Europski ombudsman

*Prijevod ove stranice generiran je* strojnim prevođenjem [Poveznica]. *Strojno prevedeni tekstovi mogu sadržavati pogreške koje mogu narušiti jasnoću i točnost. Europski ombudsman ne prihvaća nikakvu odgovornost za bilo kakve nepodudarnosti. Najpouzdanije informacije i pravnu sigurnost jamči izvorna inačica na engleski jeziku koja je dostupna putem gornje poveznice. Više informacija potražite u našem odjeljku o* jezičnoj politici i prevođenju [Poveznica].

# Odluka u predmetu 45/2015/PMC - Aktivnosti Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) u pogledu izvješća zviždača

Odluka
**Slučaj** 45/2015/PMC - **Otvoren** 10/02/2015 - **Odluka donesena** 11/08/2015 - **Predmetna institucija** Europski ured za borbu protiv prijevara ( Nije utvrđen nepravilan rad uprave ) |

Slučaj se odnosio na aktivnosti OLAF-a nakon primitka izvješća zviždača kojim se Europska agencija za sigurnost zračnog prometa (EASA) povezuje s navodnim manipuliranjem izvješća o istrazi sigurnosti zračnog prometa. Nakon prvotne procjene, ombudsmanicu je zabrinula navodna odluka OLAF-a o odbacivanju slučaja i upućivanju predmeta natrag EASA-i, unatoč činjenici da je zviždač svjesno odlučio uputiti izvješće OLAF-u, a ne EASA-i. Početni stav ombudsmanice bio je da bi takva odluka mogla negativno utjecati na opću učinkovitost odredbi o zviždačima. Stoga je odlučila istražiti sporni slučaj.

Nakon pregleda spisa OLAF-a, ombudsmanica je otkrila da je OLAF s razlogom razmišljao o pokretanju istrage. Pokazalo se i da OLAF zapravo nije zatvorio slučaj, nego je zatražio od EASA-e da istraži slučaj i izvijesti o rezultatima istrage. Nadalje, OLAF je zadržao pravo pokretanja službene istrage u kasnijoj fazi. S tim saznanjima, ombudsmanica je zaključila da je OLAF na odgovarajući način postupio sa zviždačkim izvješćem podnositelja žalbi. Ombudsmanica je napomenula da je OLAF trebao jasnije obavijestiti podnositelja žalbe da prosljeđivanje predmeta EASA-i ne znači da OLAF neće poduzimati daljnje mjere po tom pitanju. U tom je pogledu imala i dodatnu napomenu.

## Kontekst pritužbe

**1.** Podnositelj pritužbe član je osoblja Europske agencije za sigurnost zračnog prometa (EASA). Godine 2014. dvojica njegovih kolega otišla su na inspekciju u državi članici kako bi pratila

usklađenost te države sa zakonodavstvom EU-a o sigurnosti zračnog prometa. Inspektori su navodno utvrdili dvije manjkavosti. Međutim, samo je jedan od nedostataka doveo do nalaza u završnom izvješću o inspekciji. Prema navodima podnositelja pritužbe, direktor EASA-e uklonio je drugi nalaz iz političkih razloga. Prema mišljenju podnositelja pritužbe, riječ je o ozbiljnoj zlouporabi ovlasti. Stoga je početkom kolovoza 2014. OLAF-u podnio izvješće o zviždačima [1] . Primjenom tog postupka podnositelj pritužbe imao je pravo očekivati zaštitu od osvete ili drugih negativnih posljedica koje proizlaze iz njegove prijave zviždača.

**2.** Nakon što je od podnositelja pritužbe zatražio razna pojašnjenja, OLAF je sredinom prosinca 2014. obavijestio podnositelja pritužbe da je pri donošenju odluke o pokretanju istrage razmotrio spada li predmet u jedno od prioritetnih istražnih postupaka. Naveo je da je odbacio predmet uz obrazloženje da OLAF nije jedino tijelo s ovlastima za rješavanje tog pitanja; budući da su se u EASA-i pojavila disciplinska pitanja, to je pitanje bilo u nadležnosti izvršnog direktora EASA-e. OLAF je stoga smatrao primjerenim izvršnom direktoru EASA-e dati priliku da istraži to pitanje. Naposljetku, OLAF je obavijestio podnositelja pritužbe da je primjerak svoje odluke proslijedio Glavnoj upravi Europske komisije za promet (GU MOVE) radi obavijesti.

