

Službeni list

Europske unije

C 419



Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Svezak 57.

21. studenoga 2014.

Sadržaj

III. *Pripremni akti*

REVIZORSKI SUD

2014/C 419/01

Mišljenje br. 6/2014 (na temelju članka 325. UFEU-a) o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 u pogledu uspostave dužnosti nadzornika postupovnih jamstava

1

HR

III.

(Pripremni akti)

REVIZORSKI SUD

MIŠLJENJE br. 6/2014*(na temelju članka 325. UFEU-a)***o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 u pogledu uspostave dužnosti nadzornika postupovnih jamstava***(2014/C 419/01)*

REVIZORSKI SUD EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 325. stavak 4.,

uzimajući u obzir prijedlog Komisije ⁽¹⁾,

uzimajući u obzir zahtjev Europskog parlamenta za dostavu mišljenja o gore navedenom prijedlogu koji je Sud zaprimio 16. srpnja 2014.,

uzimajući u obzir zahtjev Vijeća za dostavu mišljenja o gore navedenom prijedlogu koji je Sud zaprimio 25. srpnja 2014.,

DONIO JE SLJEDEĆE MIŠLJENJE:

Uvod

1. Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) jedna je od glavnih uprava Europske komisije, ali je u pogledu svog istražnog djelovanja funkcionalno neovisan ⁽²⁾. OLAF provodi administrativne istrage. On nije tijelo sudske vlasti ni policijsko tijelo. Međutim, Ured ima ovlasti da svoja izvješća upućuje izravno nacionalnim nadležnim tijelima radi poduzimanja dodatnih radnji.

2. Od listopada 2013. godine, zakonski okvir kojim su uređene istrage OLAF-a u svrhu borbe protiv prijevara, korupcije i bilo kojih drugih nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese Unije djelomično je izmijenjen ⁽³⁾. Uredbom (EU, Euratom) br. 883/2013 ⁽⁴⁾ (u daljnjem tekstu: Uredba o OLAF-u) zamijenjene su dvije uredbe ⁽⁵⁾ koje su bile na snazi od osnivanja Ureda 1999. godine.

⁽¹⁾ COM(2014) 340 završna verzija od 11. lipnja 2014.

⁽²⁾ Odluka Komisije 1999/352/EZ, EZUČ, Euratom od 28. travnja 1999. o osnivanju Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) (SL L 136, 31.5.1999., str. 20.).

⁽³⁾ Ured se u provođenju svojih istraga ne može osloniti samo na novu Uredbu o OLAF-u. I nakon reforme iz listopada 2013. godine, kako bi imao ovlast za provedbu istraga u određenim slučajevima, koji obuhvaćaju i vanjske istrage u državama članicama i unutarnje istrage u institucijama, tijelima, uredima i agencijama EU-a, Uredu su i dalje potrebni dodatni pravni temelji, npr. Uredba Vijeća (Euratom, EZ) br. 2185/96 od 11. studenoga 1996. o provjerama i inspekcijama na terenu koje provodi Komisija s ciljem zaštite financijskih interesa Europskih zajednica od prijevara i ostalih nepravilnosti (SL L 292, 15.11.1996., str. 2.).

⁽⁴⁾ 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.).

⁽⁵⁾ Uredba (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 136, 31.5.1999., str. 1.) i Uredba Vijeća (Euratom) br. 1074/1999 (SL L 136, 31.5.1999., str. 8.).

3. Prijedlogom Komisije, koji je predmet ovog mišljenja, nastoji se ojačati postupovna jamstva koja su na snazi za osobe pod istragom (u Uredbi o OLAF-u navedene kao „umiješane osobe” ⁽¹⁾). Komisija predlaže uspostavu dužnosti nadzornika postupovnih jamstava (u daljnjem tekstu: nadzornik) koji ima dvije zadaće:

- (a) pregledavanje pritužbi o navodnim kršenjima postupovnih jamstava predviđenih Uredbom o OLAF-u koje su podnijele umiješane osobe te izdavanje neobvezujućih preporuka upućenih glavnom direktoru OLAF-a u vezi s tim pritužbama;
- (b) davanje odobrenja OLAF-u za inspekciju službenog ureda člana institucije EU-a u prostorijama institucije tijekom unutarnje istrage ili za izradu kopija dokumenata ili bilo kojih podataka pohranjenih u predmetnom uredu.

