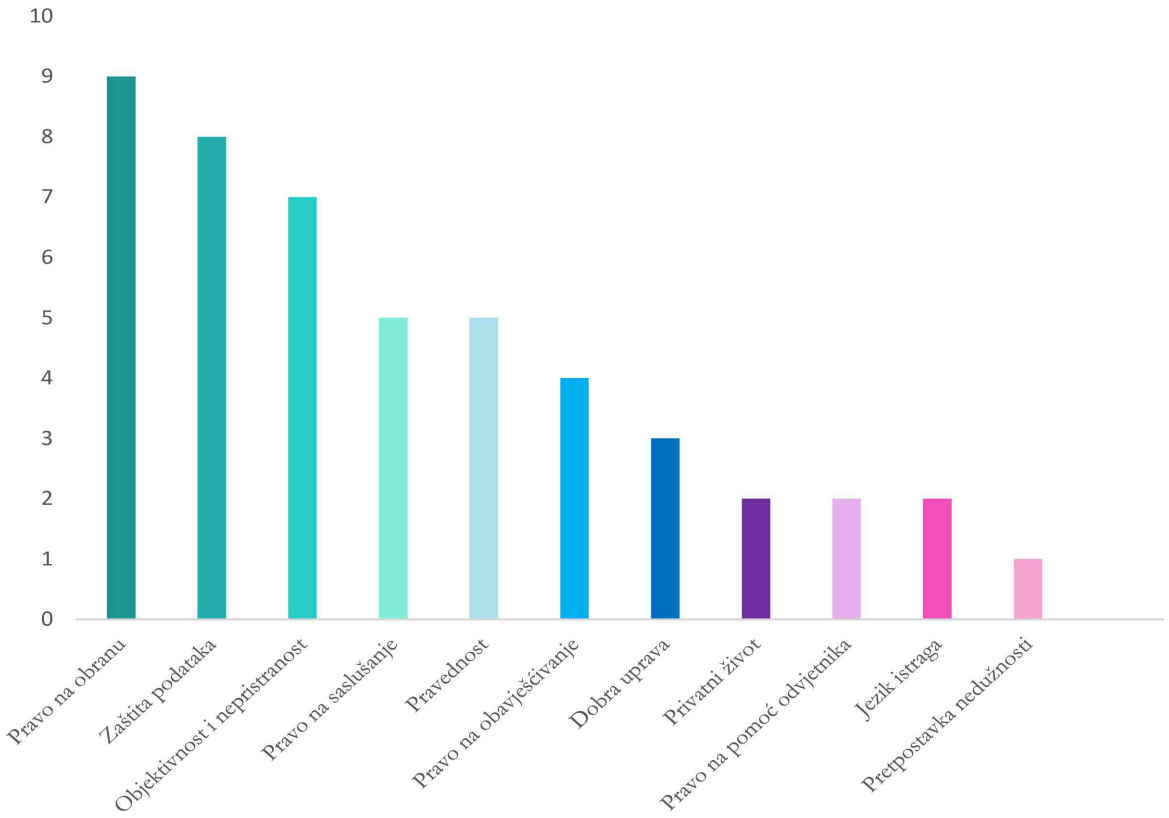
Predmet pritužbi podnesenih 2025.



([15]) To uključuje pravila navedena u Uredbi o OLAF-u i raznim drugim tekstovima, uključujući Uredbu Vijeća (Euratom, EZ) br. 2185/96 od 11. studenog 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.). Drugi primjeri uključuju Smjernice osoblju OLAF-a o istražnim postupcima („smjernice o istražnim postupcima") na snazi od 1. siječnja 2026., dostupne na: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en, i Smjernice osoblju OLAF-a o digitalnim forenzičkim postupcima („smjernice o digitalnim forenzičkim postupcima") od 15. veljače 2026., dostupne na: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/87e5deb1-8a64-42ca-8e08-234355dbe544_en.

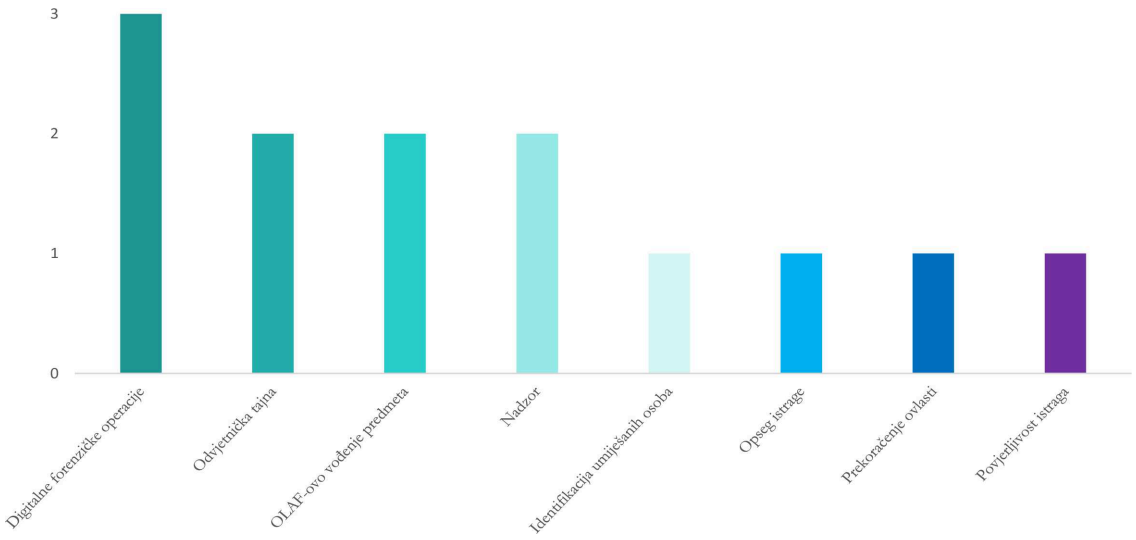
Slika 5

Analiza raznih navoda o postupovnim jamstvima iznesenih 2025. (uključujući dopuštene i nedopuštene pritužbe)



Slika 6

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



4. **Postupovni aspekti: koraci za djelotvorno rješavanje pritužbi**

Nadzornica pritužbe rješava **pravedno, neovisno i nepristrano**. U skladu s Uredbom o OLAF-u i provedbenim odredbama nadzornika postupak se sastoji od sljedećih faza: (i) procjene **dopuštenosti** pritužbe, (ii) procjene **materijalnih argumenata** koje su iznijeli podnositelji pritužbe; ako nadzornica utvrdi da je došlo do povreda, ovisno o predmetnim pitanjima može pozvati OLAF da riješi pritužbu (prijedlog rješenja) i, prema potrebi, izdati preporuku OLAF-u te (iii) nadzornica u svakom slučaju donosi konačnu odluku u kojoj podnositelja pritužbe obavješćuje o svojim nalazima.

4.1. **Dopuštenost**

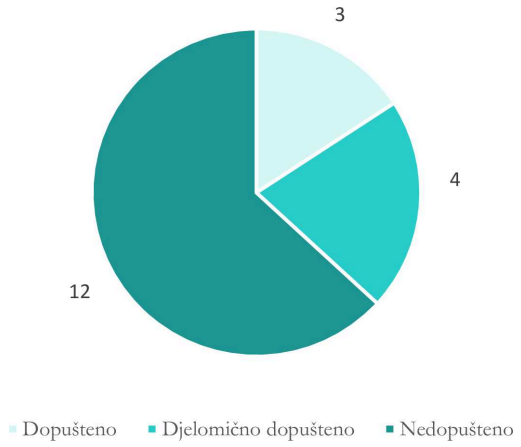
Nadzornica o dopuštenosti pritužbe mora odlučiti u roku od **10 radnih dana** od njezina primitka. Uvjeti dopuštenosti utvrđeni su u članku 9.b stavcima 1. i 2. Uredbe o OLAF-u te članku 5. provedbenih odredbi. Da bi bila dopuštena, pritužbu treba podnijeti **u roku od mjesec dana nakon što je njezin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

Nadzornica pri ispitivanju dopuštenosti pritužbi slijedi pristup kojim se nastoje poštovati i tekst i ciljevi relevantnih odredbi Uredbe o OLAF-u. Nadzornica je 2025. u propisanom roku procijenila dopuštenost svih pritužbi. Tri je pritužbe proglasila dopuštenima, četiri djelomično dopuštenima i 12 nedopuštenima (slika 7).

Razlozi za nedopuštenost bili su sljedeći: (i) 10 pritužbi sadržavalo je navode za koje nadzornica nije nadležna, (ii) u 10 pritužbi nadzornica je utvrdila da su navodi očigledno neosnovani jer su bili nepotkrijepljeni ([16]) ili neosnovani ([17]), (iii) 10 pritužbi sadržavalo je opetovane navode (vidjeti pododjeljak 4.1.4. Izvješća o aktivnostima), (iv) u devet pritužbi podnositelji se nisu pridržavali rokova utvrđenih u članku 9.b stavku 2. i (v) jednu pritužbu podnijela je osoba koja nije umiješana (slika 8).

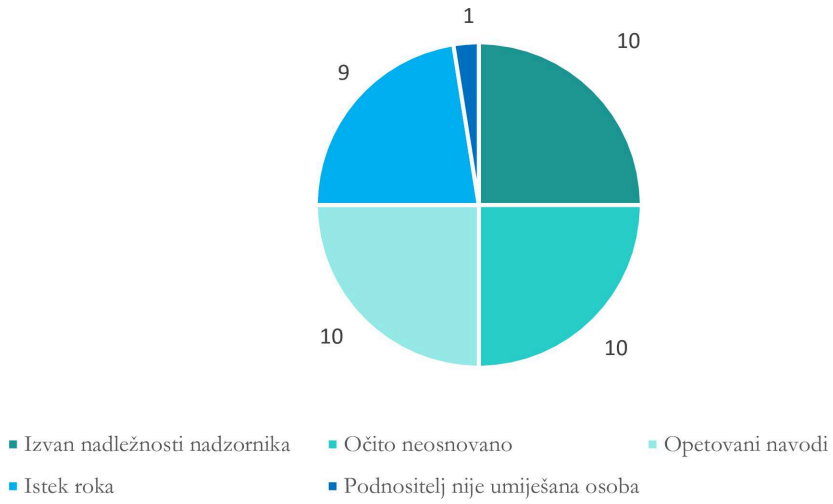
Slika 7

Dopuštenost pritužbi zaprimljenih 2025.



Slika 8

Razlozi za nedopuštenost pritužbi zaprimljenih 2025. (uključujući djelomično dopuštene pritužbe)



([16]) Nepotkrijepljene pritužbe sadržavaju navode koji nisu potkrijepljeni jasnim dokazima ili koji su suštinski proturječni.
([17]) Očito neosnovane pritužbe sastoje se od očito lažnih navoda ili neozbiljnih tvrdnji.

4.1.1. *Rok za podnošenje pritužbe od mjesec dana*

Dopuštenost je 2025. i dalje bila važan kriterij u okviru mehanizma za podnošenje pritužbi nadzornici. 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. Kako je prethodno navedeno, u članku 9.b stavku 2. Uredbe o OLAF-u utvrđena su dva roka za podnošenje pritužbe nadzornici. U skladu s tom odredbom pritužbe se moraju podnijeti (i) u roku od mjesec dana od kad podnositelj sazna činjenice koje predstavljaju navodnu povredu ili (ii) u roku od mjesec dana od zaključenja istrage ako je istraga zatvorena. Uredbom o OLAF-u utvrđuje se dodatni stroži uvjet dopuštenosti za pritužbe o zaključenim istragama: **pritužba se mora podnijeti najkasnije mjesec dana nakon zaključenja istrage, neovisno o tome kad je podnositelj pritužbe saznao relevantne činjenice** (članak 9.b stavak 2. Uredbe o OLAF-u).

Nadzornica potvrđuje da je taj nedvojbeno ograničavajući uvjet koji se primjenjuje na zaključene istrage osmišljen kako bi se očuvala djelotvornost daljnjeg postupka na nacionalnoj razini ili razini EU-a, kao i njezinih vlastitih prijedloga rješenja i preporuka u konkretnom slučaju. Naime, doprinos nadzornice ne bi bio naročito relevantan u zaključenim 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.

Unatoč tome što je funkcionalno opravdan, krajnji rok od mjesec dana koji se primjenjuje na zaključene istrage u određenim bi slučajevima mogao uzrokovati zabrinutost o pravnoj sigurnosti i pravednosti ([18]). To je posebno problematično s obzirom na činjenicu da OLAF na temelju Uredbe o OLAF-u nije obvezan obavijestiti umiješane osobe o točnom datumu zaključenja istrage u kojoj su utvrđeni nalazi koji se na njih odnose. Stoga rok od mjesec dana može početi teći, a da umiješana osoba toga nije svjesna, što bi joj u praksi moglo onemogućiti djelotvoran pristup mehanizmu za podnošenje pritužbi.