**3.** Podnositelj pritužbe zatim se obratio Ombudsmanu i predsjedniku Komisije za pomoć u vezi sa svojim pritužbama u vezi s OLAF-om [2]  Nakon toga je krajem siječnja 2015. podnositelj pritužbe također uputio svoju pritužbu EASA-i u skladu s odredbama o zviždačima [3] .

# Europski ombudsmanov uvid u spis OLAF-a

**4.** Ombudsmanica je utvrdila sljedeće navode i tvrdnje koje je iznio podnositelj pritužbe.

**Tvrdnje**

**1.** OLAF je pogrešno odlučio da neće istraživati izvješće podnositelja pritužbe o zviždačima;

**2.** OLAF-u je trebalo previše vremena da odluči hoće li istražiti izvješće o zviždačima.

**Potraživanja**

OLAF bi trebao:

(i) pokrenuti istragu o pitanju koje je iznio podnositelj pritužbe; i

(II) pružiti mu zaštitu kao zviždaču.

**5. Ombudsman** je pokrenuo istragu o pritužbi provođenjem uvida u spis OLAF-a u pogledu postupanja s izvješćem podnositelja pritužbe o zviždačima [4]  Izvješće o toj inspekciji proslijeđeno je podnositelju pritužbe. Nije komentirao.

# Tvrdnja da je OLAF pogrešno odlučio da neće istraživati izvješće podnositelja pritužbe o zviždačima

## Preliminarnu procjenu Ombudsmana prije inspekcije

**6.** U svojem uvodnom pismu kojim je OLAF obavijestio o inspekciji ombudsmanica je napomenula da se Uredbom 883/2013 [5] OLAF-u daje široko diskrecijsko pravo u odlučivanju o pokretanju istrage. OLAF je obavijestio podnositelja pritužbe da je odlučio da neće pokrenuti istragu o prijavljenom predmetu, uglavnom zato što (a) to pitanje nije bilo u okviru OLAF-ovih prioriteta i zato što (b) OLAF nema isključivu nadležnost za istragu predmeta, što može uključivati disciplinska pitanja.

**7.** Ombudsmanica je izrazila stajalište da se OLAF-ovo stajalište u načelu čini u skladu s OLAF-ovim diskrecijskim ovlastima.

**8.** Međutim, ombudsmanica je izrazila i preliminarno stajalište da je OLAF-ova odluka da ne istraži to pitanje i da pritužbu uputi EASA-i, koja bi mogla biti sustavna, izrazila zabrinutost u vezi s OLAF-ovim postupanjem u slučajevima povezanima sa zviždačima. Člankom 22.a Pravilnika o osoblju predviđa se da zviždač mora prijaviti slučaj ozbiljnih nepravilnosti *svojoj* instituciji *ili* OLAF-u. Slijedom toga, člankom 22.a Pravilnika o osoblju predviđa *se izbor* mjesta na koje se zviždač može obratiti. U ovom slučaju čini se da je podnositelj pritužbe namjerno odlučio stupiti u kontakt s OLAF-om, pretpostavljajući da je jedan od njegovih nadređenih u EASA-i naložio svojim kolegama da iz političkih razloga manipuliraju tehničkim izvješćem. Nadalje, podnositelj pritužbe izrazio je sumnje u pogledu toga je li riječ o izoliranom slučaju, tvrdeći da to pitanje može biti opći problem. Također je tvrdio da su upute mogle doći od višeg rukovodstva EASA-e. Međutim, OLAF-ova odluka da ne pokrene istragu u vezi s izvješćem podnositelja pritužbe o zviždačima podrazumijevala je da bi podnositelj pritužbe prije svega trebao istaknuti to pitanje samim osobama za koje je smatrao da su odgovorne za navodnu tešku povredu dužnosti.

**9.** Činilo se da bi takav pristup mogao obeshrabriti zviždače i time ugroziti učinkovitost odredbi o zviždačima. Iz tih je razloga ombudsmanica odlučila pokrenuti istragu o tom predmetu.

## Završna ocjena Europskog ombudsmana

**10.** Ovaj se predmet ne odnosi na *meritum* pritužbe podnositelja pritužbe, nego na način na koji ga je OLAF obradio.

**11.** Iako OLAF ima diskrecijsko pravo odlučiti da neće pokrenuti istragu u vezi s određenim predmetom, jasno je da bi trebao obrazložiti svaku takvu odluku koju donese.

**12.** Tijekom inspekcije Ombudsmana postalo je jasno da je OLAF pažljivo razmotrio hoće li pokrenuti istragu u vezi s izvješćem podnositelja pritužbe o zviždačima i da je svoj zaključak

temeljio na objektivnim kriterijima. OLAF je utvrdio da je riječ o potencijalno ozbiljnom pitanju koje spada u njegov mandat. Osim toga, zaključio je da, s obzirom na to da je izvješće možda uključivalo stegovno pitanje, ono nije jedino tijelo nadležno za njegovo rješavanje. S obzirom na to da manipuliranje izvješćem o inspekciji od strane upravitelja vjerojatno predstavlja ozbiljnu zlouporabu ovlasti, OLAF-ovo je stajalište u tom pogledu razumno.

**13. Što je još** važnije, iz pregledanih dokumenata postalo je očito da zabrinutost Ombudsmana u pogledu postojanja potencijalnog sistemskog problema nije potkrijepljena.

**14.** Preliminarna analiza Ombudsmana prvenstveno je bila usmjerena na OLAF-ovu odluku o *odbacivanju predmeta* . Međutim, pokazalo se da OLAF nije *zatvorio* predmet, nego je predmet *proslijedio* EASA-i na ocjenu. Osim toga, OLAF je od EASA-e zatražio da ga obavijesti o svojoj analizi temeljnog pitanja te je također zadržao pravo kasnije pokrenuti vlastitu istragu. Slijedom toga, iako je OLAF obavijestio podnositelja pritužbe da se neće baviti tim pitanjem, zapravo je poduzeo odgovarajuće korake kako bi se to pitanje nastavilo i pravilno istražilo.

**15.** Osim toga, sada je utvrđeno da OLAF nikada nije zatražio ili pozvao podnositelja pritužbe da se obrati EASA-i sa svojim izvješćem o zviždačima; informacije koje je OLAF proslijedio EASA-i bile su na odgovarajući način anonimizirane i EASA-i nisu omogućile da utvrdi izvor izvješća o zviždačima.

**16.** Ombudsman napominje da, iako je podnositelj pritužbe tvrdio da su jedan ili više njegovih nadređenih bili uključeni u manipuliranje relevantnim izvješćem o inspekciji, ništa ne upućuje na to da je izvršni direktor EASA-e, kojem je OLAF uputio predmet, bio uključen u navodnu nepravilnost. Stoga ombudsmanica smatra da je OLAF postupio na odgovarajući način kada je odlučio prenijeti predmet izvršnom direktoru EASA-e na razmatranje i zahtijevati od njega da o tome izvijesti.

**17.** S obzirom na navedeno, ombudsmanica zaključuje da je OLAF pravilno postupio pri obradi izvješća podnositelja pritužbe o zviždačima. Međutim, Ombudsman smatra da je najžalosnije što OLAF u svojem odgovoru podnositelju pritužbe nije dovoljno izričito objasnio da, iako je predmet proslijedio EASA-i, nije konačno odlučio ne nastaviti s tim pitanjem. Podnositelj pritužbe možda nije smatrao potrebnim podnijeti pritužbu Ombudsmanu da je shvatio da OLAF nije samo odbacio predmet, nego je zapravo zadržao pravo na izravno uključivanje ovisno o odgovoru koji će dobiti od izvršnog direktora EASA-e.

## Tvrdnja da je OLAF-u trebalo previše vremena da odluči hoće li istražiti izvješće o zviždačima

### Preliminarnu procjenu Ombudsmana prije inspekcije

**18.** U uvodnom pismu Ombudsmana kojim je OLAF obavijestio o inspekciji u ovom predmetu napomenula je da se Uredbom 883/2013 ne predviđa poseban rok u kojem OLAF mora

obavijestiti zviždača o svojoj odluci o pokretanju istrage. Međutim, člankom 22.b Pravilnika o osoblju predviđeno je da OLAF u roku od 60 dana od primitka prijave mora obavijestiti zviždača o vremenu potrebnom za poduzimanje odgovarajućih mjera. Na taj se rok upućuje i u točki 5.2. OLAF-ovih Smjernica o istražnim postupcima za osoblje OLAF-a od 1. listopada 2013.

**19. Čini se da je u** ovom slučaju došlo do nesporazuma u pogledu točne prirode izvješća podnositelja pritužbe od početka kolovoza 2014. Činilo se da se u naslovnom listu koji je podnositelj pritužbe poslao zajedno sa svojim izvješćem izričito upućuje na *članak* 22.c Pravilnika o osoblju [6] . Iako je tu činjenicu trebalo pojasniti, OLAF je u tom pogledu zatražio pojašnjenja tek sredinom listopada 2014., odnosno više od 60 dana nakon primitka izvješća podnositelja pritužbe. Nekoliko dana kasnije OLAF je konačno obavijestio podnositelja pritužbe da bi trebao primiti odluku o mogućem pokretanju istrage do sredine studenoga 2014. Rok od 60 dana stoga je poštovan nakon pojašnjenja.

**20. OLAF je** sredinom studenoga 2014. ponovno kontaktirao podnositelja pritužbe kako bi ga obavijestio da dovršava svoje mišljenje. OLAF je zatražio i dodatna pojašnjenja. U skladu s primjenjivim postupcima mišljenje koje su pripremile službe OLAF-a zatim se prosljeđuje glavnom direktoru OLAF-a, koji odlučuje hoće li ga odobriti ili izmijeniti. Ombudsmanica je zauzela stajalište da činjenica da je taj dodatni korak bio potreban otprilike još mjesec dana nije pretjerana. Međutim, Ombudsman je obavijestio OLAF da se vrijeme koje je OLAF-u bilo potrebno da utvrdi da mu je potrebno zatražiti pojašnjenja na prvi pogled čini predugim.

## Završna ocjena Europskog ombudsmana

**21. Kad je** riječ o navodnom kašnjenju u postupanju s izvješćem podnositelja pritužbe o zviždačima, predstavnici OLAF-a objasnili su tijekom inspekcije da je izvješće podnositelja pritužbe registrirano početkom kolovoza 2014. Međutim, zbog administrativnog kašnjenja uzrokovanog razdobljem ljetnih praznika ono je dodijeljeno voditelju predmeta tek krajem kolovoza 2014.

**22.** Predstavnici OLAF-a ispričali su se zbog svih neugodnosti za podnositelja pritužbe u tom pogledu i zatražili od službi Ombudsmana da o tome obavijeste podnositelja pritužbe, što su i učinili.

**23.** S obzirom na to da je OLAF priznao da je došlo do kašnjenja i ispričao se zbog tog kašnjenja te da podnositelj pritužbe nije iznio nikakve primjedbe, Ombudsman smatra da nema razloga koji bi opravdali daljnje rješavanje tog pitanja.

# Zaključak

Na temelju istrage o toj pritužbi pučki pravobranitelj zaključuje je sljedećim zaključkom:

**Prosljeđivanjem pitanja koje je podnositelj pritužbe istaknuo EASA-i radi prve procjene**

**OLAF je na odgovarajući način obradio izvješće podnositelja pritužbe o zviždačima. Osim toga, ne postoje razlozi kojima bi se opravdale daljnje istrage o kašnjenju OLAF-a u istrazi.**

Podnositelj pritužbe i OLAF bit će obaviješteni o toj odluci.

## Daljnja napomena

**Kad** je **riječ o budućim sličnim predmetima, OLAF bi na izričitiji način mogao razmisliti o tome da njegova odluka da ne poduzme hitne mjere, nego da predmet najprije proslijedi drugoj instituciji ili tijelu EU-a radi njihove procjene, ne podrazumijeva da je OLAF u potpunosti odbacio to pitanje, nego da bi se trebala smatrati prikladnim prvim korakom u procjeni pritužbe koju je prijavio zviždač.**

Emily O'Reilly

Strasbourg, 11. kolovoza 2015.

[1] Naime, u skladu s člankom 22.a Pravilnika o osoblju, zviždač može prijaviti sumnju na nepravilnosti instituciji u kojoj radi ili OLAF-u.

[2] U svojoj pritužbi Ombudsmanu podnositelj pritužbe također se žalio na EASA-u. Tvrdio je da je, suprotno internim postupcima Agencije, EASA manipulirala rezultatima tehničkog pregleda uklanjanjem nalaza iz završnog izvješća. Međutim, s obzirom na to da je EASA nakon toga počela obrađivati svoje izvješće o zviždačima, podnositelj pritužbe obavijestio je Ombudsmana da zasad želi odustati od svoje pritužbe protiv EASA-e. Ipak, zadržao je pravo da se u budućnosti ponovno obrati Ombudsmanu ako se pokaže nezadovoljavajućim postupanje EASA-e na temelju njegova izvješća.

[3] Članak 22.a Pravilnika o osoblju.

[4] To je učinjeno u skladu s člankom 3. stavkom 2. Statuta Europskog ombudsmana.

[5] Uredba 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 2013., L 248, str. 1.).

[6] Člankom 22.c Pravilnika o osoblju predviđa se, među ostalim, žalbeni postupak za zviždače koji su nezadovoljni načinom na koji se postupalo s njihovom prijavom o zviždačima ili su sami bili tretirani kao rezultat prijave zviždača.