C/2025/4091

18.7.2025

POROČILO O DEJAVNOSTIH NADZORNEGA ODBORA OLAF ZA LETO 2024

(C/2025/4091)

Člani odbora

Angelo Maria Quaglini
predsednik nadzornega odbora OLAF
Član odbora od 23. septembra 2022

Sodnik Računskega sodišča, Italija.

Dušan STERLE
Član odbora od 28. marca 2022

Svetovalec ministra, Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve, Slovenija.

Nekdanji direktor Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna, Ministrstvo za finance.

Marita Salgrāve
Članica odbora od 23. septembra 2022

Vodja, razvojna pobuda Mednarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucij, strokovne in ustrezne vrhovne revizijske institucije.

Nekdanja članica Sveta in direktorica za revizijo, Vrhovna revizijska institucija, Latvija.

Nekdanja izvršna direktorica Centralne finančne in pogodbene agencije, Ministrstvo za finance, Latvija.

Teresa Anjinho
Članica odbora od 23. septembra 2022 do 7. februarja 2025

Nekdanja namestnica varuha človekovih pravic in neodvisna strokovnjakinja za človekove pravice, Portugalska.

Thierry Cretin
Član odbora od 9. septembra 2022 do 22. julija 2024

Nekdanji francoski član sodstva (preiskovalni sodnik, namestnik državnega tožilca, glavni tožilec). Nekdanji direktor GD za pravosodje in potrošnike ter GD za migracije in notranje zadeve pri Evropski komisiji.

Predgovor

Leto 2024 je bilo za Nadzorni odbor Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) zelo produktivno. Odbor je na generalnega direktorja urada OLAF naslovil štiri podrobna mnenja, vključno z dvema mnenjema glede pristojnosti urada OLAF za izvajanje notranjih preiskav. Opravljeno je bilo tudi posvetovanje z odborom, ki je predložil svoja stališča o revidiranem osnutku smernic urada OLAF o preiskovalnih postopkih, kot se zahteva v členu 17(8) Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013 (uredba o uradu OLAF). Odbor je svoje naloge spremljanja opravljal zelo učinkovito in predano.

Februarja 2024 je odbor podal svoje prvo mnenje o dopolnilnih preiskavah urada OLAF. Mnenje je bilo osredotočeno na dopolnilne preiskave, ki jih je urad OLAF izvedel od junija 2021, ko je začelo delovati Evropsko javno tožilstvo (EJT). Namen mnenja je bil izboljšati razumevanje razvoja sodelovanja urada OLAF z EJT. Odbor je v svojih sklepih pohvalil EJT in urad OLAF za njuna iskrena prizadevanja, da bi bil ta novi mehanizem uspešen v boju proti goljufijam. Odbor je uradu OLAF izdal dve priporočili za večjo preglednost sodelovanja in izmenjav z EJT ter okrepitev ustrezne dobre upravne prakse. Glede na spreminjajočo se naravo dopolnilnih preiskav je odbor tudi spremljal, kako je OLAF leta 2024 izvajal 52 dopolnilnih preiskav in kako je pri tem upošteval njegova priporočila. To letno poročilo omogoča dodaten vpogled v izvajanje takih preiskav in njihovo vlogo pomembnega orodja pri sodelovanju med glavnima stebroma strukture EU za boj proti goljufijam, uradom OLAF in EJT.

Maja 2024 je odbor sprejel mnenje o predhodnem proračunu urada OLAF za leto 2025. V tem mnenju je bilo ugotovljeno, da se je predhodni proračun urada OLAF za leto 2025 v primerjavi z letom 2024 povečal za 5 %. Odbor je sklenil, da so predlagana povečanja nekaterih posameznih proračunskih vrsticah upravičena in skladna s smernicami Komisije za pripravo predloga proračuna za leto 2025. Odbor je prav tako poudaril, da je treba ohraniti zmogljivosti urada OLAF za izvajanje pregledov na kraju samem ter njegov proračun za informacijsko in komunikacijsko tehnologijo. V mnenju je poudarjeno, da so potrebni zadostni človeški viri, zato so pozitivno sprejeta dodatna sredstva, ki so bila dodeljena za vlogo urada OLAF v okviru instrumenta za Ukrajino.

V dveh drugih mnenjih so bila obravnavana pravna vprašanja v zvezi s preiskovalno pristojnostjo urada OLAF. Odbor je v Mnenju št. 4/2024 preučil, ali je urad OLAF pristojen za preiskavo poslancev Evropskega parlamenta in članov institucij, organov, uradov in agencij v zvezi s hudimi kaznivimi dejanji, povezanimi z opravljanjem njihovih poklicnih dolžnosti, tudi če se zdi, da kazniva dejanja ne vplivajo na finančne interese EU. Odbor je sklenil, da je bilo v sodbi v zadevi Dalli ugotovljeno, da je urad OLAF pristojen za izvajanje tovrstnih notranjih preiskav in da ta pristojnost izhaja neposredno iz člena 1(4) uredbe o uradu OLAF. Odbor je menil, da bo prihodnja revizija uredbe o uradu OLAF primerna priložnost za popolno uskladitev člena 1(4) uredbe s sodbo Sodišča v zadevi Dalli. S tem bi se povečala jasnost in odpravili dvomi glede pristojnosti urada OLAF za izvajanje notranjih preiskav članov institucij, organov, uradov in agencij, ki ne vplivajo na finančne interese EU.

Drugo mnenje, ki je bilo uradno sprejeto januarja 2025, se je osredotočilo na vlogo in pooblastila urada OLAF pri preiskovanju neprimernega vedenja in nadlegovanja v institucijah, organih, uradih in agencijah. Odbor je preučil 20 primerov nadlegovanja, ki jih je urad OLAF v zadnjih petih letih (2018–2023) opustil (preiskave niso bile uvedene), in devet preiskav nadlegovanja, ki so bile v navedenem obdobju zaključene. Cilj mnenja je bil oceniti, ali je urad OLAF pravi organ za izvajanje takih preiskav in kakšna je „dodana vrednost“, ki jo prinaša posredovanje urada OLAF.

Odbor je nadaljeval in zaključil analizo osnutka smernic o preiskovalnih postopkih. Mnenje je uradno sprejel novembra 2024. Po mnenju odbora je revizija smernic o preiskovalnih postopkih zelo pomembna naloga urada OLAF, saj je cilj, da se sprejmejo posodobljene, podrobne, jasne in celovite smernice. Priporočila odbora so bila osredotočena na zagotavljanje upoštevanja naslednjih načel: (i) razumno trajanje in neprekinjeno izvajanje preiskav, (ii) jasen postopek odločanja, (iii) uporaba procesnih jamstev, (iv) preglednost in (v) enako obravnavanje posameznikov med preiskavami. Odbor se zahvaljuje uradu OLAF za konstruktiven in pregleden dialog. Vendar izraža zaskrbljenost zaradi napovedi v začetku leta 2025, da je bilo sprejetje končne različice smernic o preiskovalnih postopkih odloženo. Odbor meni, da je ta zamuda neupravičena glede na znaten napredek, ki ga je urad OLAF že dosegel, ter glede na veliko časa in truda, ki so ga urad OLAF in vsi deležniki s svojimi dragocenimi prispevki že vložili v revizijo.

Odbor je še naprej spremljal trajanje preiskav urada OLAF, njegovi rezultati pa so vključeni v to letno poročilo.

Opozoriti je treba tudi, da je julija 2024 en član odbora odstopil, odbor pa je nato svoje dejavnosti do decembra 2024 nadaljeval s štirimi člani.

Na koncu bi se rad v imenu članov zahvalil generalnemu direktorju urada OLAF za odprt in konstruktiven pristop ter izmenjavo mnenj z odborom, prav tako pa bi se rad zahvalil članom sekretariata, ki delujejo pod vodstvom njegovega vodje, za dragoceno podporo, ki so jo nudili odboru.

Angelo Maria Quaglini

Predsednik nadzornega odbora

Kazalo

Predgovor 2

1. Na kratko o odboru 5

2. Dejavnosti spremljanja 6

2.1 *Mnenje št. 1/2024 o dopolnilnih preiskavah urada OLAF in EJT ter letnem nadaljnjem ukrepanju* 6

2.2 *Spremljanje proračuna in virov urada OLAF: Mnenje št. 2/2024 o predhodnem predlogu proračuna urada OLAF za leto 2025* 8

2.3 *Mnenje št. 3/2024 – Smernice urada OLAF o preiskovalnih postopkih* 9

2.4 *Mnenje št. 4/2024 – Pristojnost urada OLAF za izvajanje notranjih preiskav: primer članov institucij EU* 11

2.5 *Osnutek mnenja o notranjih preiskavah urada OLAF v zvezi z nadlegovanjem v institucijah, organih, uradih in agencijah EU* 14

2.6 *Spremljanje trajanja preiskav urada OLAF* 16

2.6.1 *Poročila o preiskavah, ki trajajo več kot 12 mesecev, ki jih je odbor prejel v letu 2024* 16

2.6.2 *Spremljanje preiskav urada OLAF, ki trajajo več kot 36 mesecev, v letu 2024* 17

2.7 *Spremljanje posameznih pritožb, ki jih je odbor predložil uradu OLAF* 21

3 Sodelovanje 21

3.1 *Sodelovanje z uradom OLAF* 21

3.2 *Odnosi z deležniki* 22

4 Upravljanje in viri 22

4.1 *Delovne metode nadzornega odbora* 22

4.2 *Sekretariat* 23

4.3 *Proračunske zadeve* 23

1. **Na kratko o odboru**

1. Nadzorni odbor Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) (v nadaljnjem besedilu: odbor) je neodvisen organ, ustanovljen z Uredbo (EU, Euratom) št. 883/2013 ([1]) (v nadaljnjem besedilu: uredba o uradu OLAF), da bi z rednim spremljanjem izvajanja preiskovalne funkcije urada OLAF krepil in zagotavljal njegovo neodvisnost.

2. Odbor sestavlja pet neodvisnih zunanjih strokovnjakov (v nadaljnjem besedilu: člani), ki jih za petletno obdobje soglasno imenujejo Evropski parlament, Svet in Evropska komisija ([2]). Člani so pri opravljanju svoje vloge popolnoma neodvisni in ne smejo zahtevati ali sprejemati navodil od nobene vlade ali institucije, organa, urada ali agencije EU. Odbor pri njegovem delu podpira stalno delujoč sekretariat, ki ga zagotovi Komisija in ki deluje pod neposredno pristojnostjo odbora, neodvisno od Komisije, urada OLAF ali katerega koli drugega organa. Sekretariat ima ključno vlogo pri olajševanju in podpiranju nalog odbora v zvezi s spremljanjem.

3. Glede na naravo preiskav urada OLAF zoper sklep generalnega direktorja urada OLAF o začetku ali koncu preiskave ni mogoče vložiti pravnih sredstev pri sodiščih EU ([3]). To pomeni, da ima odbor skupaj z nadzornico za procesna jamstva (ki obravnava pritožbe proti uradu OLAF zaradi nespoštovanja procesnih jamstev) in pravili, ki se uporabljajo za preiskave ([4]), ključno vlogo kot neodvisen organ, ki sta mu zaupana nadzor in pregled nad tem, kako urad OLAF izvaja svoje preiskave. Zaradi tega ima odbor privilegiran položaj, saj s svojim delovanjem institucijam EU omogoča vpogled v delovanje urada OLAF in zagotavlja, da urad OLAF deluje zakonito in ob upoštevanju veljavnih procesnih jamstev.

4. V skladu z uredbo o uradu OLAF ima odbor trojno vlogo: (i) redno spremljanje preiskovalne funkcije urada OLAF, (ii) zagotavljanje pomoči generalnemu direktorju urada OLAF pri izvrševanju njegovih pristojnosti in (iii) poročanje institucijam EU.

5. Natančneje, z rednim spremljanjem preiskav urada OLAF odbor poskuša zagotoviti:

   (i) da ni zunanjega vmešavanja v preiskovalno funkcijo urada OLAF;

   (ii) da so vse ustrezne odločitve generalnega direktorja sprejete v skladu z načeloma zakonitosti in nepristranskosti ter so skladne z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah in procesnimi jamstvi ([5]).