4. U skladu s prijedlogom Komisije, Europski parlament, Vijeće i Komisija imenovali bi nadzornika i njegova zamjenika zajedničkom suglasnošću te bi nadzornik i njegov zamjenik bili potpuno neovisni u obavljanju svojih dužnosti.

5. Uzimajući u obzir preporuke koje je iznio u mišljenjima br. 6/2011 ⁽²⁾ i br. 8/2012 ⁽³⁾, Sud je izvršio procjenu prijedloga Komisije na temelju opažanja navedenih u tematskom izvješću br. 2/2011 u vezi s upravljanjem Uredom ⁽⁴⁾. S obzirom na to da je reforma iz 2013. godine i dalje u postupku provedbe, zbog čega je relevantno iskustvo stečeno kroz primjenu novih pravila i dalje ograničeno, bilo je prerano da bi Sud u ovom mišljenju uzeo u obzir učinak novih pravila na rad OLAF-a.

Neovisna kontrola zakonitosti istraga OLAF-a koje su u tijeku

6. Kad je od Suda zatraženo mišljenje o prijedlogu Komisije iz 2011. godine o izmjeni Uredbe o OLAF-u, Sud je ukazao na potrebu za neovisnom kontrolom zakonitosti istraga OLAF-a koje su u tijeku ⁽⁵⁾. Kako bi takva kontrola bila djelotvorna, potrebno je da su za njezinu provedbu zaduženi tijelo ili osoba neovisni o OLAF-u koji imaju ovlasti za izdavanje obvezujućih mišljenja. Sud je tada predložio uspostavu službe dužnosnika za pregledavanje čije imenovanje ne bi trebalo biti u okviru ovlasti glavnog direktora OLAF-a niti bi dužnosnik trebao biti pod njegovom nadležnošću ⁽⁶⁾.

7. Sud pozdravlja činjenicu da bi, u okviru sadašnjeg prijedloga Komisije, neovisnost nadzornika o OLAF-u bila zajamčena međuinstitucijskim postupkom njegova imenovanja i, po potrebi, njegova razrješenja dužnosti. Uvođenje takvog mehanizma vanjske kontrole predstavljalo bi znatno poboljšanje u usporedbi sa sadašnjim postupkom kontrole pojedinačnih istraga koje su u tijeku, a koji je isključivo unutarnji mehanizam ⁽⁷⁾.

8. Komisija u članku 9.c stavku 1. nacrtu uredbe navodi da kandidati za položaje nadzornika i njegova zamjenika moraju imati „odgovarajuće kvalifikacije”. Sud preporučuje da se uredbom predvidi odabir nadzornika i njegova zamjenika među osobama čija je neovisnost neupitna te koje raspolažu potrebnim kvalifikacijama za imenovanje na pravosudnu dužnost.

9. **Sud preporučuje** daljnje osnaživanje neovisnosti nadzornika. Suprotno onomu što je predviđeno člankom 9.c stavkom 1. nacrtu uredbe, ni nadzornik ni njegovo tajništvo ne bi trebali biti administrativno povezani s Komisijom ili bilo kojom drugom institucijom uključenom u njihovo imenovanje. Nadzorniku je potrebno dodijeliti dovoljno osoblja kako bi mogao djelotvorno obavljati svoje zadaće. Odobrena sredstva za nadzornika i njegovo tajništvo potrebno je unijeti u zasebnu proračunsku liniju.

Opseg intervencije nadzornika u njegovoj savjetodavnoj ulozi

10. U Mišljenju br. 6/2011, Sud je istaknuo da je kontrola istražnih radnji koje su u tijeku posebno potrebna u slučajevima kada umiješane osobe nisu obaviještene o tome da se nad njima provodi istraga kako bi se osiguralo da ona ostane povjerljiva. Sadašnjim prijedlogom Komisije predviđeno je da je intervencija nadzornika obvezna samo u slučajevima u kojima je umiješana osoba svjesna činjenice da je pod istragom te je podnijela pritužbu u vezi s mjerama poduzetima u okviru istrage.