Nadzornica je pri razmatranju jedne od pritužbi podnesenih 2025. naišla na upravo takvu situaciju te je morala odvagnuti strogu primjenu zahtjeva za dopuštenost iz članka 9.b stavka 2. Uredbe o OLAF-u (što bi kao posljedicu imalo proglašenje pritužbe nedopuštenom zbog isteka roka) te temeljna načela pravednosti i dobre uprave iz članka 41. Povelje.

OLAF je u tom predmetu podnositelja pritužbe obavijestio o mogućnosti podnošenja pritužbe nadzornici tek nakon što je dotični rok od mjesec dana već istekao. **Nadzornica je s obzirom na izvanredne okolnosti tog predmeta smatrala da bi automatska primjena članka 9.b stavka 2. posljednje alineje Uredbe o OLAF-u ugrozila načela pravednosti i dobre uprave**, koja se jamče člankom 41. Povelje. Nadzornica je zaključila da je namjera OLAF-a bila da trenutak obavješćivanja podnositelja pritužbe o mogućnosti podnošenja pritužbe nadzornici služi kao početak roka za podnošenje pritužbe. To je bilo jedino tumačenje kojim bi se istovremeno očuvala djelotvornost članka 9.b stavka 2. Uredbe o OLAF-u i zajamčio pristup podnositelja pritužbe mehanizmu za podnošenje pritužbi u praksi. Zbog toga je ta pritužba proglašena dopuštenom.

Nadzornica stoga smatra da pitanje **strogog roka za podnošenje pritužbi**, posebno kad je riječ o zaključenim istragama, ali ne i isključivo u takvim slučajevima, **treba pažljivo razmotriti u kontekstu evaluacije i naknadne revizije Uredbe o OLAF-u** ([19]).

([18]) Vidjeti Izvješće o aktivnostima nadzornice postupovnih jamstava za 2022. (SL C 248, 13.7.2023., str. 1.), pododjeljak 3.3.1., Izvješće o aktivnostima nadzornice postupovnih jamstava za 2023. (SL C, C/2024/5673, 23.9.2024.), odjeljak 4.1., i Izvješće o aktivnostima nadzornice postupovnih jamstava za 2024. (SL C, C/2025/4511, 7.8.2025.), odjeljak 4.1.

([19]) Vidjeti Mišljenje nadzornice o evaluaciji primjene i učinka Uredbe br. 883/2013, dostupno na https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/3c7a4446-920f-4cdb-92a3-f465e766a30e_en?filename=Annex%20-%20CTR%20Opinion%20on%20evaluation.pdf, prijedloge br. 9 i 16.

4.1.2. *Pritužbe izvan nadležnosti nadzornice*

U okviru svojeg svakodnevnog rada OLAF obrađuje velike količine osobnih podataka, među ostalim osjetljive podatke. OLAF može provoditi i istražne aktivnosti koje bi se mogle smatrati intruzivnima u kontekstu zaštite osobnih podataka, kao što su digitalne forenzičke operacije. Stoga ne čudi da su brojne pritužbe podnositelja iz 2025. sadržavale navode o njihovu pravu na zaštitu osobnih podataka, koje je zajamčeno člankom 8. Povelje i Uredbom (EU) 2018/1725 („Uredba EU-a o zaštiti podataka") ([20]).

Kako je nadzornica prethodno istaknula ([21]), iako njezine ovlasti uključuju provjeravanje poštuje li OLAF temeljna prava, **u EU-u postoji neovisno nadzorno tijelo – Europski nadzornik za zaštitu podataka** („EDPS") – koje ima brojne dužnosti koje se odnose na prava na privatnost i zaštitu podataka. Člankom 52. Uredbe EU-a o zaštiti podataka predviđeno je da je EDPS odgovoran za praćenje i osiguravanje primjene te uredbe i svih ostalih akata Unije koji se odnose na zaštitu temeljnih prava i sloboda fizičkih osoba u vezi s obradom osobnih podataka u instituciji ili tijelu EU-a. Budući da je EU uspostavio **posebno tijelo koje jamči temeljno pravo na zaštitu osobnih podataka**, za rješavanje pritužbi o navodnim povredama pravila o zaštiti podataka nadležno je to tijelo (EDPS), a ne nadzornica. U skladu s tim pravilima svatko može podnijeti pritužbu EDPS-u u roku od dvije godine od saznanja činjenica na kojima se temelji pritužba. Nadzornica je u provedbenim odredbama radi transparentnosti navela odgovarajuću odredbu kojom se ukazuje na tu podjelu nadležnosti ([22]).

Iako se nadzornica neće baviti navodima koji se odnose isključivo na tumačenje i primjenu Uredbe EU-a o zaštiti podataka, razmatrat će aspekte koji se odnose na zaštitu privatnosti i podataka u okviru procjene ukupne sukladnosti postupanja OLAF-a s postupovnim jamstvima.

4.1.3. *Predmeti za koje su u tijeku sudski postupci*

Nadzornica je u izvještajnoj godini razmotrila pritužbu u kojoj su navedene činjenice koje su bile predmet sudskog postupka koji je još uvijek bio u tijeku pred Općim sudom. U skladu s člankom 6. provedbenih odredbi nadzornica mora zaključiti predmet ako sazna **da su činjenice navedene u pritužbi predmet ili su bile predmet sudskog postupka**. Prema tome, kao i 2023. ([23]), nadzornica je prestala ispitivati navode iz pritužbe koji su bili predmet sudskog postupka pred Općim sudom, a ostale je navode proglasila dopuštenima.

Taj je predmet ukazao na zakonodavni propust u Uredbi o OLAF-u, koja ne sadržava izričite odredbe o međudjelovanju mehanizma za podnošenje pritužbi i sudskih postupaka pred nacionalnim sudovima ili sudovima EU-a. Taj propust uzrokuje nesigurnost i za podnositelje pritužbe i za upravu jer nisu sigurni kako postupati s pritužbama u slučajevima kad su dotična pitanja već predmet sudskog postupka. Budući da je mehanizam za podnošenje pritužbi osmišljen kao dopuna postupcima pred sudskim tijelima kao što su Opći sud ili Sud EU-a, a ne kao usporedan postupak, nepostojanje izričite odredbe u Uredbi o OLAF-u može dovesti do situacije u kojoj nadzornica i sudsko tijelo istovremeno ispituju isti predmet. Posljedica takvog udvostručavanja mogle bi biti nedosljedne ocjene činjeničnog stanja.

Nadzornica je stoga pozvala suzakonodavce EU-a da izmijene članak 9.b Uredbe o OLAF-u i jasno navedu da je nadzornik obvezan zaključiti predmet ako se činjenice na kojima se on temelji odnose na predmet u tijeku pred nacionalnim sudom ili sudom EU-a ([24]).

([20]) Uredba (EU) 2018/1725 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 45/2001 i Odluke br. 1247/2002/EZ, PE/31/2018/REV/1 (SL L 295, 21.11.2018., str. 39.).

([21]) Vidjeti Izvješće o aktivnostima nadzornice postupovnih jamstava za 2022., pododjeljak 3.3.2.

([22]) Člankom 5. stavkom 3. provedbenih odredbi predviđeno je da „[n]adzornik također proglašava nedopuštenom svaku pritužbu u kojoj se iznose pitanja koja su u nadležnosti Europskog nadzornika za zaštitu podataka (EDPS), odnosno pritužbe koje se odnose na primjenu Uredbe (EU) 2018/1725 i poštovanje temeljnog prava na zaštitu osobnih podataka".

([23]) Vidjeti Izvješće o aktivnostima nadzornice postupovnih jamstava za 2023., *op. cit.*, odjeljak 4.3.

([24]) Vidjeti Mišljenje nadzornice o evaluaciji primjene i učinka Uredbe br. 883/2013, *op. cit.*, prijedlog br. 19.

4.1.4. *Prekidanje korespondencije o opetovanim pritužbama*

Nadzornica u izvještajnoj godini nije naišla na pritužbe koje su sadržavale uvredljiv jezik. Međutim, suočila se sa situacijama u kojima su podnositelji opetovano podnosili pritužbe s istim navodima, iako su ta pitanja već riješena obrazloženom odlukom o nedopuštenosti pritužbe ili konačnom odlukom o osnovanosti pritužbe. Nadzornica je naišla i na slučajeve u kojima su podnositelji podnijeli velik broj pritužbi o pitanjima koja su samo u neznatnoj mjeri bila povezana s istragama OLAF-a ili uopće nisu bila povezana s njima. Takvo ponašanje moglo bi ugroziti osnovnu svrhu mehanizma za podnošenje pritužbi, odnosno djelotvornu zaštitu temeljnih prava i postupovnih jamstava osoba umiješanih u istrage OLAF-a. Osim toga, moglo bi dovesti do nerazmjernog administrativnog opterećenja za nadzornicu i tajništvo te trošenje vremena i sredstava na pitanja koja bitno ne doprinose zaštiti prava koja bi mehanizam trebao štititi. Prema tome, iznimno je važno da potkrijepljeni i relevantni navodi ostanu u pravom planu postupka podnošenja pritužbi kako bi se očuvala njegova djelotvornost i vjerodostojnost.

Nadzornica napominje da Uredba o OLAF-u ne sadržava izričitu odredbu koja bi joj omogućila da pritužbe proglasi zlonamjernima i/ili opetovanima. Kako bi otklonila taj nedostatak, **nadzornica** je člankom 5. stavkom 4. provedbenih odredbi uspostavila interni postupak i **razvila upravnu praksu s ciljem ublažavanja moguće zlouporabe mehanizma za podnošenje pritužbi**. Ta praksa uključuje registraciju pritužbe kao nove pritužbe i upućivanje službene odluke o nedopuštenosti s prvim upozorenjem podnositelju pritužbe, pri čemu se navodi da će se daljnja komunikacija ili pritužbe o tom pitanju smatrati opetovanima te se neće razmatrati. U toj se odluci podnositelja pritužbe obavješćuje i o tome da se korespondencija o tom pitanju prekida, u skladu s Kodeksom dobrog upravnog ponašanja Europske komisije ([25]). **Svi dodatni podnesci ili pritužbe podnositelja o istom pitanju smatrat će se zlouporabom**.

U 2025. zabilježena su **četiri slučaja** u kojima su podnositelji pritužbi iznosili navode o pitanjima koja je nadzornica već riješila obrazloženom odlukom o nedopuštenosti ili konačnom odlukom o osnovanosti. **Nadzornica je odlučila prekinuti komunikaciju o tim pitanjima** u skladu s prethodno opisanom upravnom praksom.

4.2. **Kontradiktorni postupak**

Nakon završetka početne procjene pritužbi nadzornica je pozvala OLAF da dostavi svoja stajališta o njih sedam 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 svim 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. Međutim, u opravdanim slučajevima nadzornica je odlučila odstupiti od tog načela i dopustila je da se s informacijama koje je dostavio OLAF postupa na povjerljiv način u skladu s člankom 7. stavkom 2. provedbenih odredbi. Nadzornica je tu odredbu primijenila ponajprije radi zaštite povjerljivosti i učinkovitosti relevantnih 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 podnositelj 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**. Ta je praksa sad formalizirana u članku 10. radnih dogovora ([26]).

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

([25]) Vidjeti Odluku Komisije (EU) 2024/3083 od 4. prosinca 2024. o utvrđivanju Kodeksa dobrog upravnog ponašanja za osoblje Europske komisije u odnosima s javnošću (SL L, 2024/3083, 5.12.2024.).

([26]) Vidjeti bilješku 10.

4.3. **Poziv na rješavanje pritužbe**

U jednom od dopuštenih predmeta o kojima je odlučila 2025. nadzornica je pozvala OLAF da poduzme korake za rješavanje pritužbe u skladu s člankom 9.b stavkom 3. Uredbe o OLAF-u. U tom je predmetu podnositelj pritužbe izrazio sumnju u pravednost i nepristranost OLAF-a pri provođenju istrage, osobito prilikom konkretne aktivnosti prikupljanja dokaza u uredu podnositelja pritužbe ([27]). Nadzornica je na temelju pregleda spisa predmeta, kojem je imala poseban pristup ([28]), i podnesaka stranaka utvrdila da je došlo do povrede (i) **prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života** iz članka 7. Povelje i (ii) **prava na dobru upravu** iz članka 41. Povelje u kontekstu prava na pravedno, dostojanstveno i ljubazno postupanje s ispitanikom tijekom istražnog postupka.

Stoga je nadzornica predložila da OLAF poduzme određene korake za rješavanje pritužbe. Konkretnije, nadzornica je pozvala OLAF da, među ostalim, povuče članove svojeg osoblja koji su povrijedili prava podnositelja pritužbe iz daljnjeg sudjelovanja u toj istrazi. Nadzornica je pozvala OLAF i da podnositelju pritužbe pošalje službeni dopis u kojem priznaje povrede koje je nadzornica utvrdila u svojoj istrazi te opisuje korake koje je poduzeo kako bi otklonio dotične nedostatke. OLAF je u potpunosti proveo sva predložena rješenja. Nadzornica je to smatrala zadovoljavajućim i zaključila je predmet bez izdavanja preporuke.