6. Delo odbora vključuje: (i) na generalnega direktorja urada OLAF naslavlja **mnenja** in, če je primerno, **priporočila** glede preiskovalnega dela urada OLAF, trajanja njegovih preiskav in virov, ki jih urad OLAF potrebuje za izvajanje preiskav, ter (ii) oblikuje **pripombe** o osnutku smernic urada OLAF o preiskovalnih postopkih. Odbor z izdajanjem mnenj in priporočil nikoli ne posega v tekoče preiskave urada OLAF.

([1]) Člen 15(2) Uredbe (EU) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999 (UL L 248, 18.9.2013, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU, Euratom) 2016/2030 in Uredbo (EU, Euratom) 2020/2223. Na voljo na naslovu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:02013R0883-20210117.

([2]) Da se ohranijo izkušnje, pridobljene v okviru delovanja odbora, se člani zamenjujejo izmenično, v skladu z uredbo o uradu OLAF.

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

([4]) Glej člen 9a(8) uredbe o uradu OLAF.

([5]) https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:sl:PDF.

2. **Dejavnosti spremljanja**

7. Na podlagi člena 15 uredbe o uradu OLAF je odbor v letu poročanja na generalnega direktorja urada OLAF naslovil štiri mnenja. V njih je podanih več priporočil. Na podlagi člena 17(8) uredbe o uradu OLAF je bilo opravljeno tudi posvetovanje z odborom, ki je podal pripombe o revidiranem osnutku smernic urada OLAF o preiskovalnih postopkih ([6]). Odbor je prav tako še naprej spremljal trajanje preiskav urada OLAF in uporabo procesnih jamstev.

2.1 ***Mnenje št. 1/2024 o dopolnilnih preiskavah urada OLAF in EJT ter letnem nadaljnjem ukrepanju***

8. Februarja 2024 je odbor sprejel mnenje št. 1/2024 ([7]) o dopolnilnih preiskavah urada OLAF. Mnenje je temeljilo na prvi analizi 70 dopolnilnih preiskav, ki jih je urad OLAF izvedel od junija 2021, ko je začel delovati EJT. Odbor je od teh 70 preiskav opravil poglobljeno analizo za 40, ki jih je urad OLAF že končal.

9. Odbor je pohvalil EJT in urad OLAF za njuna iskrena prizadevanja, da bi bil ta novi mehanizem uspešen v boju proti goljufijam. Analiza, ki jo je opravil odbor, je pokazala zavezanost in strokovnost obeh strani.

10. Na podlagi analize teh 40 zaključenih dopolnilnih preiskav je odbor podal dve priporočili uradu OLAF. Najprej je priporočil, naj urad OLAF za pripravo predloga za začetek dopolnilne preiskave vedno uporabi obrazce in predloge, dogovorjene z EJT, tudi če je EJT urad OLAF že neuradno obvestil, da mu bo nasprotoval. Prav tako je priporočil, naj se ta praksa vključi v prihodnje revidirane smernice urada OLAF o preiskovalnih postopkih. Namen teh dveh priporočil je bil okrepiti preglednost in dobro upravno prakso pri sodelovanju in izmenjavi med uradom OLAF in EJT.

11. Glede na spreminjajočo se naravo dopolnilnih preiskav se je odbor odločil, da bo, začenši s tem letnim poročilom, vsako leto spremljal dopolnilne preiskave urada OLAF ter izvajanje priporočil, da bi zagotovil dodatni vpogled v izvajanje takih preiskav in njihovo vlogo bistvenega orodja pri sodelovanju med dvema glavnima stebroma strukture EU za boj proti goljufijam, uradom OLAF in EJT.

Dopolnilne preiskave urada OLAF v letu 2024

12. Odbor je septembra 2024 urad OLAF zaprosil, naj predloži seznam dopolnilnih preiskav, ki so se začele ali končale leta 2024. Urad OLAF je leta 2024 poročal o 52 dopolnilnih preiskavah, od katerih je odbor dostopal do 24 in jih tudi analiziral. Urad OLAF je decembra 2024 predložil dodatne informacije o preostalih 25 primerih, ki so bili mlajši od enega leta in zato v sistemu OCM (sistem za vodenje zadev urada OLAF) odboru niso bili dostopni ([8]). Urad OLAF je dodal tudi tri nove zadeve, ki so bile odprte po prvotni zahtevi septembra 2024 ([9]).

([6]) Mnenje nadzornega odbora št. 3/2024 – Smernice urada OLAF o preiskovalnih postopkih je na voljo na naslovu: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/cdd642c0-2339-48e4-89c4-3041316bef1f_en?filename=Opinion%20GIPs%2013.11.24_NON-CONFIDENTIAL.pdf.

([7]) Mnenje nadzornega odbora št. 1/2024 – Dopolnilne preiskave urada OLAF in EJT, na voljo na naslovu: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/9017a135-fe82-4471-84fc-eb7030379e3a_en?filename=Opinion%20on%20CI%20-%20non%20confidential%20v.pdf.

([8]) V skladu s členom 7(8) in drugim pododstavkom člena 17(5), točka (d), uredbe o uradu OLAF lahko nadzorni odbor dostopa do preiskav, ki trajajo več kot 12 mesecev.

([9]) Nadzorni odbor je zahteval seznam vseh dopolnilnih preiskav, ki so bile začete in končane leta 2024 (od januarja do decembra), ter dostop do zadevnih spisov v sistemu OCM 16. septembra 2024.

13. Od 52 dopolnilnih preiskav, ki jih je odbor analiziral za leto 2024, jih je bilo 32 uvedenih na novo, 20 pa zaključenih. Pri 18 zaključenih preiskavah je urad OLAF predlagal izterjavo v višini približno 160 milijonov EUR. V zvezi s preostalima dvema zaključenima preiskavama je urad OLAF izdal disciplinska in upravna priporočila.

Analiza

14. Odbor ugotavlja, da je od 52 dopolnilnih preiskav 32 začel EJT, 20 pa urad OLAF.

15. Od 32 dopolnilnih preiskav, ki jih je začel EJT, so jih 22 vložili romunski evropski delegirani tožilci. Preostalih 10 preiskav, ki jih je začel EJT, se je začelo na zahtevo evropskih delegiranih tožilcev iz štirih različnih držav članic: Francija (2 zadevi), Litva (3), Španija (4) in Češka (1). Nazadnje, 20 zadev, ki jih je začel urad OLAF, je razdeljenih na naslednji način: Češka (4 zadeve), Slovaška (3 zadeve), Hrvaška, Madžarska (2 zadevi), Belgija, Bolgarija, Nemčija, Estonija, Grčija, Italija, Litva, Romunija (in SIT ([10])) (1 zadeva).

16. 37 preiskav je bilo opredeljenih kot dopolnilnih že na začetku, 15 pa jih je bilo prerazvrščenih med dopolnilne preiskave naknadno. Ali se preiskava začne kot dopolnilna že na začetku ali se pozneje prerazvrsti kot taka, očitno vpliva na njeno celotno trajanje, kot je prikazano v nadaljevanju (glej odstavke 23 do 27).

17. Odbor ugotavlja, da EJT ni uradno zavrnil nobenega predloga urada OLAF za začetek dopolnilne preiskave, kar je mogoče razumeti kot znak zelo dobrega sodelovanja med obema stranema. Odbor nima nobenih podatkov, ki bi nakazovali, da je odsotnost take uradne zavrnitve lahko posledica predhodnih neuradnih izmenjav med uradom OLAF in EJT, v okviru katerih bi slednji že nakazal uradu OLAF svoje ugovore, če bi urad OLAF takšen zahtevek vložil. Urad OLAF je odbor obvestil, da je pripravljen preučiti možnosti za racionalizacijo postopka za razpravo o predlogih za morebitne dopolnilne preiskave.

Prvo priporočilo: uporaba obrazcev

18. Ena prvih ugotovitev odbora v mnenju št. 1/2024 je bila, da v praksi – če bi EJT med predhodnimi neuradnimi izmenjavami nasprotoval nameri urada OLAF, da začne dopolnilno preiskavo –, urad OLAF o tej zadevi sploh ne bi podal uradne pisne zahteve. To bi pomenilo, da posledično ne bi bilo nobene uradne sledi o predlogu urada OLAF ali razlogih EJT za nasprotovanje zadevnemu predlogu. Odbor je zato priporočil, da urad OLAF vedno pripravi uradni pisni predlog, kadar želi začeti dopolnilno preiskavo in v ta namen uporabi obrazce in predloge, o katerih se je že dogovoril z EJT. To bo zagotovilo: (a) spoštovanje načela preglednosti in (b) učinkovitost nadzornih nalog odbora glede preiskovalne funkcije urada OLAF.

19. Odbor je ugotovil, da so bili v 23 od 52 primerov uporabljeni pravilni obrazci za zahtevke. V večini teh primerov je vsaj ena od strank uporabila formalni postopek za obveščanje druge. V nekaterih preostalih primerih je bila zahteva vložena z navadnim dopisom brez uporabe ustreznega obrazca ali pa je bil odgovor na uradno zahtevo poslan z navadnim elektronskim sporočilom ali ustnim odgovorom.

20. V 11 primerih je urad OLAF uporabil ustrezne obrazce, da je zahteval začetek dopolnilne preiskave, EJT pa tega ni vedno storil, čeprav se je njegova praksa skozi vse leto stalno izboljševala.

Drugo priporočilo: nadaljnje ukrepanje v zvezi s tem postopkom v smernicah o preiskovalnih postopkih

21. Drugo priporočilo, ki izhaja iz prvega, je bilo, da bi moral urad OLAF zagotoviti, da je v njegovih prihodnjih revidiranih smernicah o preiskovalnih postopkih priporočena uporaba obrazcev in predlog, dogovorjenih z EJT, za pripravo predloga za začetek dopolnilne preiskave.

([10]) SIT – posebna preiskovalna skupina.

22. V zvezi s tem se je urad OLAF v svojih pripombah v mnenju št. 1/2024 zavezal, da bo skupaj z EJT preučil, kako racionalizirati postopek razprave o predlogih za morebitne dopolnilne preiskave ter zagotoviti, da bo uraden in pregleden.

Trajanje

23. Odbor je v svojem mnenju št. 1/2024 ugotovil, da je 75 % zaključenih dopolnilnih preiskav trajalo manj kot eno leto (v povprečju osem mesecev). V zelo redkih primerih (10–20 %) je preiskava trajala več kot eno leto zaradi objektivnih razlogov, kot je posebno zahtevna narava vprašanj, ki se preiskujejo, vključno z velikim številom vpletenih oseb in/ali držav.

24. V primerih, ki so bili analizirani od takrat, je odbor ugotovil razliko med preiskavami, ki so se že začele kot dopolnilne preiskave, in tistimi, ki so bile prerazvrščene med dopolnilne preiskave naknadno, pogosto v poznejši in naprednejši preiskovalni fazi.

25. V slednjem primeru je urad OLAF običajno zaključil preiskavo v nekaj mesecih (ali v nekaterih primerih v nekaj dneh) po tem, ko je EJT sprejel predlog urada OLAF za začetek dopolnilne preiskave. Glavni razlog za hiter zaključek bi lahko bilo to, da je bila prvotna preiskava EJT v napredni fazi in je pogosto vključevala znatno količino informacij, ki so bile že zbrane pri forenzičnih dejavnostih in pregledih na kraju samem, izvedenih pred prerazvrstitvijo preiskave kot dopolnilne.

26. Če pa je bila preiskava opredeljena kot dopolnilna preiskava že na začetku, je v povprečju trajala dlje (381 dni), v bolj zahtevnih primerih pa celo več kot dve leti.

27. Povprečno trajanje prerazvrščenih in zunanjih dopolnilnih preiskav ([11]) urada OLAF v letu 2024 je bilo 12 mesecev, kar je manj od povprečnega trajanja drugih preiskav urada OLAF (24 mesecev). Večina dopolnilnih preiskav v letu 2024 ni imela neupravičenih prekinitev, kar kaže na učinkovit in sodelovalen pristop EJT in urada OLAF.

2.2 ***Spremljanje proračuna in virov urada OLAF: Mnenje št. 2/2024 o predhodnem predlogu proračuna urada OLAF za leto 2025***

28. Odbor urada vsako leto sprejme mnenje o predhodnem predlogu proračuna urada OLAF, s katerim institucijam EU zagotovi, da predlog proračuna ohranja neodvisnost preiskovalne funkcije urada OLAF. Natančneje, v mnenju odbora se preuči, ali ima urad OLAF dovolj finančnih in človeških virov za okrepitev boja proti goljufijam, korupciji in vsem drugim nezakonitim dejavnostim ter za učinkovito izvajanje dodeljenih nalog.

29. Odbor je 15. maja 2024 izdal Mnenje št. 2/2024 o predhodnem predlogu proračuna urada OLAF za leto 2025. V tem mnenju je bilo ugotovljeno, da se je predhodni proračun urada OLAF v primerjavi z letom 2024 povečal za 5 %. Predlagana povečanja nekaterih posameznih proračunskih vrsticah so ustrezno utemeljena in skladna s smernicami Komisije za pripravo predloga proračuna za leto 2025.

30. V zvezi s proračunsko vrstico urada OLAF za „stroške službenih potovanj in reprezentančne stroške“ je odbor opozoril na pomen priporočila Komisije, da vse službe Komisije uporabijo linearno 20-odstotno zmanjšanje za službena potovanja in sestanke v okviru zelenega dogovora. Kljub temu je odbor pozdravil dejstvo, da bo proračun urada OLAF za „stroške službenih potovanj in reprezentančne stroške“ ostal na isti ravni kot leta 2024, s čimer se bo ohranila bistvena zmožnost urada OLAF, da v okviru svojih preiskav izvaja preglede na kraju samem v EU in zunaj nje.

31. Odbor je pozdravil tudi dejstvo, da je proračun urada OLAF za informacijsko in komunikacijsko tehnologijo ostal na isti ravni kot leta 2024. Po tem, ko se je ta proračun več let zapored znatno povečal, bodo po mnenju odbora odhodki urada OLAF za sistem OCM zdaj namenjeni vzdrževanju in ne nadaljnjemu razvoju.

([11]) Povprečno trajanje preiskav urada OLAF se izračuna od obdobja med sprejetjem zahteve za dopolnilno preiskavo in zaključkom upravne preiskave, ki jo izvaja urad OLAF. V nekaterih primerih EJT nadaljuje kazensko preiskavo.

32. Kar zadeva človeške vire urada OLAF, je odbor vedno poudarjal, da je izjemno pomembno, da ima urad na voljo dovolj človeških virov za ohranjanje visoke ravni uspešnosti. Zato je odbor pozdravil dejstvo, da v kadrovskem načrtu urada OLAF za leto 2025 niso predvidena dodatna zmanjšanja in da bo urad OLAF prejel tudi dodatna sredstva zaradi svoje predvidene vloge v okviru instrumenta za Ukrajino, ki se financira iz navedenega instrumenta.

33. Odbor je kot pomembno značilnost proračuna urada OLAF poudaril njegovo medsebojno povezano strukturo, ki omogoča „notranje“ proračunske prerazporeditve med različnimi proračunskimi vrsticami, za kar mu ni treba zaprositi za dovoljenje proračunskega organa EU. Ta možnost je uradu OLAF omogočila, da se odzove na nepredvidene dogodke in izzive v preteklosti ter upravlja svoj proračun z večjo stopnjo prožnosti kot drugi generalni direktorati Komisije. Odbor je vedno podpiral samostojnost urada OLAF pri upravljanju proračuna kot dodatno (proračunsko) jamstvo za njegovo neodvisnost.

34. Kljub temu je odbor poudaril, kako pomembno je, da urad OLAF vedno upravlja svoj proračun tako, da čim bolj spoštuje splošna proračunska načela iz členov 6 do 38 uredbe o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, vključno z načeloma preglednosti in specifikacije.

2.3 *Mnenje št. 3/2024 – Smernice urada OLAF o preiskovalnih postopkih*

35. Urad OLAF se je v odziv na Uredbo (EU, Euratom) 2020/2223 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. decembra 2020 o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013 o preiskavah, ki jih izvaja urad OLAF, odločil spremeniti obstoječe smernice o preiskovalnih postopkih, da bi nove določbe uredbe prenesel v nove notranje smernice ter vzpostavil jasen in skladen okvir za vse preiskovalne, podporne in usklajevalne dejavnosti. V skladu s členom 17 uredbe o uradu OLAF smernice o preiskovalnih postopkih sprejme generalni direktor, potem ko je bila nadzornemu odboru dana možnost, da predloži svoje pripombe. Glede na navedeno je urad OLAF odboru pojasnil, da je ta postopek pregleda potekal v dveh ločenih fazah.

36. V prvi fazi je generalni direktor urada OLAF opravil delno revizijo, omejeno na to, kar je bilo nujno potrebno za uskladitev smernic o preiskovalnih postopkih s spremembami, uvedenimi z Uredbo (EU, Euratom) 2020/2223, in začetkom delovanja EJT. Ta faza je bila zaključena, nove smernice o preiskovalnih postopkih pa so začele veljati 11. oktobra 2021. Odbor je v svojih pripombah o pregledu smernic o preiskovalnih postopkih, ki jih je generalnemu direktorju urada OLAF predložil 17. avgusta 2022, pojasnil, da bo mnenje o revidiranih smernicah o preiskovalnih postopkih izdal šele, ko bo druga faza postopka pregleda dokončno zaključena ([12]).

37. V drugi in sedanji fazi pregleda je urad OLAF izvedel celovitejši postopek revizije, ki je vključeval naslednje: vprašanja, ki so obravnavana v drugih notranjih navodilih in smernicah urada OLAF; prakse, vzpostavljene v okviru sodelovanja urada OLAF z EJT; priporočila deležnikov urada OLAF; in vprašanja, ki jih je v zadnjih letih opredelilo osebje urada OLAF.

38. Urad OLAF je 24. novembra 2023 nadzornemu odboru predložil revidirano končno različico osnutka smernic o preiskovalnih postopkih, da bi ta podal uradne pripombe. V okviru tega uradnega posvetovanja je potekala konstruktivna izmenjava mnenj med uradom OLAF in odborom, ki se je začela v drugi polovici leta 2023 in nadaljevala v obdobju poročanja. Mnenje nadzornega odbora št. 3/2024 o smernicah o preiskovalnih postopkih urada OLAF je odbor sprejel na plenarnem zasedanju 15. oktobra 2024 in je bilo objavljeno 12. novembra 2024 ([13]).

39. Odbor je v mnenju generalnemu direktorju urada OLAF predložil svoje pripombe in priporočila pred sprejetjem smernic o preiskovalnih postopkih v skladu s členom 17(8) uredbe o uradu OLAF.

([12]) Zadnji stavek člena 17(8) uredbe o uradu OLAF.

([13]) Mnenje nadzornega odbora št. 3/2024 – Smernice urada OLAF o preiskovalnih postopkih, je na voljo na naslovu: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/cdd642c0-2339-48e4-89c4-3041316bef1f_en?filename=Opinion%20GIPs%2013.11.24_NON-CONFIDENTIAL.pdf.

40. Kot je odbor že navedel v prejšnjih mnenjih ([14]), je zanj ključno, da nove smernice o preiskovalnih postopkih temeljijo na poglobljenem in celovitem pregledu vseh preostalih obstoječih notranjih smernic in navodil urada OLAF. To je pomembno, saj so smernice o preiskovalnih postopkih edine smernice, navodila ali priročniki, ki jih mora urad OLAF v skladu z uredbo o uradu OLAF objaviti ([15]), tako da so bistvenega pomena pri zagotavljanju zahtevane stopnje preglednosti in pravne varnosti za preiskovance.

41. V zvezi s tem je odbor priznal, da je bil dosežen napredek pri zagotavljanju revidiranega sklopa smernic preiskovalcem, vendar je menil, da bi bilo mogoče predložen in preučen osnutek smernic o preiskovalnih postopkih še izboljšati. Po mnenju odbora bodo celovite, obsežne in podrobne smernice za preiskave bolje zagotovile koristi spoštovanja načel, kot so: (i) razumno trajanje in neprekinjeno izvajanje preiskav, (ii) jasen postopek odločanja, (iii) uporaba procesnih jamstev, (iv) preglednost in (v) enako obravnavanje posameznikov med preiskavo.

42. Odbor je podal praktična in skrbno utemeljena priporočila in predloge, zlasti glede naslednjih točk:

(i) trajanje preiskav: odbor je obravnaval različne vidike, vključno z načrtovanjem preiskav, neutemeljenim obdobjem nedejavnosti, neprekinjenim izvajanjem preiskav, mehanizmi za nadzor trajanja preiskav, obveznostjo poročanja odboru ter razumnim obdobjem preiskave, ki bi moralo biti sorazmerno z zahtevnostjo in okoliščinami primera;

(ii) neodvisnost generalnega direktorja urada OLAF in postopek odločanja: priporočila so se nanašala na oblikovanje pravil in opis načel, ki urejajo preglednost, dokumentiranje, posvetovanje in sodelovanje v celotnem postopku odločanja, pri čemer je bila posebna pozornost namenjena prenosu pooblastil in hierarhični odgovornosti;

(iii) obseg preiskav z vidika pravice do obrambe in postopka odločanja: v priporočilih se obravnava predvsem potreba po utemeljitvi vsake spremembe obsega preiskave in zahteva, da se pri vsaki spremembi obsega uporabljajo ista pravila za oceno, kot se zahtevajo za začetek preiskave;

(iv) pojem „zadosten sum“ za začetek preiskave, pri čemer se posebna pozornost nameni različnim virom prejetih informacij in dejavnostim med izbirnim postopkom;

(v) načelo enakega obravnavanja pri izvajanju preiskave: namen tega je predvsem vključiti načelo temeljite preiskave v smernice o preiskovalnih postopkih in obravnavati vprašanje meril, ki se uporabljajo za določitev, ali se oseba lahko šteje za „zadevno osebo“;

(vi) spoštovanje „zasebnega življenja“ in „telefonskih pogovorov“;

(vii) pravica do pravne varnosti, s posebnim poudarkom na razvrstitvi preiskav in zadev;

(viii) notranji svetovalni in nadzorni postopek ter potreba po njegovi okrepitvi.

43. Odbor je generalnega direktorja urada OLAF tudi pozval, naj temeljito pregleda in posodobi notranja navodila in smernice, ki dopolnjujejo smernice o preiskovalnih postopkih, da bodo ustrezne, usklajene s smernicami o preiskovalnih postopkih in uporabnikom prijazne, ter naj odbor obvesti o izidu tega postopka.

([14]) Pripombe odbora generalnemu direktorju urada OLAF o reviziji smernic o preiskovalnih postopkih z dne 17. avgusta 2021 in Mnenje št. 2/2017 o oceni uredbe o uradu OLAF.

([15]) Zadnji stavek člena 17(8) uredbe o uradu OLAF določa, da se te smernice „v informativne namene objavijo na spletnem mestu Urada v vseh uradnih jezikih institucij Unije“.

44. Odbor meni, da so podrobne in praktične smernice, kot se zahtevajo v skladu z uredbo o uradu OLAF, ključne za skladnost preiskav s temeljnimi vrednotami in neoporečno delovanje urada OLAF.

45. Odbor meni, da bi se smernice o preiskovalnih postopkih močno izboljšale, če bi se upoštevala priporočila in ugotovitve, ki jih je predstavil v svojem mnenju.

46. Generalni direktor urada OLAF je marca 2025 odbor obvestil, da je bila revizija smernic o preiskovalnih postopkih sicer zaključena, vendar je bilo sprejetje končnega besedila odloženo zaradi tekočih razprav o strukturi EU za boj proti goljufijam in ocene uredbe o uradu OLAF.

47. Odbor obžaluje, da je bilo sprejetje končne različice smernic o preiskovalnih postopkih preloženo, in meni, da je zamuda neupravičena glede na znaten napredek, ki ga je OLAF že dosegel, ter veliko časa in truda, ki so ga urad OLAF in vsi deležniki s svojimi dragocenimi prispevki že vložili v revizijo.

48. Odbor meni, da so podrobne in praktične smernice, kot se zahtevajo v skladu z uredbo o uradu OLAF, ključne za skladnost preiskovalnega dela s temeljnimi vrednotami in neoporečno delovanje urada OLAF. Meni tudi, da tekoče razprave o strukturi EU za boj proti goljufijam in oceni uredbe o uradu OLAF ne bi smele vplivati na sprejetje že dokončanih smernic o preiskovalnih postopkih.

2.4 ***Mnenje št. 4/2024 – Pristojnost urada OLAF za izvajanje notranjih preiskav: primer članov institucij EU***

49. Generalni direktor urada OLAF je februarja 2023 odboru poslal svojo korespondenco s predsednico Evropskega parlamenta (za obdobje od marca 2020 do septembra 2023), ki se je nanašala na vprašanje pristojnosti urada OLAF za preiskovanje poslancev Evropskega parlamenta. Generalni direktor urada OLAF je odbor obvestil o nekaterih težavah, s katerimi se je srečal pri preiskovanju domnevnih primerov hudih kršitev poslancev Evropskega parlamenta, ki same po sebi niso vplivale na finančne interese EU, med drugim o težavah pri dostopu do pisarn poslancev in njihove opreme IT (prenosnih računalnikov). Čeprav je urad OLAF lahko preiskoval parlamentarne pomočnike in druge uslužbence Evropskega parlamenta (v nadaljnjem besedilu: Parlament) kot „zadevne osebe“, brez dovoljenja Parlamenta ni mogel izvesti nobene preiskovalne dejavnosti, ki bi vključevala poslanca Evropskega parlamenta. Parlament je menil, da urad OLAF v skladu z uredbo o uradu OLAF ni pristojen za preiskovanje zadev, ki niso povezane z zaščito finančnih interesov EU, kot je vprašanje, ali poslanci EP ravnajo v skladu s kodeksom ravnanja za poslance Parlamenta.

50. Odbor je zato sklenil, da na podlagi člena 15 Uredbe ([16]) pripravi mnenje, v katerem je pojasnil pravila, ki se uporabljajo za notranje preiskave urada OLAF, ki vključujejo člane institucij EU na splošno, zlasti pa poslance Evropskega parlamenta. Odbor je v svojem mnenju preučil osrednje vprašanje, ali je urad OLAF pristojen za preiskovanje poslancev Evropskega parlamenta in članov institucij, organov, uradov in agencij zaradi hudih kaznivih dejanj v zvezi z opravljanjem njihovih poklicnih dolžnosti, za katera se zdi, da ne vplivajo na finančne interese EU (v nadaljnjem besedilu: zadeve, ki niso povezane z zaščito finančnih interesov) ([17]). Preučil je tudi pomen kodeksa ravnanja za poslance Evropskega parlamenta, statuta poslancev in njihove imunitete za namene notranjih preiskav urada OLAF. Nazadnje je zaradi celovitosti v mnenju ocenjeno tudi, ali in v kolikšnem obsegu lahko na pristojnost urada OLAF za izvajanje takih preiskav vplivajo Medinstitucionalni sporazum iz leta 1999 in sklepi, ki jih posamezna institucija, organ, urad ali agencija EU sprejme v skladu s členom 4 uredbe o uradu OLAF glede pogojev, pod katerimi lahko urad OLAF izvaja preiskave v zvezi z njihovim osebjem ali člani osebja.

([16]) Člen 15 uredbe o uradu OLAF določa, da lahko nadzorni odbor pripravlja mnenja med drugim tudi na zahtevo generalnega direktorja urada OLAF.

([17]) Kazniva dejanja zoper finančne interese Evropske unije (kazniva dejanja, ki vplivajo na finančne interese EU, kot so opredeljena v Direktivi (EU) 2017/1371, v francoščini: *protection des intérêts financiers*) vplivajo na finančne interese Evropske unije ter škodijo njenemu ugledu in verodostojnosti. Med kazniva dejanja, ki vplivajo na finančne interese EU, spadajo goljufije, povezane s proračunskimi sredstvi EU, obsežne goljufije na področju DDV, ki prizadenejo dve ali več držav članic, korupcija, poneverba sredstev, ki jo stori javni uslužbenec, in pranje denarja, ki vključuje premoženje, pridobljeno s temi kaznivimi dejanji.

Pooblastila urada OLAF za izvajanje notranjih preiskav v zadevah, ki niso povezane z zaščito finančnih interesov

51. Za odbor je bilo bistveno, da se kot prvi korak pojasni vprašanje pristojnosti urada OLAF za preiskovanje poslancev Evropskega parlamenta v zadevah, ki očitno ne vplivajo na finančne interese EU. Odbor se je zato skliceval na sodno prakso sodišč EU, zlasti na sodbo Sodišča v zadevi Dalli ([18]), kjer je Sodišče podrobno preučilo prav tiste argumente, za katere se zdi, da jih je Parlament pred kratkim navedel v dopisih z uradom OLAF, da bi izpodbijal ali omejil pristojnost urada OLAF za preiskovanje poslancev Evropskega parlamenta zaradi kaznivih dejanj, ki niso povezana z zaščito finančnih interesov.

52. Sodišče je navedlo, da iz člena 2(1) Sklepa Komisije 1999/352/ES o ustanovitvi urada OLAF (ki se še vedno uporablja) izhaja, da je urad OLAF odgovoren **ne le** da „izvaja upravne preiskave za namene boja proti goljufijam, korupciji in drugim nezakonitim dejanjem, ki škodijo finančnim interesom Unije“, **temveč da tudi** preiskuje „težja dejanja v zvezi z opravljanjem poklicnega dela, ki lahko pomenijo kršitev obveznosti uradnikov in uslužbencev Unije, pri katerih obstaja možnost uvedbe disciplinskega in, v določenih primerih, kazenskega postopka“ ([19]). Po mnenju Sodišča je bilo to določeno tudi v uvodni izjavi 5 prejšnje uredbe št. 1073/1999 o uradu OLAF (zdaj uvodna izjava 6 sedanje uredbe o uradu OLAF), v skladu s katero **odgovornost urada OLAF ne zajema samo zaščito finančnih interesov**, ampak vključuje tudi vse dejavnosti v zvezi z zaščito interesov Unije pred nepravilnimi ravnanji, katerih posledica bi bili lahko upravni ali kazenski postopki. Sodišče je sklenilo, da „neobstoj vpliva na finančne interese Unije **uradu OLAF ne preprečuje uvedbe preiskave**“ ([20]).

53. Odbor ugotavlja, da je sodna praksa sodišč tako jasna, da ni več dvoma o pravilni razlagi člena 1(4) uredbe o uradu OLAF ([21]) in pristojnosti urada OLAF za preiskovanje resnih zadev v zvezi z opravljanjem poklicnih nalog uslužbencev EU in članov institucij, ki ne vplivajo na finančne interese EU. Poleg tega je bilo v sodni praksi, ki je sledila zadevi Dalli, pojasnjeno tudi, da imajo lahko finančne posledice tudi kazniva dejanja, ki niso povezana z zaščito finančnih interesov (kot je psihično nadlegovanje). Odbor ugotavlja, da ima urad OLAF pravico preiskati take primere, tudi če meni, da zadevna kršitev ni imela finančnih posledic. Jasno je tudi, da pristojnost urada OLAF za izvajanje notranjih preiskav članov institucij, organov, uradov in agencij za zadeve, ki niso povezane z zaščito finančnih interesov, izhaja neposredno iz uredbe o uradu OLAF in ni dodatna pristojnost, ki bi jo institucije, organi, uradi in agencije prostovoljno prenesli na urad OLAF zunaj področja uporabe uredbe o uradu OLAF.

Kodeks ravnanja za poslance Evropskega parlamenta

54. Parlament je v dopisih z uradom OLAF izrazil tudi resne dvome o tem, da urad OLAF izvaja vzporedne notranje preiskave v zvezi z vprašanji, kot so nadlegovanje, nasprotje interesov ali etične kršitve, v katere so vpleteni poslanci Evropskega parlamenta, saj bi te preiskave lahko ogrozile notranje postopke Parlamenta, kot so določeni v njegovem kodeksu ravnanja. Po mnenju Parlamenta načelo lojalnega sodelovanja omejuje obseg dejavnosti urada OLAF, ki vključujejo Parlament.

55. V zvezi s tem odbor ugotavlja, da lahko institucije, organi, uradi in agencije sprejmejo notranja pravila za svoje člane o etičnih zadevah, vključno s kodeksom ravnanja, vendar to uradu OLAF ne preprečuje in ne more preprečiti izvajanja pristojnosti, ki so mu neposredno dodeljene z uredbo o uradu OLAF. Ta notranja pravila in kodeksi ravnanja so zavezujoči samo za zadevno institucijo, organ, urad in agencijo. Zato jih ni mogoče uporabiti kot podlago za to, da se uradu OLAF prepreči izvajanje notranje preiskave v skladu s členom 1(4) uredbe o uradu OLAF.

([18]) Sodba z dne 6. junija 2019, Dalli/Komisija T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, potrjena s sodbo z dne 25. februarja 2021, Dalli/Komisija, C-615/19P, ECLI:EU:C:2021:133 (zadeva T-399/17).

([19]) Glej odstavek 62 sodbe z dne 6. junija 2019, Dalli/Komisija T-399/17.

([20]) Glej odstavek 62 sodbe z dne 6. junija 2019, Dalli/Komisija T-399/17.

([21]) Člen 1(4) določa: „Urad [OLAF] v institucijah, organih, uradih in agencijah, ustanovljenih s Pogodbami ali na podlagi Pogodb (v nadaljnjem besedilu: institucije, organi, uradi in agencije), izvaja upravne preiskave za namene boja proti goljufijam, korupciji in drugim nezakonitim dejanjem, ki škodijo finančnim interesom Unije. V ta namen preiskuje zaskrbljujoče pojave v zvezi z opravljanjem poklicnih dolžnosti, ki lahko pomenijo zanemarjanje obveznosti uradnikov in drugih uslužbencev Unije, kar bi lahko imelo za posledico disciplinski oziroma kazenski postopek, oziroma enako hude napake pri opravljanju dolžnosti članov institucij in organov, vodij uradov in agencij ali članov osebja institucij, organov, uradov ali agencij, za katere ne veljajo Kadrovski predpisi (v nadaljnjem besedilu skupaj imenovani: uradniki, drugi uslužbenci, člani institucij ali organov, vodje uradov ali agencij ali člani osebja)“.

56. V zvezi z načelom lojalnega sodelovanja se odbor sklicuje na sodno prakso evropskih sodišč, v skladu s katero člen 13(2) Pogodbe o Evropski uniji (PEU) ([22]) „izraža načelo institucionalnega ravnovesja, ki je značilnost institucionalnega okvira Unije in ki **pomeni, da mora vsaka od institucij izvajati svoje pristojnosti ob ustreznem upoštevanju pristojnosti drugih institucij**“ ([23]). V zvezi s tem je Sodišče v zvezi z uradom OLAF razsodilo, da se zaradi dolžnosti lojalnega sodelovanja, ki jo ima ta urad, ne more spremeniti razdelitev nalog in odgovornosti, kot je določena z uredbo o uradu OLAF ([24]).

57. Ker pristojnost za izvajanje notranjih preiskav ni deljena pristojnost, temveč je z uredbo o uradu OLAF dodeljena samo uradu OLAF, se nobena institucija, vključno s Parlamentom, ne more sklicevati na načelo lojalnega sodelovanja med institucijami, da bi uradu OLAF preprečila izvajanje njegove pristojnosti za preiskovanje članov institucij, organov, uradov in agencij. Načelo lojalnega sodelovanja je namreč določeno v členu 5(3) uredbe za urad OLAF: „[m]edtem ko Urad [OLAF] izvaja notranjo preiskavo, zadevne institucije, organi, uradi ali agencije ne smejo začeti vzporedne preiskave istih dejstev, razen če se z Uradom dogovorijo drugače“.

Statut in Protokol št. 7 o privilegijih in imunitetah Evropske unije ([25])

58. Odbor je preučil tudi ustreznost statuta in Protokola št. 7 o privilegijih in imunitetah Evropske unije, ki določa pravila in splošne pogoje za opravljanje nalog poslancev Evropskega parlamenta ter zagotavlja zakonsko zaščito njihove svobode in neodvisnosti. Odbor navaja, da člen 1(3) uredbe o uradu OLAF, ki določa, da njeno področje uporabe ne posega v (a) Protokol št. 7 o privilegijih in imunitetah Evropske unije in (b) Statut poslancev Evropskega parlamenta, ne omejuje pristojnosti urada OLAF za preiskovanje članov institucij, organov, uradov in agencij v resnih zadevah, povezanih z opravljanjem njihovih poklicnih dejavnosti. Pojasnjeno je samo, da se taka pristojnost izvaja, ne da bi omejevala ali ogrožala mandat izvoljenih poslancev Evropskega parlamenta ali njihovo svobodo opravljanja vloge izvoljenih predstavnikov.

59. V skladu s sodno prakso so privilegiji in imunitete Evropske unije, ki so priznani s Protokolom št. 7, ter s tem tudi imuniteta poslancev Evropskega parlamenta povsem funkcionalne narave, saj je njihov namen preprečiti oviranje delovanja in neodvisnosti Evropske unije. Zato so ti privilegiji in imunitete podeljeni izključno v interesu Evropske unije. Po mnenju Sodišča je namen te imunitete „preprečiti kakršno koli oviranje pravilnega delovanja institucije, katere člani so, torej izvajanja pristojnosti te institucije“ ([26]). Iz tega sledi, da če preiskave urada OLAF v zvezi z dejanji poslancev Evropskega parlamenta ne posegajo v „mnenja ali glasove, izrečene pri opravljanju poslanskih dolžnosti“, te preiskave „ne posegajo“ v privilegije in imunitete poslancev Evropskega parlamenta na podlagi Protokola št. 7 in/ali njihovega statuta ([27]).

Medinstitucionalni sporazum iz leta 1999 in sklepi, ki jih sprejme posamezna institucija, organ, urad ali agencija EU o notranjih preiskavah urada OLAF

60. Parlament je v svojih dopisih z uradom OLAF tudi trdil, da urad OLAF v skladu z uredbo o uradu OLAF nima pristojnosti za preiskovanje dejanj poslancev Evropskega parlamenta, ki niso povezana z zaščito finančnih interesov, zato se lahko take preiskave izvajajo zgolj na podlagi Medinstitucionalnega sporazuma z dne 25. maja 1999 med Parlamentom, Svetom in Evropsko komisijo o notranjih preiskavah Evropskega urada za boj proti

([22]) Člen 13(2) PEU določa: „Vsaka institucija deluje v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama, in v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določata Pogodbi. Institucije med seboj lojalno sodelujejo“.

([23]) Sodba z dne 6. oktobra 2015, zadeva C-73/14, Svet Evropske unije/Evropska komisija ECLI:EU:C:2015:663.

([24]) Sodba z dne 5. septembra 2024, zadeva C-494/22, P Komisija/Češka republika, odstavek 149, ECLI:EU:C:2024:684.

([25]) Sklep Evropskega parlamenta z dne 28. septembra 2005 o sprejetju statuta poslancev Evropskega parlamenta (UL L 262, 7.10.2005, str. 1), na voljo na naslovu: http://data.europa.eu/eli/dec/2005/684/oj.

([26]) Sodba z dne 27. aprila 2022, Roos/Parlament, združene zadeve T-710/21, T-722/21 in T-723/21, odstavek 132.

([27]) Glej tudi Mnenje št. 2/2011 nadzornega odbora o pristojnostih urada OLAF za neodvisno izvajanje notranjih preiskav v institucijah EU, https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/supervisory-committee-olaf/opinions-and-reports_en.

goljufijam (OLAF). Mnenje, ki ga je izrazil Parlament, da bi morale preiskave urada OLAF v zvezi z evropskimi poslanci potekati v popolni skladnosti s Poslovnikom Parlamenta o izvajanju kodeksa ravnanja Parlamenta, ki se uporablja za poslance, saj je v uvodni izjavi 6 tega sporazuma navedeno, da preiskave urada OLAF „ne bi smele vplivati na odgovornosti institucij“. V skladu s temi pravili je na primer predsednik Parlamenta izključno pristojen, da po posvetovanju s posvetovalnim odborom o ravnanju poslancev sprejme končne odločitve o kršitvah kodeksa ravnanja s strani poslancev. Če bi OLAF izvajal vzporedne preiskave takih zadev, bi bila vprašljiva pristojnost predsednika Parlamenta in svetovalnega odbora.

61. V zvezi s tem odbor v skladu s sodno prakso sodišč EU ugotavlja, da pristojnost urada OLAF za izvajanje notranjih preiskav članov institucij, organov, uradov in agencij za zadeve, ki niso povezane z zaščito finančnih interesov, izhaja neposredno iz uredbe o uradu OLAF. To torej ni pristojnost, za katero so se institucije podpisnice Medinstitucionalnega sporazuma iz leta 1999 „prostovoljno“ odločile, da jo dodelijo uradu OLAF. Poleg tega, če bi bilo treba omejiti pristojnost urada OLAF za izvajanje notranjih preiskav članov institucij, organov, uradov in agencij, bi bilo to mogoče storiti zgolj z uredbo o uradu OLAF in ne z institucionalnim sporazumom, saj sporazum ni zakonodajni akt, ki bi lahko razveljavil, spremenil ali nadomestil uredbo o uradu OLAF.

62. Poleg tega Odbor meni, da če je res, da se „[p]reiskave v institucijah, organih, uradih in agencijah na področjih […] izvedejo v skladu s to uredbo in z odločitvami zadevne institucije, organa, urada ali agencije“ (člen 4(1) uredbe o uradu OLAF), se to nanaša na izvedbene določbe, ki jih morajo institucije, organi, uradi ali agencije vzpostaviti z notranjimi upravnimi odločbami. Ti sklepi določajo praktične ureditve, ki jih mora urad OLAF upoštevati pri izvajanju preiskovalnih dejavnosti (pregledi in zbiranje dokazov v prostorih, izmenjava informacij, razgovori z osebjem in člani itd.), vendar ne morejo vplivati in ne vplivajo na obstoj in izvajanje preiskovalnih pooblastil urada OLAF.

63. Odbor ugotavlja, da po sodbi v zadevi Dalli ni dvoma, da je urad OLAF pristojen za preiskavo poslancev Evropskega parlamenta in članov institucij, organov, uradov ali agencij zaradi hudih kaznivih dejanj, povezanih z opravljanjem njihovih poklicnih dolžnosti, ki ne smejo vplivati na finančne interese EU. Odbor nadalje ugotavlja, da bo prihodnja revizija uredbe o uradu OLAF primerna priložnost za popolno uskladitev člena 1(4) uredbe o uradu OLAF s sodbo Sodišča v zadevi Dalli. S tem bi se povečala jasnost in odpravili dvomi glede pristojnosti urada OLAF za izvajanje notranjih preiskav članov institucij, organov, uradov in agencij, ki ne vplivajo na finančne interese EU.

2.5 *Osnutek mnenja o notranjih preiskavah urada OLAF v zvezi z nadlegovanjem v institucijah, organih, uradih in agencijah EU*

64. Generalni direktor urada OLAF je leta 2022 nadzorni odbor obvestil o nekaterih težavah, s katerimi se je urad OLAF srečal v številnih primerih, povezanih z notranjimi preiskavami nadlegovanja, in ki bi lahko ogrozile njegovo neodvisnost.

65. Odbor je na podlagi informacij, ki jih je prejel od urada OLAF, menil, da je treba izdati mnenje za pojasnitev vloge in pristojnosti urada OLAF pri preiskovanju neprimernega vedenja in nadlegovanja v institucijah, organih, uradih in agencijah, ter podrobno preučiti dodano vrednost, ki jo te preiskave prinašajo v boju proti nadlegovanju in drugemu podobnemu neprimernemu vedenju uradnikov EU in članov institucij, organov, uradov in agencij. Ker pa se odbor ne vmešava v izvajanje tekočih preiskav, se je odločil, da bo zadevo preučil šele, ko bo generalni direktor urada OLAF zaključil prijavljene primere.

66. Odbor je decembra 2024 odobril osnutek mnenja, ki je bil nato uradno sprejet januarja 2025 ([28]). Odbor je preučil 20 primerov nadlegovanja, ki jih je urad OLAF v zadnjih petih letih (2018–2023) opustil (preiskave, ki niso bile uvedene), in devet preiskav nadlegovanja, ki so bile v navedenem obdobju zaključene.

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

67. Odbor je v svojem mnenju najprej navedel, da je po sodbi v zadevi Dalli zdaj potrjeno dejstvo, da je urad OLAF pristojen za izvajanje notranjih preiskav resnih zadev v zvezi z opravljanjem poklicnih dolžnosti uslužbencev in članov institucij, organov, uradov in agencij, ne glede na to, ali vplivajo na finančne interese Unije ali ne, in da ta pristojnost izhaja neposredno iz člena 1(4) uredbe o uradu OLAF. To ni dodatna pristojnost, ki bi jo institucije, organi, uradi in agencije prostovoljno prenesli na urad OLAF zunaj področja uporabe uredbe o uradu OLAF ([29]). Urad OLAF je zato pristojen za izvajanje notranjih preiskav v zvezi z nadlegovanjem, kot je opredeljeno v sodni praksi, tudi če to ne vpliva na finančne interese EU.

68. Vendar je analiza, ki jo je opravil odbor, pokazala, da urad OLAF običajno ne začne preiskave v zvezi s takimi zadevami, kadar (a) se obtožbe nanašajo na nadlegovanje, ki so ga storili uradniki in drugi „uslužbenci“ ali osebe na srednjih vodstvenih položajih, in kadar (b) ima zadevna institucija, organ, urad in agencija zmogljivosti in potrebno strokovno znanje ter lahko učinkovito in neodvisno opravi svojo notranjo preiskavo, ne da bi bilo potrebno posredovanje urada OLAF. V takih primerih urad OLAF meni, da začetek lastne preiskave ne bi pomenil sorazmerne ali učinkovite uporabe njegovih virov niti ne bi prinesel dodane vrednosti. V takih primerih bi generalni direktor opustil zadevo in zadevni instituciji, organu, uradu in agenciji poslal ustrezne informacije, da bi se lahko sprejeli ustrezni ukrepi v skladu s členom 5(6) uredbe o uradu OLAF.

69. Vendar OLAF meni, da je primerno in potrebno, da začne lastne preiskave, kadar se obtožbe o nadlegovanju nanašajo na visoke in višje vodstvene uradnike ter člane institucij, organov, uradov in agencij, saj lahko samo urad OLAF zagotovi potrebno stopnjo neodvisnosti pri izvajanju takih preiskav.

70. Odbor je ugotovil, da je pristop urada OLAF k obravnavi pritožb zaradi nadlegovanja v skladu z veljavnimi pravili in njegovim mandatom. Poleg tega je odbor menil, da preiskava urada OLAF v primerih nadlegovanja s strani visokih uradnikov zagotavlja resnično dodano vrednost v smislu neodvisnosti in nepristranskosti pri izvajanju takih preiskav.

71. V zvezi s tem Odbor ugotavlja, da glede na visok položaj v zadevni instituciji, organu, uradu in agenciji in visoko raven odgovornosti, ki se pripisuje nekaterim višjim uslužbencem EU ali članom institucij, organov, uradov in agencij, notranja preiskava, ki jo opravi zadevna institucija, organ, urad in agencija, morda ni dovolj objektivna, neodvisna in nepristranska. V nekaterih primerih institucije, organi, uradi in agencije morda niti nimajo potrebnih virov za imenovanje specializirane notranje skupine, odgovorne za izvedbo upravne preiskave. Nazadnje, trditve o nadlegovanju s strani visokih uradnikov in članov institucij, organov, uradov in agencij, ki jih preiskuje njihova institucija, organ ali agencija, bi lahko resno škodovale podobi in ugledu zadevne institucije, organa, urada in agencije.

72. Odbor je ugotovil tudi, da so institucije, organi, uradi in agencije v večini analiziranih primerov sodelovale in se niso vmešavale v preiskavo urada OLAF, v dveh primerih pa je bilo pomanjkanje sodelovanja očitno, pri čemer se je postavljala pod vprašaj pristojnost urada OLAF za izvajanje takih notranjih preiskav. To je povzročilo nadaljnje zamude pri preiskavah urada OLAF in negativno vplivalo na učinkovitost njegovega ukrepanja.

73. Odbor je zato ugotovil, da je obveznost institucije, organa, urada in agencije, da sodeluje z uradom OLAF in ne izvaja vzporednih preiskav, brezpogojna, kadar generalni direktor začne preiskavo zadev, ki spadajo v pristojnost urada OLAF. V zvezi s tem odbor meni, da kadar institucija, organ, urad in agencija ne izpolni zahteve urada OLAF, naj ne izvaja vzporedne preiskave v zvezi z zadevami, ki jih urad OLAF že preiskuje, ali zavrne predložitev informacij, pomembnih za preiskave urada OLAF, dejansko ne ravna v skladu z uredbo o uradu OLAF in načelom lojalnega sodelovanja. Tako ravnanje negativno vpliva na učinkovitost in doslednost dela urada OLAF ter navsezadnje posega v avtonomijo in neodvisnost urada OLAF pri izvajanju preiskav v okviru njegovega mandata.

([29]) Nadzorni odbor je svoje stališče o tej temi že izrazil v Mnenju št. 4/2024 Pristojnost urada OLAF za izvajanje notranjih preiskav: zadeva v zvezi s člani institucij EU.

2.6 ***Spremljanje trajanja preiskav urada OLAF***

74. V skladu s členom 7(8) uredbe o uradu OLAF mora odbor izvesti analizo posameznega primera preiskave, ki traja več kot 12 mesecev, za zagotovitev, da se preiskave urada OLAF izvajajo neprekinjeno ter v obdobju, ki je sorazmerno z njihovimi okoliščinami in zahtevnostjo.

75. Odbor z rednim spremljanjem trajanja preiskav urada OLAF in razlogov za morebitne nepotrebne zamude preverja, da ne prihaja do zunanjega ali notranjega vmešavanja v nepristransko vodenje preiskav. Dolgotrajne preiskave, ki jih ni mogoče utemeljiti, imajo lahko resne negativne posledice za: (i) procesne pravice zadevnih oseb in/ali (ii) nadaljevanje preiskave. Odbor s spremljanjem trajanja preiskav preverja tudi, ali se človeški in finančni viri, dodeljeni uradu OLAF, uporabljajo učinkovito.

76. Odbor meni, da je trajanje preiskav pomemben kazalnik učinkovitosti delovanja urada OLAF in da je v preteklih letih tej zadevi posvečal posebno pozornost. Odbor je v svojem zadnjem mnenju o tej temi, Mnenju št. 5/2021, leta 2019 opravil celovito oceno preiskav urada OLAF, ki so trajale več kot 36 mesecev. Pri tem je ugotovil nekatere pomanjkljivosti, na podlagi katerih so bila podana številna priporočila generalnemu direktorju urada OLAF.

77. Odbor je v svojem nedavno sprejetem Mnenju št. 3/2024 o osnutku novih smernic o preiskovalnih postopkih pozdravil napredek, ki ga je urad OLAF dosegel pri upravljanju trajanja svojih preiskav, in priznal, da so bila nekatera priporočila odbora vključena v osnutek revidiranih smernic o preiskovalnih postopkih. Vendar je tudi poudaril, da so pomembne smernice o preiskovalnih postopkih, ki preiskovalcem zagotavljajo jasna navodila za preprečevanje neupravičenih obdobij nedejavnosti med preiskovalnim postopkom. V zvezi s tem je odbor generalnemu direktorju urada OLAF predložil več priporočil o spremembah smernic o preiskovalnih postopkih, ki bi uradu OLAF pomagale odpraviti težavo pretirano dolgotrajnih preiskav. Odbor verjame, da bo generalni direktor urada OLAF ta priporočila potrdil v končni različici smernic o preiskovalnih postopkih. Vendar, kot je navedeno zgoraj, odbor skrbi dejstvo, da je bilo sprejetje smernic o preiskovalnih postopkih preloženo brez konkretnega časovnega okvira.

78. Odbor je v letu poročanja tako kot vsako leto od urada OLAF prejel informacije o preiskavah, ki trajajo več kot 12 mesecev. Da bi bolje razumel, kako je urad OLAF upravljal trajanje svojih preiskav v letu 2024 in kako je spoštoval splošno načelo sorazmernosti trajanja preiskave urada OLAF, tudi ob upoštevanju predhodno oblikovanih priporočil, je odbor izvedel oceno, osredotočeno na preiskave, ki so trajale več kot 36 mesecev (glej oddelek 2.6.2).

2.6.1 *Poročila o preiskavah, ki trajajo več kot 12 mesecev, ki jih je odbor prejel v letu 2024*

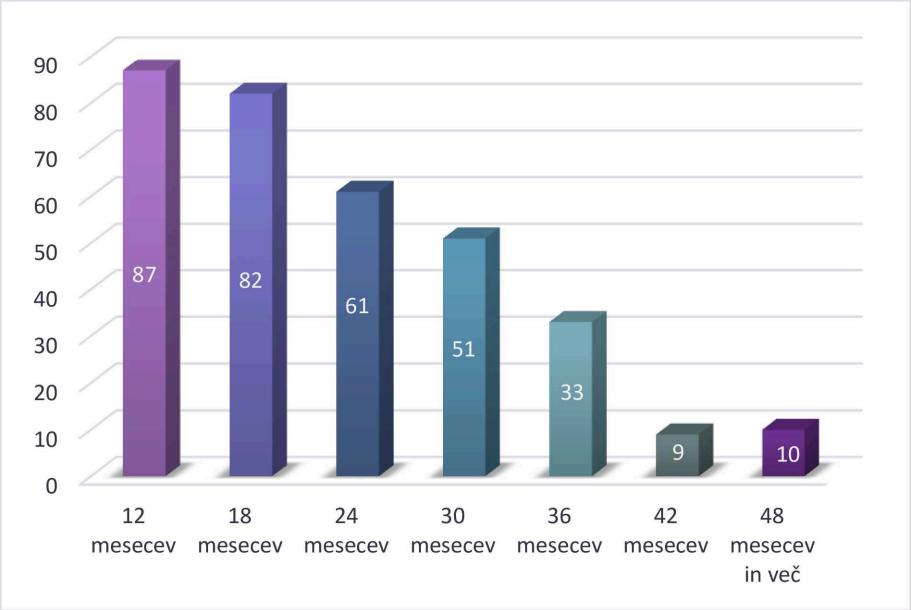
79. Če preiskave ni mogoče zaključiti v 12 mesecih od njenega začetka, mora v skladu s členom 7(8) uredbe o uradu OLAF ([30]) generalni direktor urada OLAF po poteku teh 12 mesecev in nato vsakih šest mesecev uradno poročati odboru. V teh poročilih urad OLAF navede razloge, zakaj preiskava ostaja odprta, ter po potrebi ([31]) popravne ukrepe, ki jih je treba sprejeti za pospešitev preiskav, in pričakovani časovni okvir za njihovo zaključitev.

80. Odbor je leta 2024 od urada OLAF prejel 490 poročil v zvezi s 333 tekočimi posameznimi preiskavami, ki so trajale več kot 12 mesecev. Od teh jih je 49 % trajalo več kot 24 mesecev, 16 % pa 36 mesecev (slika 1). Razčlenitev preiskav urada OLAF po sektorjih je predstavljena na sliki 2.

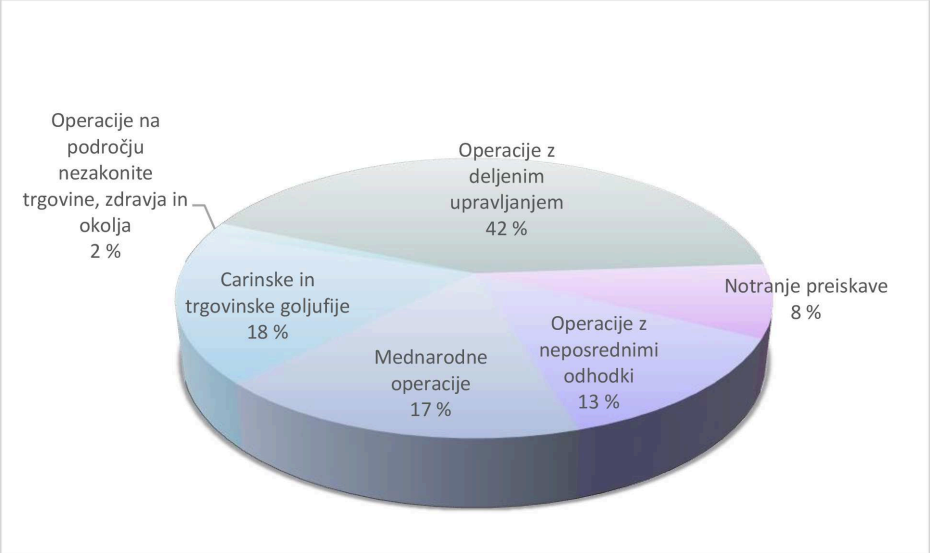
([30]) Člen 7(8) Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013 določa: „Če preiskave ni mogoče zaključiti v 12 mesecih od njenega začetka, generalni direktor po poteku teh 12 mesecev in nato vsakih šest mesecev poroča nadzornemu odboru, pri čemer navede razloge in po potrebi predvidene popravne ukrepe za pospešitev preiskave".

([31]) Besedilo „po potrebi" je bilo besedilu člena 7(8) uredbe o uradu OLAF dodano z Uredbo (EU, Euratom) 2020/2223 o spremembi.

Slika 1: 333 dolgotrajnih primerov, prijavljenih v letu 2024



Slika 2: Razčlenitev dolgotrajnih primerov po sektorjih, prijavljenih v letu 2024



2.6.2 *Spremljanje preiskav urada OLAF, ki trajajo več kot 36 mesecev, v letu 2024*

81. Leta 2024 je odbor redno spremljal trajanje preiskav urada OLAF, pri čemer se je osredotočil zlasti na preiskave, ki so trajale dlje kot 36 mesecev. Spremljanje je potekalo v dveh fazah. Najprej je odbor analiziral primere, ki so med 1. januarjem in 31. avgustom 2024 trajali več kot 36 mesecev (39 primerov). Nato je odbor pregledal nove primere, ki so med 1. septembrom in 31. decembrom 2024 trajali več kot 36 mesecev (13 novih primerov). V drugi fazi je odbor preučil tudi napredek v zvezi z 39 primeri, ki so bili analizirani v začetku leta.

82. V skladu s členom 10 delovnih dogovorov, dogovorjenih med uradom OLAF in odborom ([32]), je imel odbor dostop do spisov v zvezi z zgoraj navedenimi 52 preiskavami. Do konca decembra 2024 je urad OLAF zaključil 44 od teh primerov, osem pa jih je še potekalo.

([32]) Trenutni delovni dogovori, ki sta jih sprejela urad OLAF in odbor, odboru zagotavljajo delni neposredni dostop do informacij, povezanih z zadevami, ki so na voljo in evidentirane v sistemu vodenja zadev urada OLAF. Delovni dogovori so na voljo na naslovu: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/system/files/2021-10/OLAF%20SC%20WA%20signed.pdf.pdf.

83. Odbor je pri pregledu proučil naslednje kazalnike.

Neprekinjenost preiskovalnih dejavnosti. Intenzivnost preiskovalnih dejavnosti je bila skrbno pregledana med celotnim trajanjem vsakega primera. Odbor je preveril razloge, ki jih je urad OLAF navedel v svojih 12-mesečnih poročilih glede na spise zadev in analiziral neprekinjeno izvajanje dejavnosti med obdobji poročanja. Posebno pozornost je namenil prekinitvam preiskovalnih dejavnosti, ki so trajale več kot tri mesece. Utemeljitve so bile preučene v spisu v zadevi (izrecno navedene ali kako drugače razvidne) ([33]). Odbor se je osredotočil tudi na oceno neprekinjenega izvajanja preiskav, ki jo je pripravila skupina urada OLAF za pregled ([34]).

Načrtovanje preiskav in operativno prednostno razvrščanje. Odbor je pregledal notranjo prakso urada OLAF za upravljanje trajanja preiskav, s posebnim poudarkom na načrtovanju in operativnem prednostnem razvrščanju. Odbor je ocenil, ali je bil v vseh enotah urada OLAF sprejet dosleden in enoten pristop ([35]). Preučil je tudi, ali je vodstvo urada OLAF dodelilo operativno prednost preiskavam, ki so trajale več kot 36 mesecev, z jasnim ciljem, da se čim hitreje zaključijo ([36]).

Sorazmernost in učinkovitost. Odbor je opravil tudi predhodno oceno sorazmernosti trajanja vsake preiskave, pri čemer je ocenil, ali je bilo trajanje upravičeno glede na okoliščine primera. Poleg tega je nadzorni odbor ocenil, ali so bili predlagani popravni ukrepi smiselni in primerni za odpravo razlogov za nezaključitev primerov.

84. Analizo, ki jo je odbor opravil leta 2024, je mogoče povzeti na naslednji način.

Poročanje

85. Odbor je ugotovil, da je „zahtevnost zadeve“ najpogosteje navedeni razlog urada OLAF za utemeljitev trajanja preiskave (naveden v 85 % primerov). Okoliščine, v katerih bi se preiskava lahko štela za zahtevno, se lahko od primera do primera razlikujejo glede na njen predmet in posebne okoliščine. Urad OLAF se običajno sklicuje na zahtevnost, kadar je vključenih veliko število dokumentov in jih je zaradi njihove oblike, obsega in jezika težko pregledati. Zahtevnost je omenjena tudi, kadar se pojavijo težave med jurisdikcijami in druga pravna vprašanja, kadar zadeva vključuje ali bi lahko vključevala več oseb ([37]) in/ali držav, kadar je obseg preiskave širok ali kadar je transakcije težko analizirati.

86. Drugi razlogi, s katerimi urad OLAF utemeljuje trajanje, so notranji (npr. kadrovske zadeve, kot je dolgotrajna odsotnost vodilnega preiskovalca ali reorganizacija preiskovalne skupine) ali zunanje okoliščine, na katere urad OLAF ne more vplivati (npr. težave pri sodelovanju z deležniki, čakanje na prispevek evropskih institucij, nacionalnih organov ali drugih deležnikov ali vpliv pandemije COVID-19).

87. Odbor je ocenil vsebino 12-mesečnih poročil urada OLAF glede na vse razpoložljive podatke v vsakem spisu v zadevi in pri tem ni ugotovil neskladij. Na splošno odbor meni, da lahko predloga, ki se uporablja za poročanje odboru, če je pravilno izpolnjena, omogoči zanesljiv pregled zadeve. Pomembno je, da se informacije v njej posodobijo vsakih šest mesecev, pri čemer je treba posebno pozornost nameniti popravnim ukrepom, sprejetim v obdobju poročanja, in njihovi učinkovitosti. Odbor je že opozoril ([38]), da ima urad OLAF tudi v primerih, ko je preiskava ob pripravi 12-mesečnega poročila v postopku zaključevanja, še vedno obveznost, da odbor obvesti o popravnih ukrepih, sprejetih med preiskavo.

([33]) Glej mnenje nadzornega odbora št. 5/2021, priporočilo 1b.
([34]) Glej mnenje nadzornega odbora št. 5/2021, priporočilo 2.
([35]) Glej mnenje nadzornega odbora št. 5/2021, priporočilo 3.
([36]) Glej mnenje nadzornega odbora št. 5/2021, priporočilo 4c.
([37]) Analizirani primeri so vključevali različne fizične/pravne osebe, in sicer od 1 do 29.
([38]) Glej Mnenje nadzornega odbora št. 5/2021, odstavka 38 in 39.

Neprekinjenost preiskav

(a) *Prekinitve pri izvajanju preiskovalnih dejavnosti*

88. Odbor je skrbno preučil intenzivnost preiskovalnih dejavnosti med celotnim trajanjem vsake zadeve in ugotovil, da so v življenjskem ciklu večine analiziranih zadev (47 zadev) obstajala obdobja nedejavnosti ([39]). V večini primerov je primer vključeval več kot eno obdobje nedejavnosti. V 44 zadevah je odbor ugotovil prekinitve, ki so trajale od treh do osmih mesecev ([40]). V 12 zadevah so prekinitve trajale od devet do 15 mesecev ([41]). V štirih zadevah je odbor ugotovil daljša obdobja nedejavnosti, in sicer od 16 do 23 mesecev ([42]). Kot je že navedel v prejšnjih mnenjih, odbor priznava, da analiza trajanja ne more temeljiti le na številu in trajanju prekinitev izvajanja dejavnosti v preiskavi ter da je treba pri vsaki analizi upoštevati celoten spis v preiskovani zadevi ter v skladu s členom 7(5) uredbe o uradu OLAF tudi posebne okoliščine in zahtevnost vsake zadeve.

89. Odbor ponavlja ([43]), da je treba obdobja nedejavnosti ustrezno zabeležiti in utemeljiti v spisu v zadevi ter da je treba ovire ali zamude, na katere skupina, pristojna za zadevo, naleti med trajanjem preiskave, vedno evidentirati in zagotoviti njihovo sledljivost v sistemu OCM (npr. v obliki opombe k spisu). To bi vodstvu urada OLAF omogočilo učinkovito spremljanje napredka preiskave ter zagotovilo zahtevano stopnjo preglednosti in odgovornosti.

90. Odbor je v svoji prejšnji analizi trajanja ugotovil, da urad OLAF v večini primerov v sistemu OCM ni ustrezno evidentiral okoliščin za obdobja nedejavnosti ([44]). Analiza, izvedena leta 2024, kaže na izboljšanje na tem področju, saj je urad OLAF redno dokumentiral prekinitve, ki so bile daljše od treh mesecev, tako da je odbor lahko razumel razloge za taka obdobja nedejavnosti. Odbor je nedokumentirane prekinitve odkril samo v manjšem številu primerov ([45]).

91. V zvezi s tem odbor pozdravlja prakso dokumentiranja postopnega napredka pri analizi podatkov urada OLAF v zaznamkih v spisu v zadevi ter evidentiranja vseh postopkovnih ovir, s katerimi se srečuje preiskovalna skupina ([46]).

92. Odbor je tudi ugotovil, da je urad OLAF dokumente v večini primerov evidentiral pravočasno, vendar je v nekaj primerih to storil z nekaj zamude (npr. izmenjava elektronskih sporočil je potekala nekaj časa, preden so bili ti dokumenti vneseni v sistem OCM) ([47]). Ta praksa odstopa od potrebe po jasnosti in preglednosti v sistemu OCM, ki je ključnega pomena za racionalizirano izvajanje preiskav, vodstveni nadzor in spremljanje dela, ki ga opravlja odbor. Odbor zato poudarja, da je treba vse ustrezne dokumente takoj vnesti v sistem OCM.

(b) *Mnenja skupine za pregled*

93. Odbor je v vseh 44 zaključenih zadevah analiziral tudi mnenja, ki jih je skupina za pregled podala pred zaključkom zadeve („mnenje o zaključku“). Odbor je zaznal nekaj heterogenosti pri analizi neprekinjenega izvajanja preiskav, ki jo je izvedla skupina za pregled: v nekaterih primerih se je skupina za pregled v mnenju sklicevala na obdobja nedejavnosti ali zahtevnost zadeve, ne da bi zagotovila pojasnila ali dodatne podrobnosti v podporo svoji oceni ([48]), v drugih primerih pa je v mnenju zgolj navedla, da „ni bilo takih indicev [o neupravičenih zamudah]“, čeprav je iz vsebine spisa mogoče sklepati drugače ([49]).

([39]) [V petih primerih ni bilo ugotovljenih obdobij nedejavnosti – zaupno].
([40]) [Zaupno].
([41]) [Zaupno].
([42]) [Zaupno].
([43]) Glej mnenje nadzornega odbora št. 5/2021, odstavek 44.
([44]) Glej mnenje nadzornega odbora št. 5/2021, odstavek 45 in nasl.
([45]) [Zaupno].
([46]) [Zaupno].
([47]) [Zaupno].
([48]) [Zaupno].
([49]) [Zaupno].

94. Odbor ponavlja svoje že izraženo stališče ([50]), da je ocena, opravljena ob koncu preiskave, izjemno pomembna za spremljanje učinkovitosti dejavnosti urada OLAF. Zato je pomembno, da se v mnenjih, ki jih izda skupina za pregled, opredelijo natančna obdobja vsake nedejavnosti ter oblikujejo jasni in dobro utemeljeni zaključki.

Načrtovanje preiskav in prednostno razvrščanje

95. Urad OLAF je v okviru zadnje posodobitve smernic o preiskovalnih postopkih spremenil člen 9(1) tako, da je vključil zahtevo, da preiskovalne enote „orišejo začetni delovni načrt“. Odbor pozdravlja ta razvoj dogodkov in priznava prizadevanja generalnega direktorja urada OLAF pri izvajanju priporočila 3 iz Mnenja št. 5/2021.

96. Izvedena analiza pa je pokazala, da v 60 % primerov začetni načrti preiskav niso bili pripravljeni. V preostalih 40 % primerov je bil začetni delovni načrt pripravljen, vendar je bil posodobljen samo v treh primerih ([51]). Odbor priznava, da je bila velika večina analiziranih preiskav začeta, preden so bile oktobra 2021 posodobljene smernice o preiskovalnih postopkih. Odbor kljub temu ponavlja svoje stališče ([52]), da bi se z doslednejšim pristopom delovanje urada OLAF izboljšalo. Delovni načrti, pripravljeni na začetku preiskave in po potrebi posodobljeni, vodstvu urada OLAF zagotavljajo konkretno orodje za spremljanje trajanja in napredka preiskav ter omogočajo optimalno uporabo njegovih kadrovskih virov.

97. V analizi odbora je bilo ugotovljeno, da je tudi operativno prednostno razvrščanje zadev nekoliko heterogeno. Samo osem preiskav, ki so trajale več kot 36 mesecev, je bilo izrecno razvrščenih med prednostne ([53]). Vendar je analiza pokazala tudi, da je bilo 30 primerov zaključenih kmalu po tem, ko so trajali več kot 36 mesecev, čeprav jim ni bila izrecno dodeljena operativna prednost ([54]).

98. V zvezi s tem odbor pozdravlja dejstvo, da je urad OLAF samodejno prednostno razvrstil večino preiskav, ki so trajale več kot 36 mesecev, kar je pozitivna sprememba, s katero se izpolnjuje priporočilo 4c iz Mnenja št. 5/2021. Kljub temu odbor poudarja, da je pomembno evidentirati odločitve o prednostnem razvrščanju preiskav v spisu v zadevi ter dokumentirati morebitne naknadne spremembe teh odločitev.

99. Analiza, ki jo je opravil odbor o primerih, ki so v letu 2024 trajali več kot 36 mesecev, je razkrila številne ugotovitve. Prvič, število teh primerov se je v primerjavi z letom 2019 rahlo povečalo (z 10 % na 16 % vseh prijavljenih primerov v letu 2024). Zdi se, da se ta številka ujema z zmanjšanjem števila uslužbencev urada OLAF v zadnjih petih letih in vse večjo zahtevnostjo preiskav, ki jih izvaja urad OLAF ([55]). Vendar je bilo v analizi poudarjeno, da je bila večina preiskav pospešena po 36 mesecih trajanja, zaradi česar je bila večina zaključenih v obdobju od 36 do 42 mesecev.

100. Kar zadeva neprekinjeno izvajanje preiskav, je odbor ugotovil, da so bile ugotovljene prekinitve izvajanja v skoraj 70 % primerov dejansko upravičene ([56]). Pri preostalih 30 % je odbor ugotovil, da je bil ponavljajoči se element, ki je vplival na trajanje, dolga odsotnost glavnega preiskovalca in/ali posledične spremembe v sestavi skupine, pristojne za zadevo ([57]). Pri manjšem številu analiziranih primerov ([58]) so se po mnenju odbora pojavili pomisleki glede sorazmernosti trajanja zadevnih primerov: odbor meni, da se v teh primerih preiskave urada OLAF niso izvajale neprekinjeno in da prekinitve niso bile upravičene. Glede na navedeno odbor poudarja, da je treba prekinitve v izvajanju preiskav čim bolj omejiti. Poudarja tudi, da je treba taka obdobja nedejavnosti jasno utemeljiti v spisu v zadevi.

([50]) Priporočilo št. 2 iz mnenja nadzornega odbora št. 5/2021.
([51]) [Zaupno].
([52]) Priporočilo št. 3 iz mnenja nadzornega odbora št. 5/2021.
([53]) [Zaupno].
([54]) [Zadeve, zaključene v obdobju od 36 in 42 mesecev – zaupno].
([55]) Leta 2019 se je urad OLAF skliceval na „zahtevnost zadeve“ kot razlog, ki upravičuje trajanje preiskave, v 43 % primerov, v letu poročanja pa v 85 % primerov.
([56]) [Zaupno].
([57]) [Zaupno].
([58]) [Zaupno].

101. Analiza je nadalje pokazala, da čeprav se priprava delovnih načrtov zahteva v skladu s členom 9(1) veljavnih smernic o preiskovalnih postopkih, se delovni načrti še ne sprejemajo dosledno v vseh preiskovalnih enotah. Odbor upa, da se bo člen 9(1) smernic o preiskovalnih postopkih v prihodnje dosledneje uporabljal.

2.7 *Spremljanje posameznih pritožb, ki jih je odbor predložil uradu OLAF*

102. Tako kot vsako leto je odbor prejel polletna poročila in ustrezne dokumente o posameznih pritožbah, ki jih je obravnaval urad OLAF. Leta 2024 je generalni direktor odbor obvestil, da je urad OLAF obravnaval skupno tri pritožbe. Generalni direktor je zagotovil tudi pregled pritožb, ki jih je obravnaval evropski varuh človekovih pravic. Urad OLAF je zagotovil samodejni dostop do ustreznih zadev v sistemu urada OLAF za vodenje zadev, ki vsebuje vse ustrezne dokumente in informacije ([59]). Odbor se je osredotočil na tri pritožbe, ki jih je urad OLAF neposredno obravnaval v letu 2024 in ki so vse temeljile na členu 90a kadrovskih predpisov ([60]).

103. V skladu s členom 90a Kadrovskih predpisov lahko uradniki EU in drugi uslužbenci generalnemu direktorju urada OLAF predložijo zahteve v zvezi s svojimi pravicami in tem, kako so obravnavani v okviru preiskav, ki jih izvaja urad OLAF. Vložijo lahko tudi pritožbe zoper akt, ki negativno vpliva na njihov položaj, v zvezi s preiskavami urada OLAF.

104. Odbor ugotavlja, da so bili v dveh pritožbah, ki so ju vložile osebe, vključene v preiskave urada OLAF, vloženi odškodninski zahtevki zaradi domnevne kršitve procesnih jamstev. Obe pritožbi sta bili vloženi po zaključku preiskav urada OLAF. Preostalo pritožbo je vložil informator in se je nanašala na „opuščeno zadevo“, v kateri se je urad OLAF odločil, da ne bo začel preiskave.

105. Odbor ugotavlja še, da je urad OLAF v vseh zgoraj navedenih pritožbah vsem pritožnikom zagotovil zadostna pojasnila in ravnal v skladu s svojo obveznostjo iz člena 41(2), točka (c), Listine Evropske unije o temeljnih pravicah o „obveznosti uprave, da svoje odločitve obrazloži“.

3 **Sodelovanje**

3.1 *Sodelovanje z uradom OLAF*

106. Odbor je v letu 2024 utrdil plodno sodelovanje z uradom OLAF z vzdrževanjem odprtega in smiselnega dialoga z njegovim generalnim direktorjem in njegovo ekipo.

107. Pri tem je nadaljeval prakso, da na svoje mesečne sestanke povabi tudi generalnega direktorja urada OLAF in njegovo osebje, da bi razpravljali in bili obveščeni o vseh zadevah, pomembnih za delo odbora in urada OLAF. Člani odbora in sekretariata so imeli tudi uradne in neuradne sestanke z vodstvom in osebjem urada OLAF v okviru priprave dela odbora.

108. Odbor je v skladu z uredbo o uradu OLAF in uveljavljenimi delovnimi praksami od urada OLAF prejel naslednja poročila: (i) poročila o preiskavah, ki trajajo več kot 12 mesecev, (ii) poročila o priporočilih, ki jih je urad OLAF izdal od 1. oktobra 2013 niso bila upoštevana in za katera je urad OLAF od zadevnih organov prejel odgovore v okviru letnega spremljanja za leto 2023, (iii) poročila o pritožbah, vloženih pri uradu OLAF, o procesnih jamstvih v tekočih preiskavah urada OLAF, (iv) poročila o zadevah, v katerih so bile informacije poslane nacionalnim pravosodnim organom, in (v) poročila o odložitvah v skladu s členom 4(6) uredbe o uradu OLAF.

([59]) V skladu s členom 6(2) delovnih dogovorov med uradom OLAF in nadzornim odborom.

([60]) Uredba št. 31 (EGS), 11 (ESAE) o kadrovskih predpisih za uradnike in pogojih za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske gospodarske skupnosti in Evropske skupnosti za atomsko energijo, na voljo na naslovu: EUR-Lex - 01962R0031-20140501 – SL – EUR-Lex.

3.2 *Odnosi z deležniki*

109. Odbor je odgovoren institucijam, ki so imenovale njegove člane, hkrati pa ima vlogo partnerja v dialogu z institucijami EU. Institucijam EU poroča o svojih dejavnostih, na njihovo zahtevo lahko izda mnenja ter pripravlja poročila o preiskovalnih zadevah in izmenjuje mnenja z njimi na politični ravni ([61]).

110. Odbor meni, da je pomembno ohranjati reden stik z institucijami EU ter partnerji in deležniki urada OLAF, da bi se izboljšal pretok informacij in pridobile povratne informacije o učinkovitosti urada OLAF. Odbor in njegov sekretariat sta bila v stikih: (i) z evropskim varuhom človekovih pravic (udeležba na plenarnem zasedanju odbora 9. julija 2024), (ii) z delovno skupino Sveta za boj proti goljufijam (predsednica je 18. julija 2024 predstavila poročilo za leto 2023), (iii) z Odborom Evropskega parlamenta za proračunski nadzor (CONT) (predsednik je 5. septembra 2024 predstavil letno poročilo odbora za leto 2023). Poleg tega se je predsednik odbora udeležil konference urada OLAF in EJT 22. aprila 2024, poročevalec službe za usklajevanje boja proti goljufijam (AFCOS) pa konference AFCOS 2024 urada OLAF dne 16. oktobra 2024.

111. Odbor je sodeloval tudi v letni medinstitucionalni izmenjavi mnenj o uradu OLAF, ki je potekala 3. decembra 2024 in je bila osredotočena na uporabo umetne inteligence s strani akterjev EU za boj proti goljufijam. Odbor je dejavno sodeloval na seji in potrdil, da bi lahko uporaba samodejnih algoritmov koristila pri odkrivanju goljufij in prispevala k racionalizaciji preiskav. Najpreprostejša uporaba umetne inteligence bi omogočila, da se avtomatizirajo ponavljajoče se naloge, osebje urada OLAF pa bi jo lahko uporabljalo tudi za ocenjevanje in razumevanje različnih nacionalnih pravnih okvirov. V naprednejših primerih se z uporabo umetne inteligence povečujejo zmogljivosti za učinkovitejšo in natančnejšo obdelavo velikih količin podatkov kot doslej. Odbor je v skladu s svojimi posebnimi pristojnostmi poudaril, da bi morala uporaba umetne inteligence vključevati skladnost z omejitvami, ki jih določa pravni okvir, ter s sodno prakso in etičnimi standardi. Opozoril pa je tudi na tveganja, povezana z uporabo umetne inteligence, in sicer na pristranskost, razložljivost in preglednost, ter na vprašanje stroškov in posledično potrebo po ustreznem financiranju.

4 **Upravljanje in viri**

4.1 *Delovne metode nadzornega odbora*

112. Leta 2024 je imel odbor 11 plenarnih zasedanj, bodisi v hibridni obliki ali osebno ([62]). Za vsako pomembno vprašanje, ki je bilo proučeno, je imenoval poročevalca. Poročevalci so v sodelovanju s sekretariatom pripravili osnutke poročil za razpravo na plenarnih sestankih, organizirali pa so tudi neformalna in uradna srečanja z ustreznim osebjem urada OLAF in sekretariatom o pripravi mnenj. Poleg tega so se predsednik, poročevalci in člani sekretariata redno sestajali, da bi obravnavali posebna vprašanja.

113. Po odstopu Thierryja Cretina s položaja julija 2024 je odbor do konca leta nadaljeval delo s štirimi člani. Član, ki bo za preostanek mandata zamenjal Thierryja Cretina, bo imenovan z rezervnega seznama iz sklepa o imenovanju članov nadzornega odbora urada OLAF ([63]), ki so ga Evropski parlament, Svet in Komisija sprejeli 28. marca 2022.

([61]) Člen 15(1) Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013: „Nadzorni odbor generalnemu direktorju pošilja mnenja in, kadar je to primerno, priporočila, med drugim glede virov, ki jih Urad potrebuje za uresničevanje svoje preiskovalne funkcije, prednostnih preiskovalnih nalog Urada [OLAF] in trajanja preiskav. Ta mnenja lahko pripravlja na lastno pobudo, na zahtevo generalnega direktorja ali na **zahtevo institucije, organa, urada ali agencije**, pri čemer pa ne posega v izvajanje potekajočih preiskav. […]
[…] Institucije, organi, uradi ali agencije prejmejo izvod mnenj, izdanih na podlagi tretjega pododstavka."

([62]) Od januarja do decembra 2024.

([63]) Sklep (EU, Euratom) 2022/521 Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije z dne 28. marca 2022 o imenovanju članov nadzornega odbora Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF).

4.2 *Sekretariat*

114. V letu 2024 je sekretariat še naprej podpiral člane odbora pri učinkovitem izvajanju nalog in s tem krepil neodvisnost urada OLAF. Odbor tako kot v prejšnjem poročilu ([64]) opozarja, da je izjemno pomembno, da ima sekretariat zadostne vire za podporo nadzornemu odboru in nadzornici za procesna jamstva ter za ohranitev potrebne ločitve nalog med obema organoma. Po lanski izmenjavi mnenj med odborom in generalnim sekretarjem Evropske komisije o tem vprašanju je generalni sekretar odboru zagotovil, da bo zahtevana podpora zagotovljena.

115. Sekretariat je v obdobju poročanja začel izvajati dva postopka zaposlovanja. Pričakuje se, da se bosta sekretariatu v prvem četrtletju leta 2025 pridružili dve osebi.

116. Odbor je bil vključen v te postopke zaposlovanja. Uradniki, imenovani v sekretariat, ne smejo nikoli zahtevati ali sprejemati navodil o izvajanju nadzornih funkcij odbora od nobene vlade ali institucije, organa, urada ali agencije. Vključenost odbora v te postopke zaposlovanja zagotavlja neodvisnost izbirnega postopka.

117. Sekretariat je tako kot preostanek Komisije v letu še naprej deloval hibridno, pri čemer je združeval delo na kraju samem in delo na daljavo, ter izvajal delovni program, kot je bilo dogovorjeno z odborom.

118. Sekretariat še naprej upravno spada (od marca 2017) pod Urad Evropske komisije za vodenje in plačevanje posameznih pravic (PMO), čeprav deluje na ločenem varnostnem območju v prostorih urada OLAF. Odbor je v preteklosti že večkrat izrazil dvome o tem, ali je „hibridna“ povezava njegovega sekretariata s PMO najprimernejša lokacija.

4.3 *Proračunske zadeve*

119. Proračun odbora za leto 2024 je znašal 200 000 EUR. Dejanski znesek, izplačan do konca leta 2024, je znašal 160 580,99 EUR, kar je približno 80 % skupnega zneska.

120. Odredbodajalec na podlagi nadaljnjega prenosa pooblastil, pristojen za odhodke, je direktor PMO.

([64]) Letno poročilo nadzornega odbora za leto 2023, odstavek 49.