⁽¹⁾ U skladu s člankom 2. stavkom 5. Uredbe o OLAF-u, „umiješana osoba” odnosi se na svaku osobu 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 OLAF-a.

⁽²⁾ SL C 254, 30.8.2011., str. 1.

⁽³⁾ SL C 383, 12.12.2012., str. 1.

⁽⁴⁾ SL C 124, 27.4.2011., str. 9.

⁽⁵⁾ Vidjeti odlomak 15. i odlomke 37. do 40. Mišljenja br. 6/2011.

⁽⁶⁾ Sud je preporučio da službenik za pregledavanje, osim dužnosti izdavanja obvezujućih mišljenja na zahtjev umiješanih osoba, ima i ovlasti za izdavanje takvih mišljenja u svim slučajevima u kojima je glavni direktor OLAF-a predvidio dostavljanje informacija nacionalnim tijelima sudske vlasti ili kada istrage traju dulje od dvije godine.

⁽⁷⁾ U skladu s člankom 17. stavkom 7. Uredbe o OLAF-u, zadaća je glavnog direktora uspostaviti unutarnji mehanizam za savjetovanje i kontrolu, uključujući provjeru zakonitosti.

11. Međutim, nadzornik nema ovlast za intervencije na vlastitu inicijativu u slučajevima kada umiješana osoba nije upoznata s time da se provodi istraga. Ured je u određenim uvjetima na temelju članka 9. Uredbe o OLAF-u oslobođen obveze obavješćivanja umiješane osobe o tome da je pod istragom i obveze da joj pruži mogućnost iznošenja primjedbi o činjenicama koje se odnose na nju prije nego što se izvedu zaključci u kojima se ta osoba navodi imenom. Slijedom toga, u skladu s prijedlogom Komisije, nadzornik ne bi imao mogućnost intervencije u svim slučajevima u kojima su najvažnija postupovna jamstva predviđena člankom 9. privremeno stavljena izvan snage u tijeku istrage.

12. Dodatno ograničenje opsega intervencije nadzornika predstavlja to što bi, u skladu s prijedlogom Komisije, njegova nadležnost obuhvaćala samo promatranje postupovnih jamstava predviđenih člankom 9. Uredbe o OLAF-u. Međutim, drugim člancima Uredbe predviđene su odredbe čije nepridržavanje ozbiljno može utjecati na prava umiješane osobe (npr. odredba iz članka 10. o obvezi glavnog direktora da osigura neutralnost i nepristranost svih informacija povezanih sa slučajem koje se javno objavljuju). Osim toga, postoji rizik da istražne mjere OLAF-a također utječu na prava fizičkih osoba ili gospodarskih subjekata koji se ne smatraju umiješanim osobama, ali su povezani sa slučajevima koji su pod istragom, npr. tako što ih se ispituje kao svjedoke.

13. **Sud preporučuje** da nadzornik ima ovlasti za postupanje u slučaju bilo kojeg navodnog kršenja temeljnih prava i postupovnih jamstava predviđenih zakonskim aktima EU-a u vezi s istragama OLAF-a koje su u tijeku. U slučajevima kada se Ured ne pridržava svoje obveze obavješćivanja umiješane osobe o tome da je istraga u tijeku, od glavnog direktora trebalo bi se zahtijevati da zatraži savjet nadzornika.

Prethodno odobrenje nadzornika za određene istražne mjere

14. Sud pozdravlja činjenicu da, u skladu s prijedlogom Komisije, u slučajevima u kojima Ured tijekom istrage namjerava izvršiti svoju ovlast za inspekciju službenog ureda člana institucije EU-a u prostorijama te institucije ili izraditi kopije dokumenata ili bilo kojih podataka pohranjenih u predmetnom uredu, glavni direktor prethodno mora ishoditi odobrenje nadzornika.