4.4. **Konačne odluke**

Do kraja 2025. nadzornica je donijela **konačnu odluku o ukupno šest pritužbi**: jednoj pritužbi iz 2024. i pet (dopuštenih i djelomično dopuštenih) pritužbi podnesenih 2025. ([29])

Nadzornica je razmotrila niz navoda i razradila konceptualni okvir za ocjenjivanje pritužbi. Nadalje, u gotovo četiri godine rada potvrđena je važnost ocjene nadzornice: naime, **pozivanje OLAF-a da otkloni nedostatke u istrazi** ako se otkriju povrede nije jedina svrha konačne odluke. Ona **jača legitimnost istraga OLAF-a i podnositeljima pritužbi pruža važnu priliku za učenje** u slučajevima u kojima nadzornica nakon provedbe kontradiktornog postupka i temeljite pravne procjene utvrdi da nije došlo do povrede.

Nadzornica je za pet pritužbi utvrdila da nije došlo do povrede postupovnih jamstava i prava podnositelja pritužbi. Preostali predmet nadzornica je zaključila nakon što je OLAF pozitivno odgovorio na njezin poziv na rješavanje pritužbe u skladu s člankom 9.b stavkom 3. Uredbe o OLAF-u (tj. prijedlog rješenja). Iako u ostalih pet predmeta nije utvrđeno da je došlo do povrede u konkretnim okolnostima tih predmeta, nadzornica je utvrdila da postoje prakse koje bi mogle biti problematične u drugim kontekstima. Nadzornica je u tim slučajevima obavijestila OLAF o tim aspektima tako što ih je u konačnoj odluci navela kao *obiter dicta* (usputne primjedbe).

Nadzornica je u tim usputnim primjedbama pozvala OLAF da pri provedbi budućih istraga uzme u obzir relevantna razmatranja i, prema potrebi, razmisli o mogućim prilagodbama svojih praksi. Taj pristup nadzornici omogućava da uz ocjenjivanje usklađenosti u pojedinačnim predmetima doprinese i stalnom unaprjeđenju istražnih praksi OLAF-a kako bi se spriječile potencijalne povrede postupovnih jamstava umiješanih osoba u sličnim budućim situacijama. Kako je detaljnije obrazloženo u odjeljku 8. ovog Izvješća o aktivnostima, pravna obrazloženja iz više odluka, uključujući usputne primjedbe, izravno su dovela do izmjena Smjernica osoblju OLAF-a o istražnim postupcima („smjernice o istražnim postupcima”), što znači da pojedinačni predmeti nisu utjecali samo na neposredni činjenični kontekst, nego i širu praksu.

Nadzornica je imala priliku i OLAF-u ukazati na važnost jasne komunikacije s podnositeljima pritužbi te dosljedne upotrebe terminologije iz službenih prijevoda Uredbe o OLAF-u prilikom komunikacije koja se ne odvija na engleskom jeziku.

([27]) Za više pojedinosti o sadržaju pritužbe vidjeti pododjeljak 5.1.2. i odjeljak 5.2. u nastavku.
([28]) Vidjeti bilješku 9.
([29]) Nadzornica je sedam pritužbi podnesenih 2025. proglasila dopuštenima. Međutim, u istoj je godini donijela konačne odluke o osnovanosti njih pet. Kako je prethodno navedeno u odjeljku 2., odluke o preostale dvije dopuštene pritužbe donesene su u prvoj polovini 2026.

Nadalje, kako je dodatno obrazloženo u nastavku, nadzornica je doprinijela pojašnjenju primjene postupovnih jamstava i temeljnih prava umiješanih osoba u slučajevima u kojima se tijekom istrage OLAF-a pronađu novi dokazi o mogućem kažnjivom postupanju koje spada pod nadležnost Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO”). Konkretnije, nadzornica je ispitala međudjelovanje mogućnosti izjašnjavanja iz članka 9. stavka 4. Uredbe o OLAF-u i primjenjivosti iznimke iz članka 12.c stavka 7. Uredbe o OLAF-u u situacijama u kojima OLAF izvješćuje EPPO o mogućem kažnjivom postupanju.

5. **Materijalni aspekti: pregled glavnih nalaza nadzornice**

Nadzornica je 2025. razmotrila razne argumente koje su podnositelji pritužbe iznijeli o postupovnim jamstvima i pravilima koja se primjenjuju na istrage OLAF-a. Zahvaljujući posebnom 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 usputnih primjedbi.

U skladu s načelom povjerljivosti nadzornica 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**

Kao i 2024., 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 na obavješćivanje*

Podnositelj pritužbe u jednom je slučaju tvrdio da je OLAF povrijedio **članak 9. stavak 3. Uredbe o OLAF-u** jer mu **nije dostavio informacije o fazi istrage**. Prema mišljenju podnositelja pritužbe, u skladu s općim načelima dobre uprave, svakoj osobi umiješanoj u istragu OLAF-a moraju se dostaviti barem minimalne informacije o napretku istrage.

Nadzornica je iskoristila tu priliku da pojasni područje primjene članka 9. stavka 3. Uredbe o OLAF-u i prava koja se tim člankom dodjeljuju umiješanim osobama. Najprije je napomenula da OLAF u skladu s tom odredbom mora obavijestiti dužnosnika ili službenika institucije EU-a o tome da bi mogao biti osobno umiješan u nepravilnost, pod uvjetom da se time ne dovodi u pitanje provođenje istrage. U tom kontekstu u članku 9. stavku 3. navodi se da se, „[č]im se istragom otkrije da je dužnosnik, drugi službenik, član institucije ili tijela, voditelj ureda ili agencije ili zaposlenik možda umiješana osoba, taj […] dužnosnik, drugi službenik, član institucije ili tijela, voditelj ureda ili agencije ili zaposlenik o tome obavještava”. Slično tome, OLAF u skladu s člankom 28. stavkom 1. smjernica o istražnim postupcima mora „obavijestiti članove, dužnosnike ili druge službenike institucija, tijela, ureda i agencija EU-a čim se utvrdi da su oni umiješane osobe” ([30]).

([30]) Istrage na koje su se odnosile pritužbe koje je nadzornica rješavala 2025. provodile su se u skladu sa Smjernicama osoblju OLAF-a o istražnim postupcima iz 2021. („smjernice o istražnim postupcima iz 2021.”), dostupnima na: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/3dc10699-df07-4782-ae0d-232cd698286c_en?filename=gip_2021_en.pdf. Te su smjernice naknadno izmijenjene i zamijenjene novom verzijom, koja je stupila na snagu 1. siječnja 2026. („smjernice o istražnim postupcima iz 2026.”) i dostupna je na: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en?filename=gips-2026_en.pdf. Kako bi se usmjerilo na budućnost te čitateljima olakšalo razumijevanje pravnog okvira koji se trenutačno primjenjuje na istrage OLAF-a i nadzorničina tumačenja tog pravnog okvira, upućivanja na smjernice o istražnim postupcima iz 2021. koja su bila navedena u odlukama nadzornice u ovom su godišnjem izvješću prilagođena tako da upućuju na odgovarajuće odredbe smjernica o istražnim postupcima iz 2026. Nadzornica je u svojoj odluci o dotičnom predmetu uputila na relevantne odredbe smjernica o istražnim postupcima iz 2021., ali njezine izjave i zaključci jednako su primjenjivi na relevantne odredbe smjernica o istražnim postupcima iz 2026. U članku 9. stavku 2. smjernica o istražnim postupcima iz 2021. navedena je slična formulacija, odnosno da „[i] stražni odjel mora što prije obavijestiti članove, dužnosnike ili druge službenike institucija, tijela, ureda i agencija EU-a da bi mogli biti predmet pokrenute istrage”.

Nadalje, nadzornica je navela da je pravo pojedinca na obavješćivanje o tome da je postao umiješana osoba izričito priznato samo u kontekstu unutarnjih istraga. U Uredbi o OLAF-u nije izričito navedeno da osobe umiješane u vanjske istrage imaju pravo na obavješćivanje, što znači da točno vrijeme i način obavješćivanja nisu jasno definirani.

Nadzornica je istaknula da je Opći sud u predmetu *LA International Cooperation Srl/Komisija* ([31]) potvrdio svoju prethodnu sudsku praksu iz predmeta *Oikonomopoulos/Komisija* ([32]) i presudio da se obveza obavješćivanja umiješane osobe u kontekstu istrage OLAF-a, koja je utvrđena u članku 9. stavku 3. Uredbe o OLAF-u, **primjenjuje i na vanjske istrage**. U skladu s tom sudskom praksom, ako se prilikom vanjske istrage utvrdi da bi pojedinac ili pravni subjekt mogao u nju biti umiješan, tog bi se pojedinca ili subjekta trebalo obavijestiti o tome da je postao umiješana osoba, pod uvjetom da se time ne dovodi u pitanje provođenje istrage ili bilo koji istražni postupak koji spada u nadležnost nacionalnog sudskog tijela.

Nadzornica je istaknula da bi u skladu sa sudskom praksom Općeg suda u Uredbi o OLAF-u trebalo izričito priznati pravo osoba umiješanih u **vanjske istrage** da ih se *što prije* obavijesti o tome da su postale umiješane. Osim toga, nadzornica je u svojem Mišljenju o evaluaciji primjene i učinka Uredbe o OLAF-u predložila da se članak 9. stavak 3. izmijeni u skladu s postojećom sudskom praksom sudova EU-a ([33]).

Međutim, podnositelj pritužbe u konkretnom predmetu koji je nadzornica razmatrala nije temeljio svoju pritužbu na pitanju je li obaviješten da je postao umiješana osoba. Tvrdnje podnositelja pritužbe odnosile su se na njegovo navodno pravo na obavješćivanje o napretku istrage. Nadzornica je u tom kontekstu naglasila da se **Uredbom o OLAF-u ne dodjeljuje pravo na obavješćivanje o preciznoj fazi ni napretku istrage u tijeku**, kao ni o istražnim aktivnostima OLAF-a. Stoga je nadzornica utvrdila da je tvrdnja podnositelja pritužbe nepotkrijepljena.

5.1.2. *Pravo na pomoć osobe po vlastitom izboru*

Nadzornica se u dvije pritužbe bavila pitanjem prava umiješane osobe na pomoć osobe po vlastitom izboru i prava na izbjegavanje samookrivljavanja u kontekstu unutarnjih istraga. Podnositelji pritužbe u oba su predmeta tvrdili da im OLAF nije dovoljno objasnio njihovo pravo na obranu, osobito pravo na pomoć odvjetnika i pravo na izbjegavanje samookrivljavanja pri početku inspekcije u prostorijama institucije, tijela, ureda ili agencije. Nadzornica je u oba predmeta navela da **u članku 4. stavku 2. točki (a) Uredbe o OLAF-u nije izričito navedeno da osobe umiješane u unutarnje istrage imaju pravo na pomoć odvjetnika prilikom inspekcije**. Nije navedeno ni da umiješana osoba ima pravo na obavješćivanje o tome da će OLAF provesti inspekciju u njezinu uredu. OLAF u skladu s člankom 4. stavkom 2. točkom (a) ima pravo na „neposredan i nenajavljen pristup svim relevantnim informacijama i podacima povezanima s predmetom koji se istražuje koje posjeduju institucije, tijela, uredi i agencije, […] kao i na pristup njihovim prostorijama". U članku 47. stavku 1. smjernica o istražnim postupcima ([34]) dodatno je navedeno da OLAF može provoditi inspekcije u prostorijama „u bilo kojem trenutku istrage".

Iz primjenjivog pravnog okvira proizlazi da **prisutnost umiješane osobe ili njezina odvjetnika nije preduvjet za OLAF-ovu zakonitu inspekciju prostorija**. Ako je potrebno, OLAF može provesti inspekciju čak i ako umiješana osoba nije prisutna, pod uvjetom da je prisutan neki drugi zaposlenik ili zaštitar institucije, tijela, ureda ili agencije EU-a. Prema tome, OLAF u skladu s Uredbom o OLAF-u prilikom inspekcije ureda osoba umiješanih u unutarnje istrage nije obvezan obavijestiti te osobe o tome da im može pomoći odvjetnik.

([31]) Vidjeti presudu od 29. lipnja 2022., *LA International Cooperation Srl/Komisija*, T-609/20, ECLI:EU:T:2022:407, točke 22. i 23.
([32]) Vidjeti presudu od 20. srpnja 2016., *Oikonomopoulos/Komisija*, T-483/13, ECLI:EU:T:2016:421, točke 229. i 230.
([33]) Vidjeti Mišljenje nadzornice o evaluaciji primjene i učinka Uredbe br. 883/2013, *op. cit.*, prijedlog br. 3.
([34]) Kako je obrazloženo u bilješci 29., nadzornica je u svojoj odluci uputila na relevantne odredbe smjernica o istražnim postupcima iz 2021., ali njezine izjave i zaključci jednako su primjenjivi na relevantne odredbe smjernica o istražnim postupcima iz 2026. Nadzornica napominje da u dotičnom predmetu članak 17. stavci 1. i 4. smjernica o istražnim postupcima iz 2021. u biti odgovaraju članku 47. smjernica o istražnim postupcima iz 2026.

Nadzornica je u konkretnim predmetima koje je razmatrala zaključila da OLAF nije povrijedio pravo na obranu podnositeljâ pritužbe i da je postupao u skladu s primjenjivim zakonskim okvirom. Nadalje, iz spisa predmeta i podnesaka stranaka bilo je jasno da su podnositelji pritužbe u oba predmeta u praksi mogli i doista jesu ostvarili svoje pravo na obranu.

Međutim, nadzornica je smatrala da Uredbom o OLAF-u, iako se njome ne predviđa formalno pravo na pravnu pomoć u kontekstu OLAF-ove inspekcije prostorija u institucijama, tijelima, uredima ili agencijama, nije ni zabranjeno da umiješanim osobama pomogne odvjetnik. Nadzornica je u oba predmeta utvrdila da **OLAF ne može spriječiti umiješanu osobu da zatraži ili dobije pravnu pomoć i da se stoga** pojedinac prilikom takvih inspekcija **u svakom trenutku može savjetovati s odvjetnikom**. Međutim, ta mogućnost ne može biti prepreka provedbi inspekcije OLAF-a ([35]).

Osim toga, nadzornica je naglasila da bi se, iako primjenjivim pravnim okvirom nije propisan točan način na koji OLAF mora dostaviti informacije o tim pravima, **informacije o temeljnim pravima i postupovnim jamstvima trebale, s obzirom na to da su izuzetno važne, umiješanim osobama dostaviti u pisanom obliku jer se to smatra dobrom upravnom praksom**. Nadalje, unatoč tome što u Uredbi o OLAF-u ne postoji takav formalan zahtjev, nadzornica je preporučila OLAF-u da usvoji praksu **jasnog obavješćivanja umiješanih osoba prilikom inspekcija o tome da mogu zatražiti pravni savjet ako to žele** ([36]).

5.1.3. *Mogućnost izjašnjavanja o činjenicama koje je utvrdio OLAF*

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 o činjenicama koje se na nju odnose. U članku 9. stavku 4. dodatno se navodi da se ta mogućnost pruža dostavljanjem sažetka činjenica.

Mogućnost izjašnjavanja o OLAF-ovu sažetku činjenica izraz je prava na saslušanje u okviru OLAF-ovih istraga i temeljno postupovno jamstvo za umiješane osobe. Prema sudskoj praksi sudova EU-a pravo na saslušanje dio je prava na obranu, a poštovanje tih prava opće je načelo prava EU-a ([37]). 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 ([38]).

Iz te sudske prakse ([39]) proizlazi da je glavni cilj sažetka činjenica pobrinuti se da je umiješana osoba svjesna činjenica i dokaza koje je OLAF prikupio tijekom istrage. To pojedincu omogućava da razumije predmet koji se vodi protiv njega i ostvari svoje pravo na obranu tako da dostavi primjedbe, objašnjenja ili dodatne informacije. OLAF jamči pravednost i pridržava se načela zakonitog postupanja tako što umiješanoj osobi daje mogućnost izjašnjavanja. Time se sprečava donošenje odluka na temelju nepotpunih ili jednostranih informacija, a umiješanoj osobi daje prilika da ospori sve potencijalno netočne ili nepotpune činjenice koje je utvrdio OLAF. Osim toga, mogućnost izjašnjavanja može doprinijeti općenito kvalitetnijoj istrazi. Umiješana osoba mogla bi dostaviti informacije koje OLAF možda nije razmotrio, a koje bi mogle utjecati na ishod istrage. Nadzornica smatra da je sastavljanje sažetka činjenica i davanje pojedincima mogućnosti izjašnjavanja o tim činjenicama postupovni zaštitni mehanizam koji je od presudne važnosti za nepristranost i pravednost istrage. Nadzornica smatra i da je iznimno važno da sažetak činjenica koji OLAF dostavlja umiješanim osobama sadržava jasne i objektivne nalaze koji se temelje na činjenicama te da se ne donose zaključci ni pravne procjene tih činjenica. Na taj se način jamči pravednost postupka, sprečavaju pristranost i donošenje preranih zaključaka u fazi istrage te poštuju prava pojedinaca uključenih u istragu.

Podnositelj pritužbe u jednom je predmetu tvrdio da je došlo do povrede članka 9. stavka 4. Uredbe o OLAF-u te njegova prava na pravednu, nepristranu i objektivnu istragu. Prema mišljenju podnositelja pritužbe, **sažetak činjenica koji je zaprimio nije sadržavao samo činjenice koje je OLAF utvrdio tijekom istrage, nego i OLAF-ove zaključke i subjektivna tumačenja**, što je dovelo do subjektivne prosudbe i dvosmislenosti dokumenta.

([35]) Vidjeti Mišljenje nadzornice o evaluaciji primjene i učinka Uredbe br. 883/2013, *op. cit.*, prijedlog br. 4.
([36]) *Ibid.*, prijedlog br. 5.
([37]) Vidjeti presudu od 19. listopada 2022., *Sistem Ecologica/Komisija*, T-81/21, ECLI:EU:T:2022:641, točku 103. te presudu od 14. lipnja 2016., *Marchiani/Parlament*, C-566/14, ECLI:EU:C:2016:437, točku 51. i navedenu sudsku praksu.
([38]) Vidjeti presudu od 4. lipnja 2020., *ESVD/De Loecker*, C-187/19 P, ECLI EU:C:2020:444, točku 68.
([39]) Vidjeti presudu od 4. lipnja 2020., *EEAS/De Loecker*, C-187/19 P, točku 69., presudu od 3. srpnja 2014., *Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics*, C-129/13 i C-130/13, točku 38. i presudu od 11. prosinca 2014., *Boudjlida*, C-249/13, točke 37. i 59.

Nadzornica je općenito podsjetila OLAF da bi trebao pažljivo sastavljati sažetak činjenica tako da izbjegne formulacije koje bi podnositelj pritužbe mogao smatrati kvalitativnom procjenom ili koje bi mogle ostaviti takav dojam. Unatoč tome, nadzornica je smatrala da u tom konkretnom predmetu formulacije koje je OLAF upotrijebio u sažetku činjenica dostavljenom podnositelju pritužbe nisu predstavljale povredu njegovih prava.

Nadzornica je utvrdila da je sažetak činjenica bio dovoljno detaljan da bi podnositelj pritužbe na temelju njega mogao razumjeti prirodu i opseg dotičnog predmeta, a stoga i učinkovito ostvariti svoje pravo na saslušanje. Osim toga, nadzornica je smatrala da sažetak činjenica ne sadržava nikakve definitivne ocjene ni izjave koje bi se mogle smatrati dvosmislenima ili koje bi se mogle protumačiti kao OLAF-ova subjektivna procjena te koje bi mogle ugroziti objektivnost, nepristranost i pravednost istrage. Nadzornica je potvrdila da su se pojmovi koje je OLAF upotrijebio u sažetku činjenica odnosili na konkretne činjenične i kontekstualne elemente. Osim toga, OLAF je u svim relevantnim odjeljcima naveo dodatna obrazloženja i činjenični kontekst zahvaljujući kojima je umiješana osoba mogla u potpunosti razumjeti činjenice koje je utvrdio OLAF.

Nadzornica je u drugom predmetu imala priliku ocijeniti **međudjelovanje mogućnosti izjašnjavanja iz članka 9. stavka 4. Uredbe o OLAF-u i primjenjivosti članka 12.c stavka 7. Uredbe o OLAF-u u slučajevima u kojima OLAF izvješćuje EPPO**.

Podnositelj pritužbe u tom je predmetu tvrdio da je OLAF povrijedio njegova prava na temelju članka 9. stavka 4. Uredbe o OLAF-u jer mu nije omogućio da se izjasni o utvrđenim činjenicama prije nego što je odlučio obustaviti istragu u skladu s člankom 12.c stavcima 5. i 7. Uredbe o OLAF-u.

Nadzornica je po tom pitanju istaknula da je OLAF u skladu s člankom 12.c Uredbe o OLAF-u strogo obvezan izvijestiti EPPO o svakom kaznjivom postupanju koje bi moglo naštetiti financijskim interesima EU-a koji spadaju pod nadležnost EPPO-a, kako je definirano u poglavlju IV. Uredbe o EPPO-u. OLAF je na temelju te odredbe obvezan bez nepotrebne odgode podnijeti izvješće („prijava kaznenog djela") EPPO-u, i to čim sazna da bi dotično postupanje moglo biti kažnjivo i stoga spadati pod nadležnost EPPO-a. Ako EPPO obavijesti OLAF o pokretanju kaznene istrage o istim činjenicama, OLAF obustavlja vlastitu istragu kako bi izbjegao udvostručavanje i o tome obavješćuje EPPO. U skladu s člankom 12.c stavkom 5., ako EPPO odluči pokrenuti istragu, OLAF ne može nastaviti provoditi vlastitu istragu o istim činjenicama ([40]).

Nadzornica je navela da je u toj situaciji člankom 12.c stavkom 7. Uredbe o OLAF-u izričito predviđeno odstupanje od prava na izjašnjavanje iz članka 9. stavka 4. Uredbe o OLAF-u ako OLAF obustavi istragu nakon što EPPO-u podnese prijavu kaznenog djela.

Nadzornica je potvrdila da OLAF u dotičnom predmetu nije zaključio vlastitu istragu na temelju nalaza istrage iz članka 11. Uredbe o OLAF-u, nego ju je obustavio u skladu s člankom 12.c stavkom 5. Uredbe o OLAF-u. Prema tome, OLAF je u skladu s obvezama koje proizlaze iz međudjelovanja Uredbe o OLAF-u i Uredbe o EPPO-u ([41]) (i) prekinuo svoju istragu, (ii) dostavio prijavu kaznenog djela EPPO-u te, nakon što ga je EPPO obavijestio o pokretanju kaznene istrage o istim činjenicama, (iii) obustavio vlastitu istragu i (iv) EPPO-u prenio spis predmeta. Nadzornica je potvrdila i da OLAF u skladu s tim odredbama nije mogao donijeti nikakve materijalne zaključke o podnositelju pritužbe te da je relevantne informacije koje je posjedovao prenio na ocjenu EPPO-u.

([40]) Člankom 12.c stavkom 5. Uredbe o OLAF-u predviđeno je da u takvim okolnostima „Ured ne nastavlja provoditi svoju istragu o istim činjenicama, osim u skladu s člankom 12.e ili člankom 12.f". To završno pojašnjenje navodi se jer u okviru suradnje OLAF-a i EPPO-a, na temelju primjenjivog pravnog okvira, OLAF može pružati potporu i provoditi dopunske istrage dok je u tijeku istraga EPPO-a. Prvo, OLAF može podupirati ili nadopunjavati aktivnosti EPPO-a (posebno (i) pružanjem informacija, analiza (uključujući forenzičke analize), stručnog znanja i operativne potpore, (ii) olakšavanjem koordinacije posebnih mjera nadležnih nacionalnih upravnih tijela i tijela Unije i (iii) provođenjem administrativnih istraga) pod uvjetima utvrđenima u članku 12.e Uredbe o OLAF-u. Drugo, dok EPPO provodi svoje kaznene istrage, OLAF može pokrenuti dopunsku istragu radi olakšavanja donošenja mjera predostrožnosti ili financijskih, stegovnih ili administrativnih mjera u skladu s odredbama članka 12.f Uredbe o OLAF-u.

([41]) Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO") (SL L 283, 31.10.2017., str. 1.).

Prema tome, **istraga OLAF-a nije došla do faze u kojoj bi podnositelj pritužbe imao pravo na izjašnjavanje o činjenicama koje se na njega odnose** jer te činjenice nisu ni utvrđene. Nadzornica je stoga zaključila da je OLAF-ova odluka da podnositelju pritužbe ne omogući da se izjasni bila u potpunosti u skladu s primjenjivim pravnim okvirom, odnosno odstupanjem iz članka 12.c stavka 7. Uredbe o OLAF-u.

Unatoč tim nalazima, nadzornica je podnositelju pritužbe zajamčila da će se njegova temeljna prava i postupovna jamstva i dalje poštovati tijekom istrage EPPO-a. Podnositelj pritužbe moći će EPPO-u dostaviti sve navode ili dokumentaciju koje bi inače dostavio u odgovarajućoj fazi istrage OLAF-a. Osim toga, njegova temeljna prava i postupovna jamstva bit će posebno dobro zaštićena s obzirom na činjenicu da, za razliku od administrativnih istraga OLAF-a, EPPO provodi kaznene istrage koje su podložne strogim postupovnim zaštitnim mehanizmima utvrđenima u poglavlju VI. Uredbe o EPPO-u.

5.1.4. *Pristup spisu i dokumentima na koje se upućuje u sažetku činjenica*

Nadzornica je 2025. riješila i pritužbu o navodnoj povredi temeljnih prava i postupovnih jamstava iz **članka 9. stavka 1. Uredbe o OLAF-u**, uključujući **pravo na obranu i pravo na saslušanje**, u kontekstu situacije u kojoj je OLAF odbio podnositelju pritužbe dati **pristup spisu predmeta** istrage koja je bila u tijeku i svim **dokumentima na koje se upućivalo u sažetku činjenica**.

Nadzornica je najprije istaknula (i) **da pristup spisu istraga OLAF-a nije jedno od prava obuhvaćenih postupovnim jamstvima koja su predviđena člankom 9. Uredbe o OLAF-u** i (ii) da se umiješanoj osobi na temelju Uredbe o OLAF-u ne daje pravo na pristup svim dokazima koje je OLAF prikupio jer bi to moglo ugroziti OLAF-ove aktivnosti ili moguće daljnje mjere koje nadležna tijela poduzimaju na preporuku OLAF-a. OLAF u skladu sa sudskom praksom sudova EU-a ([42]) nije dužan osobi umiješanoj u istragu dati pristup dokumentima koji su predmet te istrage ni dokumentima koje je OLAF sam sastavio u svrhu te istrage jer bi to moglo ugroziti djelotvornost i povjerljivost zadaće koja mu je povjerena, kao i njegovu neovisnost. Sudovi EU-a utvrdili su da je pravo na obranu osobe umiješane u istragu OLAF-a dovoljno zajamčeno time što je se obavješćuje i činjenicom da joj se omogućuje da se izjasni o sažetku činjenica nakon završetka istrage OLAF-a, prije nego što se sastave zaključci u kojima se tu osobu imenuje.

Iz primjenjive sudske prakse sudova EU-a proizlazi da **umiješana osoba nema pravo na pristup spisu predmeta istrage OLAF-a koja je u tijeku. Nadzornica je stoga zaključila da OLAF-ovo odbijanje davanja pristupa ne predstavlja povredu članka 41. Povelje**.

Podnositelj pritužbe tvrdio je i da nije mogao djelotvorno ostvariti svoje pravo na saslušanje jer nije imao pristup dokumentima na koje se upućivalo u sažetku činjenica. Nadzornica je po tom pitanju utvrdila da se svaka navodna povreda prava na obranu tijekom istrage OLAF-a, što uključuje pravo na saslušanje, mora ispitati u kontekstu informacija koje je podnositelj pritužbe zaprimio te toga je li imao mogućnost iznijeti svoje viđenje i izjasniti se ([43]). Nadzornica je u dotičnom predmetu smatrala **da je OLAF dostavio sažetak činjenica koji je bio dovoljan da podnositelj pritužbe ostvari svoje pravo na saslušanje**. Nadzornica je navela i da je podnositelj pritužbe ostvario svoje pravo na saslušanje te da je OLAF-u više puta podnio detaljne primjedbe. Nadzornica je stoga zaključila **da je podnositelj pritužbe mogao podnijeti svoje primjedbe o činjenicama koje je utvrdio OLAF, iznijeti svoje viđenje i učinkovito ostvariti pravo na saslušanje**. Naposljetku, nadzornica je istaknula da ne postoji odredba koja bi umiješanoj osobi dala pravo da izrazi svoje mišljenje o svakom pojedinom dokazu ili iznese svoje viđenje zaključaka koje bi OLAF mogao donijeti ([44]).

([42]) Vidjeti presudu od 20. srpnja 2016., *Oikonomopoulos/Komisija*, T-483/13, ECLI:EU:T:2016:421, točke od 238. do 240. i navedenu sudsku praksu.
([43]) *Ibid.*
([44]) Vidjeti presudu od 6. lipnja 2019., *Dalli/Komisija*, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, točke od 143. do 144.

5.2. **Proporcionalnost inspekcija prostorija i digitalnih forenzičkih operacija**

Inspekcije prostorija i digitalne forenzičke operacije smatraju se „intruzivnim" istražnim radnjama pa se na njih primjenjuju posebna pravila ([45]). Dva podnositelja pritužbe u 2025. smatrala su proporcionalnost tih istražnih radnji upitnom, posebno u kontekstu uređaja u privatnom vlasništvu.

Prije nego što je razmotrila osnovanost obje pritužbe, **nadzornica je razmotrila opća načela koja se primjenjuju na digitalne forenzičke operacije OLAF-a**.

Okvir primjenjiv na digitalne forenzičke operacije

OLAF-u se člankom 4. Uredbe o OLAF-u u kontekstu unutarnjih istraga omogućava provedba digitalnih forenzičkih operacija u prostorijama institucija EU-a. U tom su smislu u članku 47. stavku 1. i članku 53. stavku 1. smjernica o istražnim postupcima inspekcije prostorija i digitalne forenzičke operacije navedene kao način na koji istražni odjeli mogu prikupiti dokaze u fazi istrage.

U članku 4. stavku 2. točki (a) Uredbe o OLAF-u posebno je navedeno da OLAF mora imati neposredan i nenajavljen pristup svim „relevantnim informacijama i podacima povezanima s predmetom koji se istražuje koje posjeduju institucije […], neovisno o vrsti medija na kojem su pohranjeni, kao i […] pristup njihovim prostorijama". Slične odredbe navedene su i u članku 47. stavku 3. smjernica o istražnim postupcima.

U članku 4. stavku 2. točki (a) Uredbe o OLAF-u navedeno je da OLAF može pretražiti **uređaje u privatnom vlasništvu** samo ako su ispunjena **sva tri sljedeća uvjeta**: (i) uređaji se upotrebljavaju u poslovne svrhe, (ii) posebni uvjeti za takvu upotrebu utvrđeni su u internim odlukama koje su donijele dotične institucije i (iii) OLAF ima opravdane razloge za sumnju da bi njihov sadržaj mogao biti relevantan za istragu.

Nadzornica je istaknula i da je u skladu s člankom 1. stavkom 5. Smjernica osoblju OLAF-a o digitalnim forenzičkim postupcima („smjernice o digitalnim forenzičkim postupcima") ([46]) digitalna forenzička operacija „tehničko **pretraživanje, preuzimanje i ispitivanje** nosača digitalnih podataka i/ili njihova sadržaja koje pomoću forenzičke opreme i softverskih alata provode OLAF-ovi stručnjaci za digitalne dokaze. Cilj je pronaći, utvrditi, prikupiti i/ili preuzeti i spremiti podatke koji bi mogli biti relevantni za istragu i koji bi se mogli upotrijebiti kao dokazi u upravnim, stegovnim i sudskim postupcima."

OLAF prilikom digitalnog forenzičkog postupka provodi sljedeće pojedinačne operacije: (i) digitalno forenzičko **prikupljanje**, odnosno postupak prikupljanja fizičkih uređaja koji bi mogli sadržavati digitalne dokaze ([47]), (ii) digitalno forenzičko **preuzimanje**, odnosno preuzimanje (kopiranje) podataka pohranjenih na nosaču digitalnih podataka pomoću forenzičkog postupka snimanja ([48]), (iii) **pregled** podataka, koji se sastoji od prvog pretraživanja nosača digitalnih podataka pomoću odgovarajućeg forenzičkog alata kako bi se utvrdilo sadržava li on podatke koji bi mogli biti relevantni za istragu (to se može obaviti prije ([49]) ili nakon ([50]) digitalnog preuzimanja podataka) i (iv) digitalno forenzičko **ispitivanje**, odnosno postupak analize podataka prikupljenih tijekom digitalne forenzičke operacije ([51]).

([45]) Te se radnje u skladu s člankom 47. stavkom 2. smjernica o istražnim postupcima mogu obavljati samo uz prethodno odobrenje glavnog direktora OLAF-a. Ako istražni odjel planira istražnu radnju za koju je potrebno odobrenje glavnog direktora, najprije sastavlja zahtjev za odobrenje i podnosi ga posebnom odjelu OLAF-a koji je poznat kao „revizijski tim" (vidjeti članak 36. stavak 2. smjernica o istražnim postupcima). Revizijski tim provjerava zakonitost, nužnost i proporcionalnost predložene istražne radnje i daje mišljenje glavnom direktoru, koji na temelju toga donosi odluku (vidjeti članak 36. stavak 4. smjernica o istražnim postupcima). Ti su postupovni zaštitni mehanizmi u skladu s tumačenjem načela proporcionalnosti na sudovima EU-a. To načelo, kao opće načelo prava EU-a, zahtijeva da su akti institucija EU-a prikladni za ostvarenje legitimnih ciljeva dotičnog zakonodavstva i da ne prelaze granice onog što je nužno za postizanje tih ciljeva. U tom smislu vidjeti presudu od 16. veljače 2022., *Mađarska/Parlament i Vijeće*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, točku 340. i navedenu sudsku praksu.

([46]) Vidjeti Smjernice osoblju OLAF-a o digitalnim forenzičkim postupcima, dostupne na: https://anti-fraud.ec.europa.eu/investigations/digital-forensics_en.

([47]) Vidjeti članak 1. stavak 7. smjernica o digitalnim forenzičkim postupcima.

([48]) Vidjeti članak 1. stavak 8. smjernica o digitalnim forenzičkim postupcima.

([49]) Vidjeti članak 4. stavak 4. smjernica o digitalnim forenzičkim postupcima.

([50]) Vidjeti članak 5. stavke 4., 5. i 6. smjernica o digitalnim forenzičkim postupcima.

([51]) Vidjeti članak 8. smjernica o digitalnim forenzičkim postupcima.

Nadzornica je navela i da je u smjernicama o istražnim postupcima dodatno utvrđeno da bi se forenzičke operacije trebale provoditi u skladu s **načelom nužnosti i proporcionalnosti te primarno na uređajima za koje postoje jasne naznake da se upotrebljavaju u poslovne svrhe** ([52]). Digitalne forenzičke operacije mogu uključivati i pristup uređajima u privatnom vlasništvu koji se upotrebljavaju u poslovne svrhe. Naposljetku, digitalno forenzičko ispitivanje i analiza podataka prikupljenih tijekom digitalnih forenzičkih operacija moraju biti **ograničeni na uzimanje podataka koji su nužni i relevantni za predmetnu istragu**.

Primjena u konkretnim predmetima

Nadzornica je po pitanju specifičnih okolnosti u oba predmeta u kojima su podnesene pritužbe navela **da su digitalni uređaji koje su podnositeljima pritužbe na raspolaganje stavili institucija, tijelo, ured ili agencija bili u vlasništvu te institucije, tijela, ureda ili agencije** te da su podnositeljima pritužbe ti uređaji stavljeni na raspolaganje prvenstveno u poslovne svrhe. Ti su uređaji pripadali dotičnoj instituciji, tijelu, uredu ili agenciji te su oni „posjedovali" te uređaje i podatke u njima za potrebe članka 4. stavka 2. točke (a) Uredbe o OLAF-u. Prema tome, neovisno o konkretnoj svrsi u koju su ih podnositelji pritužbe upotrebljavali, njihovo je prikupljanje i preuzimanje bilo u potpunosti opravdano na temelju prethodno navedene odredbe. **Nadzornica je u oba predmeta zahvaljujući posebnom pristupu spisima predmeta mogla potvrditi da su dotični uređaji u privatnom vlasništvu upotrebljavani u poslovne svrhe.** Stoga je nadzornica navela da, **nakon što se utvrdi upotreba u profesionalne svrhe, opseg (ograničen ili znatan) i razlog (na vlastitu inicijativu ili na zahtjev) takve upotrebe nije relevantan**. Zbog toga je nadzornica u oba predmeta smatrala da je OLAF-ova odluka da prikupi uređaje i preuzme podatke s njih u skladu s člankom 4. stavkom 2. točkom (a) Uredbe o OLAF-u bila zakonita.

Analiza proporcionalnosti

Nadzornica je po pitanju **proporcionalnosti istražnih radnji** istaknula da se, kao što je potvrdio Opći sud, činjenica da su OLAF-ovi istražitelji ovlašteni pristupiti (pod istim uvjetima kao i nacionalni upravni inspektori i u skladu s nacionalnim zakonodavstvom) svim relevantnim informacijama i dokumentaciji potrebnima za pravilnu provedbu provjera i inspekcija na licu mjesta **ne može tumačiti tako da umiješana osoba određuje koji su podaci relevantni za potrebe istrage OLAF-a** ([53]).

Nadzornica je istaknula i da **svi podaci koji se preuzmu tijekom inspekcije i digitalne forenzičke operacije neće nužno biti uključeni u spis predmeta OLAF-a**. U skladu s člankom 8. stavkom 4. smjernica o digitalnim forenzičkim postupcima **samo se podaci relevantni za istragu prenose u spis predmeta**. Forenzička snimka koju OLAF preuzme u praksi se najprije pretvara u „forenzičku radnu datoteku", odnosno kopiju preuzetih digitalnih forenzičkih podataka u obliku koji OLAF može „indeksirati". Nakon što indeksira podatke, OLAF može početi „pretraživati i utvrđivati" podatke relevantne za istragu. Ako se nakon pretraživanja utvrdi da je određena datoteka „relevantna" za istragu u tijeku, **tek se tad uključuje u spis predmeta OLAF-a i smatra dokazom koji OLAF može upotrijebiti.**

U jednoj je pritužbi umiješana osoba čak tvrdila da joj je trebalo dati mogućnost da dostavi primjedbe na popis ključnih riječi koje su OLAF-ovi istražitelji pripremili za potrebe pretraživanja preuzetih podataka. Nadzornica je po tom pitanju smatrala da bi rasprave i dogovori o popisu s umiješanom osobom ugrozili neovisnost istražitelja, kao i samu istragu. Nadzornica je naglasila da OLAF svoje istrage provodi potpuno neovisno u skladu s Uredbom o OLAF-u. Stoga je **odabir ključnih riječi u isključivoj nadležnosti istražitelja i ovisi o njihovoj istražnoj strategiji, koju OLAF ne može dijeliti s trećim stranama i o kojoj se ne može dogovarati s trećim stranama, a osobito ne s umiješanim osobama**. Osim toga, nadzornica je odbila prijedlog podnositelja pritužbe da ona pregleda popis ključnih riječi i opravdanja za njihovu upotrebu. Nadzornica je potvrdila da OLAF sâm odlučuje koje bi ključne riječi mogle biti relevantne za potrebe istrage u svakom pojedinom slučaju.

([52]) Kako je obrazloženo u bilješci 29., nadzornica je u svojoj odluci uputila na relevantne odredbe smjernica o istražnim postupcima iz 2021., ali njezine izjave i zaključci o provođenju forenzičkih operacija jednako su primjenjivi na relevantne odredbe smjernica o istražnim postupcima iz 2026.

([53]) Vidjeti presudu Općeg suda od 26. lipnja 2019., *Vialto Consulting/Komisija*, T-617/17, ECLI:EU:T:2019:446, točku 67. (neobjavljena). Izvorna formulacija na francuskom jeziku: „En outre, ainsi que le fait valoir la Commission à juste titre, l'article 7, paragraphe 1, du règlement nº 2185/96 ne saurait être interprété d'une manière telle qu'il autorise la personne ou l'entité contrôlée à déterminer elle-même les données pertinentes aux fins d'une enquête de l'OLAF".

Oba su podnositelja pritužbe smatrala da je razdoblje na koje je OLAF zadržao uređaje u njihovu privatnom vlasništvu bilo problematično. Zahvaljujući posebnom pristupu spisima predmeta **nadzornica je** u oba slučaja **potvrdila da je OLAF zadržao uređaje onoliko dugo koliko je bilo potrebno za dovršetak preuzimanja podataka**. Unatoč tome, nadzornica je istaknula da su mobilni telefoni postali univerzalni i vrlo važni za svakodnevni život ljudi te je pozvala OLAF da razmotri tu činjenicu. Pametni telefoni više nisu samo komunikacijski uređaji, nego i, na primjer, pristupne točke za bankovne i platne usluge, kućanske sigurnosne sustave, profesionalne alate, prijevozne karte, zdravstvene aplikacije, pa čak i lokaciju i sigurnost djece. Zbog toga bi uskraćivanje pristupa tim uređajima moglo znatnije utjecati na osobni život osobe nego prije nekoliko godina. Iako preuzimanje uređaja u privatnom vlasništvu podnositelja zahtjeva nije bilo nerazmjerno u dotičnom predmetu, nadzornica je potaknula OLAF da bude svjestan te situacije i da se uvijek pobrine da osobne mobilne telefone zadržava samo onoliko dugo koliko je strogo nužno za potrebe istrage.

Nadzornica je u oba predmeta smatrala da su istražne radnje i digitalne forenzičke operacije OLAF-a (i) provedene u skladu sa zakonom, (ii) imale legitiman cilj istraživanja navoda o mogućem protupravnom postupanju podnositelja pritužbe i (iii) bile u skladu s opsegom i svrhom istrage, odnosno da su bile nužne kako bi se navodi dokazali ili osporili. Nadzornica je stoga utvrdila da je OLAF postupao u skladu s primjenjivim pravnim okvirom i postupkom utvrđenim u smjernicama o digitalnim forenzičkim postupcima, i to u okviru opsega istrage. Posljedično, nadzornica je utvrdila da pri OLAF-ovoj provedbi digitalnih forenzičkih operacija **nije došlo do povrede načela nužnosti i proporcionalnosti**.

5.3. **Jezik istrage**

Nadzornica je u jednom predmetu morala ocijeniti je li osoba umiješana u unutarnju istragu (član osoblja EU-a ([54])) imala pravo zatražiti da se informacije ili komunikacija koju je OLAF poslao na jednom od njezinih radnih jezika (engleski) dostavi i na njezinu materinskom jeziku.

Kao što je nadzornica prethodno utvrdila ([55]), obveza institucija EU-a iz članka 41. stavka 4. Povelje da s građanima komuniciraju na jeziku po njihovu izboru primjenjuje se samo na odnose između institucija EU-a i građana, a ne osoblja EU-a. Podnositelj pritužbe bio je javni službenik EU-a i od njega se očekivalo da dobro poznaje engleski jezik. Osim toga, engleski je bio jedan od radnih jezika podnositelja pritužbe.

Kako su sudovi EU-a utvrdili u sudskoj praksi ([56]), **pravo na korištenje jezika po vlastitom izboru nije apsolutno pravo kad se radi o osoblju EU-a** jer institucije EU-a moraju funkcionirati neometano. Nadzornica je stoga utvrdila da OLAF nije povrijedio postupovna prava podnositelja pritužbe time što je odbio dostaviti zatražene prijevode.

6. **Donošenje radnih dogovora između nadzornice i OLAF-a**

Bivši glavni direktor OLAF-a Ville Itälä i dr. Julia Laffranque potpisali su radne dogovore, što predstavlja važan korak naprijed u suradnji OLAF-a i nadzornice. Ti su dogovori **stupili na snagu 18. srpnja 2025.** i javno su dostupni na internetskim stranicama nadzornika ([57]).

Radni dogovori služe kao pojašnjenje primjene mehanizma za podnošenje pritužbi te koristan instrument za postizanje još neometanije i djelotvornije suradnje s OLAF-om. U njima se formaliziraju i kodificiraju ustaljene prakse na kojima se već temeljila konstruktivna suradnja tih dvaju ureda. Nadzornica u tom kontekstu pohvaljuje konstruktivan dijalog s OLAF-om u fazi izrade nacrta, zahvaljujući kojem tekst ispravno odražava nadležnosti, uloge i operativne potrebe obiju strana.

([54]) Osoblje EU-a uključuje dužnosnike EU-a i ostale službenike koje EU zapošljava na temelju ugovora (kao što su privremeno osoblje, ugovorno osoblje, lokalno osoblje, posebni savjetnici i akreditirani parlamentarni asistenti).
([55]) Vidjeti Izvješće o aktivnostima nadzornice postupovnih jamstava za 2023., *op. cit.*, pododjeljak 4.4.5.
([56]) Vidjeti presudu od 21. listopada 2009., *V/Komisija*, predmet F-33/08, ECLI:EU:F:2009:141, točke 170. i 171.
([57]) Vidjeti bilješku 10.

U radnim dogovorima opisuju se relevantni aspekti postupka rješavanja pritužbi, pri čemu se u potpunosti poštuju primjenjiv pravni okvir te neovisnost OLAF-a i nadzornice. Ti aspekti uključuju (i) postupak koji treba slijediti nakon zaprimanja pritužbe i njegovu početnu obradu, (ii) mogućnosti prikupljanja informacija koje nadzornica ima na raspolaganju, (iii) razliku između poziva na rješavanje pritužbe u skladu s člankom 9.b stavkom 3. i preporuka nadzornice u skladu s člankom 9.b stavkom 5. Uredbe o OLAF-u, (iv) izračun relevantnih rokova i (v) postupak koji treba slijediti kad OLAF ili nadzornica saznaju za pokretanje pravnog postupka ili istrage koju o činjenicama iz pritužbe provode Europski ombudsman ili EDPS.

Ostale odredbe radnih dogovora odnose se na pristup informacijama povezanima s predmetom putem OLAF-ova sustava vođenja predmeta, kojem nadzornica ima poseban pristup u skladu s člankom 8. stavcima 1. i 2. provedbenih odredbi. Osim toga, u radnim dogovorima pojašnjavaju se (i) obveze OLAF-a povezane s davanjem informacija nadzornici radi rješavanja pritužbi, (ii) postupak koji treba slijediti pri davanju elektroničkog pristupa informacijama povezanima s predmetima putem OLAF-ova sustava vođenja predmeta nadzornici i tajništvu i (iii) zamjenski mehanizmi za pristup nadzornice informacijama povezanima s predmetima.

Kako je dodatno obrazloženo u Izvješću o aktivnostima, radnim dogovorima formalizirana je obveza nadzornice da pri rješavanju pritužbi zajamči povjerljivost istraga OLAF-a. Osim toga, u radnim dogovorima pojašnjene su situacije u kojima podnositelj pritužbe može zatražiti pristup spisu predmeta na koji se njegova pritužba odnosi, kao i obrada zahtjeva za javni pristup dokumentima koje nadzornica posjeduje u skladu s Uredbom (EZ) br. 1049/2001 ([58]) i detaljna pravila za primjenu te uredbe, koja su priložena Poslovniku Komisije ([59]).

7. **Savjetovanje o evaluaciji Uredbe o OLAF-u**

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”.

Glavni direktor OLAF-a na temelju toga je 15. rujna 2025. službeno zatražio mišljenje nadzornice o odredbama Uredbe o OLAF-u povezanima s postupovnim jamstvima i temeljnim pravima u nadzornikovu mandatu. To je učinio u kontekstu Komisijine evaluacije primjene i učinka Uredbe na temelju članka 19. stavka 1. Uredbe o OLAF-u.

Nadzornica je pozdravila priliku za savjetovanje o tom važnom pitanju i oslonila se na znatno iskustvo koje je stekla tijekom svojeg mandata ([60]). U svojem je mišljenju navela **31 prijedlog** za poboljšanje u područjima u kojima se u praksi pokazalo da su potrebni jasniji, jači ili djelotvorniji zaštitni mehanizmi ([61]).

Mišljenje je bilo podijeljeno u šest glavnih područja: (i) temeljna prava i postupovna jamstva (prijedlozi br. 1 – 12), (ii) mehanizam za podnošenje pritužbi (prijedlozi br. 13 – 19), (iii) uloga nadzornika (prijedlozi br. 20 – 25), (iv) odnos između nadzornika i glavnog direktora OLAF-a (prijedlog br. 26), (v) odnos između nadzornika i nadzornog odbora (prijedlozi br. 27 – 30) i (vi) odnosi s drugim dionicima (prijedlog br. 31) (slika 9).

([58]) Vidjeti Uredbu (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL L 145, 31.5.2001., str. 43.).

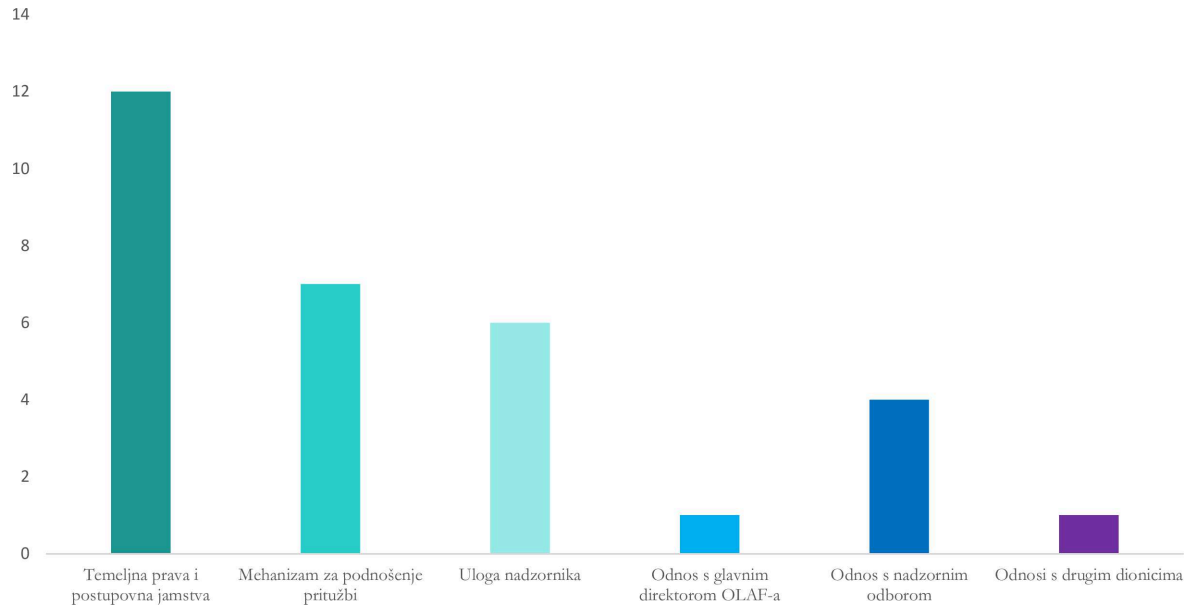
([59]) Vidjeti Odluku Komisije (EU) 2024/3080 od 4. prosinca 2024. o utvrđivanju Poslovnika Komisije i izmjeni Odluke C(2000) 3614 (SL L, 2024/3080, 5.12.2024.).

([60]) Nadzornica je od početka svojeg mandata do kraja 2025. riješila ukupno 73 pritužbe.

([61]) Vidjeti Mišljenje nadzornice o evaluaciji primjene i učinka Uredbe br. 883/2013, *op. cit.*

Slika 9

Broj prijedloga koje je nadzornica navela u Mišljenju o evaluaciji primjene i učinka Uredbe o OLAF-u



Prijedlozi o temeljnim pravima i postupovnim jamstvima, kojih je najviše, odnose se na (i) nepostojanje izričitog upućivanja na Povelju u članku 9. i članku 9.b stavku 1. Uredbe o OLAF-u, (ii) potrebu za jasnijim utvrđivanjem trenutka u kojem pojedinac ili gospodarski subjekt postaje umiješana osoba, (iii) izjednačavanje prava osoba umiješanih u unutarnje i vanjske istrage u najvećoj mogućoj mjeri, (iv) potrebu za dostavljanjem informacija o postupovnim jamstvima i temeljnim pravima umiješanih osoba u pisanom obliku, (v) načelo pravednosti kojeg se osoblje OLAF-a mora pridržavati u skladu s najvišim profesionalnim standardima, (vi) jačanje prava na saslušanje, (vii) jačanje prava na obavješćivanje i (viii) nedovoljno jasan položaj, prava i postupovna jamstva zviždača na temelju Direktive o zviždačima ([62]), informatora na temelju članka 22.a Pravilnika o osoblju ([63]) te drugih izvora informacija i žrtava protupravnog postupanja koji spadaju pod istražnu nadležnost OLAF-a ([64]).

Moguća područja za poboljšanje mehanizma za podnošenje pritužbi koja su utvrđena u mišljenju uključuju: (i) osobni, materijalni i vremenski opseg zahtjeva za dopuštenost, (ii) nepostojanje postupka preispitivanja odluka o dopuštenosti, (iii) pitanje toga bi li pritužbe mogle ili trebale imati suspenzivni učinak, (iv) postupanje s pritužbama koje se odnose na pitanja o kojima se vodi sudski postupak i (v) pravne posljedice hipotetske odluke glavnog direktora OLAF-a da ne postupi u skladu s preporukom koju je nadzornik izdao na temelju članka 9.b stavka 5. Uredbe o OLAF-u.

Kao što se često događa pri uvođenju znatnih institucijskih reformi, uvođenje funkcije nadzornika Uredbom 2020/2223 dovelo je do određenih pojmovnih nejasnoća koje su i dalje prisutne. Stoga se u mišljenju navode prijedlozi za otklanjanje nejasnoća povezanih s neovisnosti nadzornika u odnosu na nadzorni odbor i upravnim statusom nadzornika, kao i za pojašnjenje Uredbe o OLAF-u u vezi s dvostrukom ulogom tajništva, koje pruža pravnu i administrativnu potporu i nadzornom odboru OLAF-a i nadzorniku.

Nadalje, u mišljenju se tvrdi da bi uključivanje pravne osnove u Uredbu o OLAF-u na temelju koje bi nadzornik na vlastitu inicijativu mogao izdati mišljenja upućena glavnom direktoru OLAF-a dovelo do veće vrijednosti i transparentnosti njegovih odluka i usputnih primjedbi, kao i općenito doprinijelo djelotvornom izvršavanju nadležnosti nadzornika.

([62]) Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (SL L 305, 26.11.2019., str. 17.).
([63]) Uredba (EU, Euratom) br. 1023/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o izmjeni Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije i Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije (SL L 287, 29.10.2013., str. 15.).
([64]) Vidjeti presudu od 6. lipnja 2019., *Dalli/Komisija*, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, potvrđenu presudom od 25. veljače 2021., *Dalli/Komisija*, C-615/19 P, ECLI:EU:C:2021:133.

Nadzornik i nadzorni odbor imaju komplementarne, zajedničke ciljeve, ali je riječ o zasebnim funkcijama i svaki djeluje ravnopravno u okviru svojih nadležnosti. Kako bi se ojačala neovisnost nadzornika, u mišljenju se predlaže da se Uredba o OLAF-u izmijeni tako da nadzornik *informira* nadzorni odbor, umjesto da ga izvješćuje ili se s njim savjetuje, o svim sistemskim pitanjima upućenima glavnom direktoru OLAF-a u obliku mišljenja, kao i svim preporukama upućenima glavnom direktoru OLAF-a ili izmjenama provedbenih odredbi.

Naposljetku, kad je riječ o odnosima s drugim dionicima, u mišljenju se predlaže da se članak 16. Uredbe o OLAF-u izmijeni tako da se izričito predvidi sudjelovanje nadzornika u razmjeni mišljenja Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije. Nadzornica smatra da bi ta izmjena pomogla skrenuti pozornost na vrste navoda koji se pojavljuju u sklopu mehanizma za podnošenje pritužbi te povećati eksponiranost načina na koji OLAF postupa s postupovnim jamstvima i temeljnim pravima umiješanih osoba.

Mišljenje je 27. veljače 2026. poslano glavnom direktoru OLAF-a i bit će priloženo podnesku Komisije suzakonodavcima. **Nadzornica vjeruje da će provedba opažanja iz njezina mišljenja znatno doprinijeti evaluaciji i mogućoj reviziji Uredbe o OLAF-u**.

8. **Mišljenje o donošenju novih smjernica o istražnim postupcima**

Nadzornica je u studenom 2023. u kontekstu revizije smjernica o istražnim postupcima dobila poziv da dostavi svoje mišljenje o svim pitanjima povezanima s postupovnim jamstvima ili temeljnim pravima koja spadaju u njezin mandat. Nadzornica je OLAF-u poslala svoje mišljenje u lipnju 2024. Redigirana verzija mišljenja nadzornice o smjernicama o istražnim postupcima objavljena je u srpnju 2025. na njezinim internetskim stranicama ([65]).

Nadzornica je u svojem mišljenju navela pet glavnih napomena o sljedećim temama:

i. potrebi da se opseg istraga OLAF-a dobro i jasno definira;

ii. pravovremenoj registraciji svojstva osobe kao umiješane osobe u spisu predmeta ako je ta osoba već imenovana u odluci o pokretanju istrage;

iii. potrebi da se umiješane osobe obavijesti o postojanju mehanizma za podnošenje pritužbi u skladu s člankom 9.b i primjenjivim rokovima za podnošenje pritužbe;

iv. pojašnjenju činjenice da su poziv na rješavanje pritužbe u skladu s člankom 9.b stavkom 3. i preporuka nadzornice u skladu s člankom 9.b stavkom 5. dva zasebna koraka u sklopu mehanizma za podnošenje pritužbi;

v. važnosti jamčenja da se primjedbe koje su podnijele umiješane osobe propisno uključe u završno izvješće jer se to smatra dobrom upravnom praksom. Nadzornica je u tom kontekstu preporučila kumulativan pristup koji se sastoji od sljedećih koraka: (a) uključivanja primjedbi umiješane osobe o činjenicama koje se na nju odnose kao priloga završnom izvješću, (b) ako je potrebno, opisivanja tih primjedbi u odgovarajućim relevantnim dijelovima završnog izvješća i (c) objašnjavanja načina na koji je OLAF te primjedbe uzeo u obzir ili, prema potrebi, zašto su se one smatrale neosnovanima ili nerelevantnima.

Konačna verzija izmijenjenih smjernica o istražnim postupcima donesena je u studenom 2025., a stupila je na snagu 1. siječnja 2026. **Nadzornica općenito pozdravlja donošenje novih smjernica o istražnim postupcima te pohvaljuje činjenicu da je OLAF većinu njezinih napomena uzeo u obzir i uključio u odredbe novih smjernica, osobito članak 21. stavak 1., članak 37. stavke 2. i 3., članak 66. stavke 2. i 3. te članak 72. stavak 3.** (slika 10).

Nadzornica najprije pozdravlja izričito uključivanje njezine prve napomene, koja se odnosi na opseg predmeta, u članak 21. stavak 1. smjernica o istražnim postupcima. Izmjena je pozitivna jer se navodi da je opseg istrage „uvijek jasno definiran u odluci o pokretanju istrage”.

([65]) Vidjeti redigiranu verziju Mišljenja nadzornice o nacrtu smjernica o istražnim postupcima, dostupnu na: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/4f655d63-4b02-40df-8b93-038c44f1bb2e_en?filename=Opinion%20of%20the%20Controller%20on%20draft%20GIPs_redacted%20final.pdf.

Nadzornica smatra da su pozitivna i pojašnjenja dodana u članak 37. stavak 2. smjernica o istražnim postupcima, u vezi s člankom 28. stavkom 1., kojima se rješava glavno pitanje o tome u kojem se trenutku utvrđuje da je osoba postala umiješana. Člankom 37. stavkom 2. predviđa se da bi se pojedinac ili pravni subjekt imenovan kao umiješana osoba u odluci o pokretanju istrage trebao registrirati u OLAF-ov sustav vođenja predmeta u roku od jednog mjeseca od donošenja te odluke. Uvođenjem tog roka nastoje se izbjeći kašnjenja u identifikaciji umiješane osobe koja bi mogla ugroziti njezino pravo na obavješćivanje u skladu s člankom 9. stavkom 3. Uredbe o OLAF-u. Nadalje, u kontekstu unutarnjih istraga, člankom 28. stavkom 1. smjernica o istražnim postupcima jamči se da se osobu koja je u odluci o pokretanju istrage identificirana kao umiješana osoba o tome i obavijesti (i da je se obavijesti o opsegu istrage u mjeri u kojoj se ona na nju odnosi), pod uvjetom da se time ne dovodi u pitanje provođenje istrage.

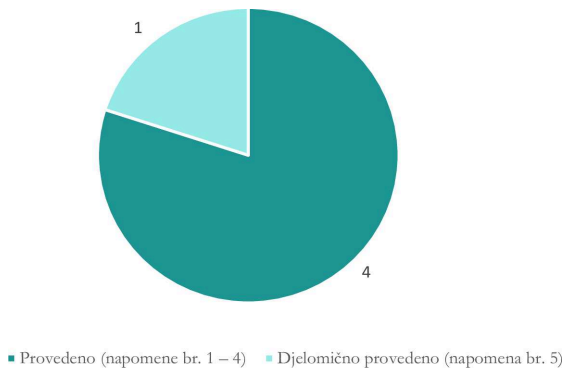
Nadzornica je primijetila i da je njezina treća napomena o informacijama koje treba dostaviti umiješanim osobama ([66]) provedena u sklopu članka 2. stavka 2. radnih dogovora i članka 37. stavka 4. smjernica o istražnim postupcima. Prvo, u radnim dogovorima navodi se da, kad OLAF zaprimi pritužbu koja je namijenjena nadzornici, OLAF „podnositelja pritužbe obavješćuje o postupku u sklopu mehanizma za podnošenje pritužbi i strogim rokovima za podnošenje dopuštene pritužbe nadzorniku”. Drugo, u članku 37. stavku 4. točki (e) smjernica o istražnim postupcima kao jedno od postupovnih jamstava na koja umiješane osobe imaju pravo i kojih se OLAF mora pridržavati navodi se „pravo na podnošenje pritužbe nadzorniku postupovnih jamstava”.

Nadzornica sa zadovoljstvom navodi da je u smjernice o istražnim postupcima uključeno jasno upućivanje na dvije zasebne pravne osnove na kojima se temelje pozivi nadzornika na rješavanje pritužbe i preporuke nadzornika. U članku 66. stavku 2. smjernica o istražnim postupcima sad se upućuje na poziv nadzornika na rješavanje pritužbe u skladu s člankom 9.b stavkom 3. Uredbe o OLAF-u, a u članku 66. stavku 3. upućuje se na preporuku nadzornika o tome kako riješiti pritužbu u skladu s člankom 9.b stavkom 5. Uredbe o OLAF-u. Tim se razdvajanjem postiže veća jasnoća kako bi podnositelji pritužbe bolje razumjeli zasebne korake mehanizma za podnošenje pritužbi.

Nadzornica pozdravlja i činjenicu da su u nove smjernice o istražnim postupcima uključene njezine napomene o načinu na koji bi OLAF trebao uključiti primjedbe umiješanih osoba u završno izvješće. Članak 72. stavak 3. novih smjernica o istražnim postupcima uključuje bit njezine preporuke, iako nije strogo u skladu s predloženim kumulativnim pristupom. Smjernicama o istražnim postupcima sad se zahtijeva da se primjedbe umiješane osobe opišu i da se uz njih navede OLAF-ova procjena, a predviđa se i da se one prilože završnom izvješću. Unatoč tome što se u smjernicama o istražnim postupcima utvrđuju iznimke od prilaganja primjedbi radi očuvanja povjerljivosti, zaštite postupovnih prava ili provedbe drugih istraga, nadzornica smatra da bi se te iznimke trebale tumačiti usko jer su neodvojivo povezane s postupovnim jamstvima umiješane osobe. Nadalje, nadzornica smatra da bi se, ako se primjedbe o ključnim elementima početnih nalaza ne uzmu u obzir u završnom izvješću, razlozi za to trebali navesti u OLAF-ovoj procjeni.

Slika 10

Provedba napomena nadzornice iz Mišljenja o nacrtu smjernica o istražnim postupcima



([66]) Vidjeti redigiranu verziju Mišljenja nadzornice o nacrtu smjernica o istražnim postupcima, *op. cit.*, treću napomenu.

Nadalje, nadzornica smatra da su pozitivne i **izmjene članka 37. stavaka 4. i 5. te članka 80. stavka 1., koje su posljedica primjene mehanizma za podnošenje pritužbi**. Te izmjene temelje se na nalazima nadzornice iz prve godine njezina rada, kao i usputnim primjedbama iz više njezinih odluka te su u skladu s nekim od prijedloga koje je navela u svojem Mišljenju o primjeni i učinku Uredbe o OLAF-u ([67]).

Nadzornica je u prvoj godini rada utvrdila da je došlo do povrede prava podnositelja pritužbe da bude obaviješten o zaključenju OLAF-ove istrage u kojoj protiv njega nisu utvrđene nikakve nepravilnosti. OLAF je u skladu s člankom 11. stavkom 7. Uredbe o OLAF-u očito dužan umiješanu osobu obavijestiti o odluci o zatvaranju istrage u kojoj nisu prikupljeni dokazi protiv nje u roku od 10 radnih dana. OLAF po završetku istrage nije prikupio dokaze protiv podnositelja pritužbe. Međutim, OLAF nije o tome jasno obavijestio podnositelja pritužbe. Nadzornica u tom konkretnom predmetu nije izdala prijedlog rješenja jer je podnositelj pritužbe dobio pristup završnom izvješću dok je pritužba još bila u obradi i saznao da nisu prikupljeni dokazi protiv njega. Međutim, nadzornica je podsjetila OLAF da je to ozbiljna povreda te ga je pozvala da u budućnosti obrati posebnu pozornost na slične slučajeve ([68]). Nadzornica s obzirom na prethodno navedeno pozdravlja činjenicu da je u članak 37. stavak 5. smjernica o istražnim postupcima uključeno više komunikacijskih sredstava koja su na raspolaganju istražnim odjelima kako bi se zajamčilo da se umiješane osobe djelotvorno obavijesti o pokretanju istrage, mogućnosti izjašnjavanja i zaključenju istrage.

Nadalje, nadzornica ističe da su u članku 37. stavku 4. smjernica o istražnim postupcima jasno navedena postupovna jamstva na koja umiješane osobe imaju pravo i kojih se osoblje OLAF-a mora pridržavati pri provedbi istraga, posebno:

i. pravo na izbjegavanje samookrivljavanja;

ii. pravo na pomoć osobe po izboru tijekom obavijesnih razgovora, inspekcija i provjera na licu mjesta;

iii. obavješćivanje o pokretanju i zaključenju istrage;

iv. pravo na podnošenje pritužbe nadzorniku.

Prva dva prava u skladu su s odlukama nadzornice iz odjeljka 5.1.1. ovog Izvješća o aktivnostima. Obavješćivanje o pokretanju i zaključenju istrage odnosi se na napomene nadzornice o registraciji umiješane osobe u OLAF-ovu sustavu vođenja predmeta ([69]) te dvojbe nadzornice o krajnjem roku od mjesec dana koji se primjenjuje na zaključene istrage u skladu s člankom 9.b stavkom 2. Uredbe o OLAF-u ([70]). Pravo na podnošenje pritužbe nadzorniku, kako je prethodno navedeno, odnosi se na napomenu o informacijama koje treba dostaviti umiješanim osobama koju je nadzornica uključila u svoje mišljenje o nacrtu smjernica o istražnim postupcima ([71]).

Naposljetku, nadzornica je primijetila da je člankom 80. stavkom 1. sad predviđeno da se „umiješanu osobu obavijesti o odluci glavnog direktora o zatvaranju istrage, osim ako je to štetno za provedbu preporuka ili ako su primjenjivi zahtjevi povjerljivosti". U toj se odredbi dodatno objašnjava da „to uključuje navođenje datuma zaključenja istrage". Time se u smjernicama o istražnim postupcima kodificira dobra upravna praksa koju je razvio OLAF, koja nadilazi minimalni zahtjev iz članka 11. stavka 7. Uredbe o OLAF-u, u skladu s kojim se samo zahtijeva da se umiješanu osobu u roku od 10 dana obavijesti o zaključenju istrage ako nisu prikupljeni dokazi protiv nje. Nadzornica je prethodno pohvalila tu dobru upravnu praksu, koja je u skladu s prijedlozima nadzornice u okviru evaluacije Uredbe o OLAF-u ([72]).

([67]) Vidjeti Mišljenje nadzornice o evaluaciji primjene i učinka Uredbe br. 883/2013, *op. cit.*

([68]) Vidjeti Izvješće o aktivnostima nadzornice postupovnih jamstava za 2022., *op. cit.*, pododjeljak 3.5.2. *Dodatno* vidjeti Izvješće o aktivnostima nadzornice postupovnih jamstava za 2024., *op. cit.*, odjeljak 5.5.

([69]) Vidjeti redigiranu verziju Mišljenja nadzornice o nacrtu smjernica o istražnim postupcima, *op. cit.*, drugu napomenu.

([70]) Vidjeti Mišljenje nadzornice o evaluaciji primjene i učinka Uredbe br. 883/2013, *op. cit.*, prijedloge br. 9 i 16. *Dodatno* vidjeti Izvješće o aktivnostima nadzornice postupovnih jamstava za 2022., *op. cit.*, pododjeljak 3.3.1., Izvješće o aktivnostima nadzornice postupovnih jamstava za 2023., *op. cit.*, odjeljak 4.1. i Izvješće o aktivnostima nadzornice postupovnih jamstava za 2024, *op. cit.*, odjeljak 4.1.

([71]) Vidjeti redigiranu verziju Mišljenja nadzornice o nacrtu smjernica o istražnim postupcima, *op. cit.*, treću napomenu.

([72]) Vidjeti Mišljenje nadzornice o evaluaciji primjene i učinka Uredbe br. 883/2013, *op. cit.*, prijedlog br. 9.

9. **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, poboljšala zaštita postupovnih jamstava i temeljnih prava osoba umiješanih u istrage koje provodi OLAF.

Nadzornica je 11. rujna 2025. predstavila Izvješće o aktivnostima za 2024. **Radnoj skupini Vijeća za suzbijanje prijevara**, s čijim je članovima razmijenila mišljenja o svojoj ulozi i zaštiti postupovnih jamstava osoba pod istragom OLAF-a. Svoje Izvješće o aktivnostima za 2024. predstavila je 16. listopada 2025. i **Odboru Europskog parlamenta za proračunski nadzor**.

Osim toga, 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. Važan primjer tog odnosa bio je sastanak o mehanizmu za podnošenje pritužbi koji je nadzornica održala 16. listopada 2025. zajedno s članovima tajništva, na kojem su sudjelovali **Salla Saastamoinen** (tadašnja glavna direktorica OLAF-a) te **članovi OLAF-ova odjela za pravne savjete i revizijskog tima**. Taj je sastanak bio korisna prilika za razmatranje iskustva stečenog u prvim godinama rada nadzornice te načina na koje bi se mogli poboljšati zaštitni mehanizmi za postupovna jamstva i temeljna prava osoba umiješanih u istrage OLAF-a.

10. **Administrativna i pravna potpora**

Uredbom o OLAF-u tajništvu nadzornog odbora povjerena je zadaća pružanja pravne i administrativne potpore nadzorniku radi učinkovite upotrebe resursa.

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.

Nadzornica je u svojem Mišljenju o evaluaciji primjene i učinka Uredbe o OLAF-u navela da bi trebalo ponovno razmotriti trenutačnu administrativnu povezanost tajništva s Uredom za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu („PMO”) ([73]). Budući da status i funkcije tajništva nisu u skladu s temeljnom zadaćom PMO-a, nadzornica smatra da je potrebno utvrditi primjereniju i funkcionalno dosljedniju organizacijsku smještenost tajništva koja bi bila usklađenija s njegovim ovlastima i kojom bi se jamčila njegova neovisnost. Nadzornica po tom pitanju smatra da bi primjerenije mjesto za tajništvo moglo biti, na primjer, u sklopu Glavnog tajništva Komisije ili Glavne uprave za pravosuđe i zaštitu potrošača.

Nakon što je u veljači 2025. načelnik tajništva napustio tajništvo, član tajništva s najviše iskustva preuzeo je ulogu vršitelja dužnosti načelnika u ožujku 2025. Postupak zapošljavanja novog načelnika tajništva dovršen je početkom 2026. i novi je načelnik imenovan 1. travnja 2026.

Nadzornica je iz organizacijske pristojnosti pozvana da kao promatrač sudjeluje u postupku odabira novog načelnika tajništva. Međutim, nadzornica ističe da u Uredbi o OLAF-u ne postoji odredba kojom se utvrđuje službeni postupak savjetovanja s nadzornikom i način na koji bi tijelo koje odabire i imenuje osoblje tajništva trebalo uzeti u obzir njegovo mišljenje, za razliku od slične odredbe koja se odnosi na nadzorni odbor ([74]).

S obzirom na dvostruku ulogu tajništva u okviru koje ono pruža potporu i nadzornom odboru i nadzorniku, nadzornica smatra da bi za oba subjekta bilo korisno da budu ravnopravno uključeni u postupak zapošljavanja i da se njihova mišljenja jednako uzmu u obzir. Nadzornica je stoga pozvala suzakonodavce da razmotre to pitanje u kontekstu aktualne evaluacije i moguće buduće revizije Uredbe o OLAF-u ([75]).

([73]) Vidjeti Mišljenje nadzornice o evaluaciji primjene i učinka Uredbe br. 883/2013, *op. cit.*, prijedlog br. 24.
([74]) Vidjeti članak 15. stavak 8. Uredbe o OLAF-u.
([75]) Vidjeti Mišljenje nadzornice o evaluaciji primjene i učinka Uredbe br. 883/2013, *op. cit.*, prijedlog br. 22.

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

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

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

Osobe koje žele podnijeti pritužbu nadzornici trebaju:

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

i. ispuniti obrazac;

ii. poslati ga e-poštom ili poštom na prethodno navedene adrese.

Više informacija dostupno je na sljedećim internetskim stranicama:

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

PRILOG

Referentni dokumenti

Pravni okvir

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 248, 18.9.2013., str. 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.).

Smjernice osoblju OLAF-a o istražnim postupcima, 11. listopada 2021., ref. Ares(2021)6071905 – 6.10.2021., dostupne na: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/3dc10699-df07-4782-ae0d-232cd698286c_en?filename=gip_2021_en.pdf.

Smjernice osoblju OLAF-a o istražnim postupcima, 1. siječnja 2026., ref. Ares(2025)9710596 – 11.11.2025., dostupne na: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en?filename=gips-2026_en.pdf.

Smjernice osoblju OLAF-a o digitalnim forenzičkim postupcima, 15. veljače 2016., dostupne na: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/87e5deb1-8a64-42ca-8e08-234355dbe544_en.

Radni dogovori između Europskog ureda za borbu protiv prijevara i nadzornika postupovnih jamstava, 18. srpnja 2025., ref. Ares(2025)6027144 – 24.7.2025., dostupni na: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/ea81e700-4540-4ae6-b7ab-e56fb9a2d075_en?filename=SIGNED_WA_OLAF-Controller.pdf

Odluka nadzornika postupovnih jamstava kojom se donose provedbene odredbe za rješavanje pritužbi, 2022/C 494/07 (SL C 494, 28.12.2022., str. 17.), dostupna i na: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

Godišnja izvješća o aktivnostima i mišljenja

Izvješće o aktivnostima nadzornice postupovnih jamstava za 2022. (SL C 248, 13.7.2023., str. 1.), dostupno i na: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/fdcb45a3-1934-423d-8198-689d2a96bc1c_en?filename=Controller%20-%20Annual%20Report%202022%20.pdf.

Izvješće o aktivnostima nadzornice postupovnih jamstava za 2023. (SL C, C/2024/5673, 23.9.2024.), dostupno i na: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/5add81b3-44e1-41a4-bdf1-806c1186b9dd_en?filename=Controller-Annual%20Report%202023%20.pdf.

Izvješće o aktivnostima nadzornice postupovnih jamstava za 2024. (SL C, C/2025/4511, 7.8.2025.), dostupno i na: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/8a8d23c3-9e4c-4f0f-8020-a555e317aa87_en?filename=COAR%202024.pdf.

Mišljenje nadzornice o nacrtu smjernica o istražnim postupcima, dostupno na: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/4f655d63-4b02-40df-8b93-038c44f1bb2e_en?filename=Opinion%20of%20the%20Controller%20on%20draft%20GIPs_redacted%20final.pdf.

Mišljenje nadzornice o evaluaciji primjene i učinka Uredbe br. 883/2013, ref. Ares(2026)2209882 – 27.2.2026., dostupno na: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/3c7a4446-920f-4cdb-92a3-f465e766a30e_en?filename=Annex%20-%CTR 20%20Opinion%20on%20evaluation.pdf.