15. Prema Komisiji, nadzornik bi trebao objektivno procijeniti zakonitost istražne mjere koju OLAF namjerava poduzeti i utvrditi može li se isti cilj postići manje nametljivim sredstvima. Uzimajući u obzir načela proporcionalnosti i jednakog postupanja, Sud je uvjeren da takva procjena nije potrebna samo u slučaju članova institucija EU-a, već i u slučaju provedbe istrage nad osobljem EU-a ili gospodarskim subjektima ⁽¹⁾.

16. Osim inspekcije službenog ureda, u tijeku istrage OLAF-a mogu se pojaviti i drugi slučajevi koji mogu ozbiljno utjecati na prava umiješanih osoba, posebno dostavljanje informacija o umiješanoj osobi nacionalnim tijelima sudske vlasti ili neizvjesnost koja proizlazi iz dugog trajanja provedbe istrage.

17. **Sud preporučuje** da u svakom slučaju u kojem Ured namjerava obaviti provjere i inspekcije na terenu (tzv. provjere i inspekcije na licu mjesta) bude obvezno prethodno pisano odobrenje nadzornika. **Sud preporučuje** da takvo prethodno odobrenje bude obvezno i u slučajevima kada:

- (a) glavni direktor OLAF-a, u skladu s člankom 4. stavkom 6. Uredbe o OLAF-u, namjerava odgoditi dostavljanje informacija instituciji kojoj umiješana osoba pripada;
- (b) OLAF, u skladu s člankom 9. stavkom 4. Uredbe o OLAF-u, namjerava sastaviti zaključke u kojima se navodi ime umiješane osobe prije nego što je ta osoba dobila priliku iznijeti primjedbe o činjenicama koje se na nju odnose;
- (c) OLAF namjerava dostaviti informacije o umiješanoj osobi nacionalnim tijelima sudske vlasti;
- (d) OLAF namjerava produžiti trajanje istrage na više od dvije godine.

18. Nadalje, **Sud preporučuje** da se u Uredbu o OLAF-u uključi odredba kojom se predviđa da navedeni slučajevi predstavljaju djelovanje koje može nepovoljno utjecati na umiješanu osobu. Uključivanjem takve odredbe umiješanoj bi se osobi omogućilo da, po potrebi, od sudova EU-a zatraži donošenje privremenih zaštitnih mjera. Sud je mišljenja da bi se time zajamčila zakonitost istraga OLAF-a i zaštitila temeljna prava osoba na koje se one odnose.

⁽¹⁾ U skladu s odredbama i postupcima koji su utvrđeni Uredbom (Euratom, EZ) br. 2185/96, OLAF može obavljati provjere i inspekcije na terenu (tzv. provjere i inspekcije na licu mjesta) u prostorijama gospodarskih subjekata.

Zaključak

19. Sud pridaje veliku važnost zaštiti financijskih interesa Unije te borbi protiv prijevара, korupcije i drugih nezakonitih aktivnosti. Time se stvaraju preduvjeti za povjerenje javnosti u institucije EU-a i osnove dobrog upravljanja. Preduvjet je njihova ostvarivanja snažan i djelotvoran OLAF te se svakom reformom mora osigurati da se te značajke ne dovode u pitanje, već očuvaju i dodatno osnaže.

20. Zaštita prava pojedinaca, a stoga i snažna postupovna jamstva za osobe nad kojima OLAF provodi istragu, od temeljne je važnosti. Iskustvo pokazuje da predodžba o nedovoljnoj zaštiti poštovanja prava pojedinaca može biti ozbiljna prepreka svakoj opravdanoj istražnoj radnji.

21. Osiguravanjem da se u potpunosti poštuju prava pojedinaca povećava se vjerodostojnost OLAF-a kao tijela koje u cijelosti poštuje vladavinu prava te je ono ključno za konačnu djelotvornost istraga OLAF-a. Sud nastoji povećati tu djelotvornost izmjenama koje je predložio u ovom mišljenju.

Revizorski sud usvojio je ovo mišljenje na sastanku održanom u Luxembourg u 23. listopada 2014.

Za Revizorski sud

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Predsjednik

ISSN 1977-1088 (elektroničko izdanje)
ISSN 1977-060X (tiskano izdanje)



Ured za publikacije Europske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR