C/2025/4511

7.8.2025

MENETLUSLIKE TAGATISTE KONTROLÖRI 2024. AASTA TEGEVUSARUANNE

(C/2025/4511)

Eessõna

See on kolmas aastaaruanne, mis käsitleb minu tegevust menetluslike tagatiste kontrolörina. Nagu on sätestatud OLAFi määruses, on minu ülesanne käsitleda kaebusi selle kohta, kuidas on OLAF järginud menetluslikke tagatisi, ning OLAFi juurdluste suhtes kohaldatavate normide väidetava rikkumise kohta, mille on esitanud isikud, keda sellised juurdlused puudutavad ja keda me nimetame „juurdlusalusteks isikuteks“. See hõlmab menetlusnõuete ja põhiõiguste võimalikku rikkumist.



Enne kontrolöri ametikoha loomist oli OLAFi juurdluse all olevatel isikutel väga vähe võimalusi, kui nad soovisid esitada sõltumatule organile või asutusele kaebuse OLAFi juurdluse läbiviimise viisi kohta. Ainus võimalus oli esitada Euroopa Ombudsmanile kaebus haldusomavoli kohta või püüda väga rangetel tingimustel nõuda komisjoni lepinguvälise vastutuse kohaldamist.

Selle vajakajäämise kõrvaldamiseks on 2020. aasta OLAFi määrusesse tehtud muudatustega kehtestatud asjakohane kaebuste esitamise mehhanism, millega antakse igale juurdlusalusele isikule võimalus esitada kontrolörile kaebus.

Selle hiljuti loodud sõltumatu halduslíku kaitsevahendi abil kohandab kontrolör järk-järgult, kuid pidevalt tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtteid ja viib need vastavusse tõhusa halduskaitse põhimõtetega. Kontrolör võtab alati arvesse ELi põhiõiguste hartast tulenevaid põhiõigusi, OLAFi tegevuse puhul kehtivaid konkreetseid menetluslikke tagatisi ning üldisi õiguspõhimõtteid ja OLAFi juurdluste suhtes kohaldatavat ELi kohtute praktikat.

Kontrolöri jaoks on oluline, et kaebuste esitamise mehhanism ei oleks üksnes tõhus õiguskaitsevahend juurdlusaluste isikute jaoks, vaid et see suurendaks ka OLAFi tegevuse üldist läbipaistvust. ELile ja maksumaksjatele on hädavajalik tõhus ja tulemuslik pettustevastase võitluse organ, mis suudab kaitsta ELi finantshuve, kuid sama tähtis on, et võimalikku pettust käsitlevad OLAFi juurdlused toimuksid täielikus kooskõlas põhiõiguste ja menetluslike tagatistega.

Kontrolöri rolli ja kõnealuse uue funktsiooni piiratuse paremaks mõistmiseks on oluline meeles pidada, et kontrolör ei tegutse kohtunikuna, kes hindab OLAFi otsuste ja toimingute seaduslikkust. Kontrolöri ülesanne on pigem leida ja pakkuda lahendusi kaebuse esitajate tõstatatud küsimustele. Lahendusettepanekute ja OLAFi peadirektorile esitatud soovituste kaudu püüab kontrolör lahendada asjaomaseid probleeme ning parandada tulevikku suunatud viisil OLAFi haldus- ja juurdlustavasid.

Loodan, et see aruanne aitab parandada teadlikkust juurdlusaluste isikute kaebuste keskmes olevatest küsimustest. Samal ajal loodan, et see suurendab OLAFi vastutust ja inimeste usaldust süsteemi vastu, mille EL on kehtestanud pettuste vastu võitlemiseks.

Mul on hea meel teatada, et vaatamata kaebuste arvu suurenemisele saavutasime 2024. aastal kõik oma eesmärgid. Sellega seoses olen tänulik õigusabi eest, mida sekretariaat mulle pakkus.

Käesolevast aruandest saate rohkem teada meie töö ja kaebuste esitamise mehhanismi abil saavutatud tulemuste kohta.

Olen veendunud, et kaebuste esitamise mehhanismist on juba saanud juurdlusaluste isikute jaoks oluline kaitsemeede ja edaspidi suureneb veelgi selle roll, millega tagatakse OLAFi tegevuse kooskõla asjakohaste menetluslike tagatiste ja juurdluste suhtes kohaldatavate normidega.

Prof dr Julia LAFFRANQUE

menetluslike tagatiste kontrolör

Sisukord

Lehekülg

Eessõna 1

1. Kontrolöri ülesanne ja volitused 4
2. Kaebuste esitamise mehhanism 5
3. Ülevaade 2024. aastal esitatud kaebustest 5
4. Tõhusa kaebuste käsitlemise menetluse kolm etappi 9
   - 4.1. Vastuvõetavus 9
   - 4.2. Ärakuulamismenetlus 10
   - 4.3. Juhtumite lõpetamise otsused 11
5. Ülevaade kontrolöri põhijäreldustest 11
   - 5.1. Õigus kaitsele 11
     - 5.1.1. Euroopa Liidu ametniku õigus saada teavitatud sellest, et ta on juurdlusalune isik 12
     - 5.1.2. Võimalus esitada asjaolude kohta märkusi 12
   - 5.2. OLAFi juurdluste mõistlik kestus 13
   - 5.3. Uurimiste dubleerimine (põhimõte *ne bis in idem*) 14
   - 5.4. OLAFi uurijate erapooletus 15
   - 5.5. Õigus saada teavitatud juurdluse lõpetamisest ja juurdlusaluste isikutega suhtlemisel kasutatavatest vahenditest 17
6. Konsulteerimine OLAFi töötajatele mõeldud juurdlusmenetlusi käsitlevate suuniste eelnõu üle 18
7. Suhted sidusrühmadega 18
8. Haldus- ja õigusabi 19
9. Kuidas kontrolöriga ühendust võtta ja kaebust esitada? 19

1. **Kontrolöri ülesanne ja volitused**

Menetluslike tagatiste kontrolöri ametikoht loodi Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL, Euratom) 2020/2023 ([1]), millega muudeti Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust nr 883/2013 ([2]) (edaspidi „OLAFi määrus“). Kontrolöri ülesanne on kaitsta Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdluse all olevate isikute ([3]) menetluslikke tagatisi ja põhiõigusi. 3. mail 2022 nimetati viie aasta pikkuseks ametiajaks, mis ei ole pikendatav, ametisse esimene menetluslike tagatiste kontrolör **dr Julia Laffranque**. Teda abistab järelevalvekomitee sekretariaat (edaspidi „sekretariaat“).

OLAFi määruse artikli 9a lõike 8 kohaselt

> ***kontrollib kontrolör, kas amet järgib artiklis 9 osutatud menetluslikke tagatisi ja norme, mida kohaldatakse ameti teostatavate juurdluste suhtes. Kontrolör vastutab artiklis 9b osutatud kaebuste käsitlemise eest.***

Kontrolör täidab oma ülesandeid **täiesti sõltumatult** ning ei võta seda tehes vastu juhiseid üheltki isikult ([4]). Kuna juurdlusalustel isikutel ei ole põhimõtteliselt võimalik algatada kohtumenetlust seoses OLAFi tegevuse või tegevusetusega juurdluse käigus, on see, et nad saavad pöörduda nüüd kontrolöri poole, väga oluline. Juurdlusalune isik võib pöörduda OLAFi määruse artiklis 9b sätestatud rangete tähtaegade jooksul kontrolöri poole, et taotleda oma kaebuse sõltumatut ja põhjalikku hindamist.

Käsitledes **juurdlusaluste isikute** kaebusi selle kohta, kuidas OLAF **on järginud menetluslikke tagatisi ja juurdluste suhtes kohaldatavaid norme**, ei püüa kontrolör esitada OLAFile oma nägemust sellest, kuidas juurdlusi läbi viia või tõendeid hinnata või millistele järeldustele jõuda. Selle asemel on tema ülesanne kas

— **kinnitada**, et OLAF on toiminud kooskõlas oma õigusraamistikus sätestatud normidega (kui kontrolör leiab, et rikkumist ei ole toimunud), või

— kutsuda OLAFit üles võtma meetmeid, et kaebus lahendada, esitades **lahendusettepanekud**, kui ta tuvastab kõnealuste tagatiste või normide rikkumise.

Kui sellist lahendust ei ole võimalik leida, esitab kontrolör teise sammuna OLAFile **soovituse** selle kohta, kuidas kaebus lahendada.

Kontrolör hindab kaebusi **ärakuulamismenetluse käigus**. Erilist tähelepanu pööratakse Euroopa Liidu põhiõiguste hartale ([5]), liidu õiguse üldpõhimõtetele ja liidu kohtute asjakohasele kohtupraktikale ([6]). Kontrolör ei sekku ega saa sekkuda OLAFi käimasolevate juurdluste läbiviimisesse ([7]).

([1]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. detsembri 2020. aasta määrus (EL, Euratom) 2020/2223, millega muudetakse määrust (EL, Euratom) nr 883/2013 seoses Euroopa Prokuratuuriga tehtava koostöö ja Euroopa Pettustevastase Ameti juurdluste tulemuslikkusega (ELT L 437, 28.12.2020, lk 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj).

([2]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL, Euratom) nr 883/2013, 11. september 2013, mis käsitleb Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdlusi ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1073/1999 ja nõukogu määrus (Euratom) nr 1074/1999 (ELT L 347, 20.10.2020, lk 1)

([3]) Juurdlusalune isik on isik või ettevõtja, keda kahtlustatakse kelmuses/pettuses, korruptsioonis või muus ELi finantshuve kahjustavas mis tahes ebaseaduslikus tegevuses ning kelle suhtes OLAF viib seetõttu läbi juurdluse. Kaebused, mille on esitanud muud isikud kui juurdlusalused isikud, sealhulgas tunnistajad ja informaatorid, ei kuulu kontrolöri pädevusalasse.

([4]) OLAFi määruse artikli 9a lõige 6.

([5]) Euroopa Liit, Euroopa Liidu põhiõiguste harta, 26. oktoober 2012, 2012/C 326/02, lk 391, kättesaadav aadressil C_2012326EN.01039101.xml.

([6]) Euroopa Liidu Kohus koosneb kahest kohtust: Euroopa Kohus ja Üldkohus.

([7]) OLAFi määruse artikli 9b lõige 6.

2024. aasta oli keeruline aasta, arvestades laekunud kaebuste arvu kasvu ja tõstatatud õigusküsimuste keerukust. Kuigi kontrolör ei saa osutada konkreetsetele pooleliolevatele juurdlustele ja peab tagama juurdluste konfidentsiaalsuse ka pärast nende lõpetamist ([8]), esitatakse käesolevas aruandes kasulik kokkuvõte sellest, millistes küsimustes on juurdlusalused isikud kaebusi esitanud. Samuti kirjeldatakse selles, kuidas on nende küsimustega tegeletud, ning selgitatakse, kuidas kaebuste esitamise mehhanism on toiminud ja milliseid tulemusi on saavutatud.

2. **Kaebuste esitamise mehhanism**

Alates oma tegevuse algusest 2022. aasta oktoobris on kontrolöril olnud võimalus tegeleda mitme huvitava õigusküsimusega. Nendega luuakse järk-järgult alus tugevale kontseptuaalsele kaebuste hindamise raamistikule. Arvestades käsitletud kaebuste arvu ja tõstatatud õigusküsimuste mitmekesisust, oli 2024. aasta nii keeruline kui ka edukas aasta. Kaebusi ei käsitletud mitte üksnes võimalikult kiiresti, vaid ka võimalikult põhjalikult.

Kaebuste esitamise mehhanismi toimimise paremaks mõistmiseks on oluline meeles pidada, et selle mehhanismi kaudu on kontrolöril **otsene eelisjuurdepääs** ([9]) OLAFi asjaomase juurdluse toimikule. Selline juurdepääs on väga oluline: see tagab kaebuse esitajale kindlustunde ses suhtes, et kontrolör saab OLAFi juurdlustoimingutega põhjalikult tutvuda, isegi kui osa asjaomasest teabest on konfidentsiaalne ja seda ei saa kaebuse esitajale avaldada. Kontrolöril tuleb sageli saavutada peen tasakaal ühelt poolt OLAFi juurdluse konfidentsiaalsuse ja teiselt poolt kaebuste esitamise mehhanismi ärakuulava iseloomu vahel.

2024. aastal viis kontrolör lõpule 2023. aastal esitatud kolme kaebuse hindamise.

Lisaks esitasid füüsilised ja juriidilised isikud **2024. aastal 23 uut kaebust**. Neist 22 hindamise viis kontrolör aruandeaasta jooksul lõpule. Viimane kaebus esitati veidi enne aasta lõppu ja see tunnistati vastuvõetavaks. Selle kohta tehti otsus 2025. aasta alguses.

3. **Ülevaade 2024. aastal esitatud kaebustest**

Kontrolörile 2024. aastal esitatud 23 kaebusest enamiku (15 kaebust) esitasid OLAFi *sisejuurdlusega* ([10]) seotud isikud, 8 kaebust oli seotud *välisjuurdlusega* ([11]) (joonis 1). Enamik kaebusi esitati inglise keeles, kuid kasutati ka teisi keeli (hispaania, rumeenia ja tšehhi keelt) (joonis 2). 18 kaebust laekus füüsilistelt isikutelt, 2 füüsiliselt isikult (nii enda kui ka nende esindatava juriidilise isiku nimel) ja 3 juriidilistelt isikutelt (joonis 3). Aruandeaasta jooksul laekus mõnelt kaebuse esitajalt rohkem kui üks kaebus – seega laekus 2024. aastal kaebuseid kokku 12 isikult: 9 füüsiliselt isikult ja 3 juriidiliselt isikult (joonis 3). Ühtegi laekunud kaebust ei esitatud õigusliku esindamise teel.

([8]) OLAFi määruse artikli 9a lõige 9.

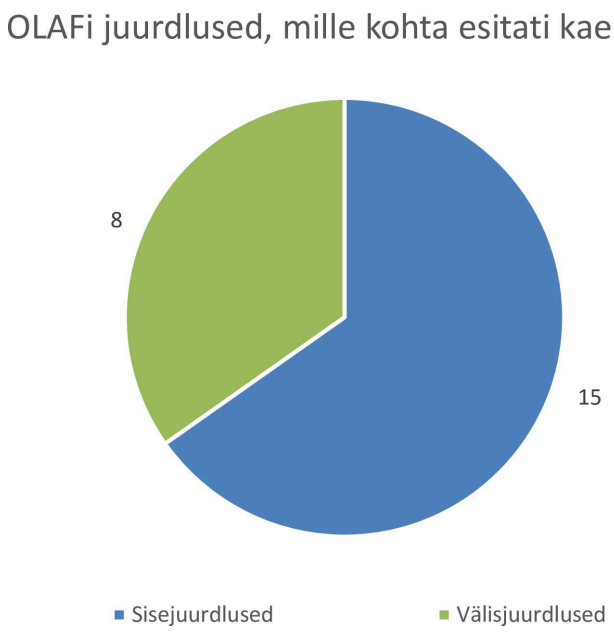
([9]) Menetluslike tagatiste kontrolöri otsuse (millega võetakse vastu kaebuste käsitlemisega seotud rakendussätted) (edaspidi „kontrolöri rakendussätted“ või „rakendussätted“) artikli 8 lõiked 1 ja 2 on kättesaadavad aadressil https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

([10]) Sisejuurdlused on juurdlused, mida OLAF korraldab ELi aluslepingutega või nende alusel loodud Euroopa institutsioonides, organites, ametites ja asutustes ning mille eesmärk on võidelda pettuste, omastamise, korruptsiooni ja muu ELi finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu. Selleks uurib OLAF i) ametikohustuste täitmisega seotud raskeid juhtumeid, mis kujutavad endast ELi ametnike ja muude teenistujate kohustuste hooletusse jätmist, mis võib viia distsiplinaar- või asjakohasel juhul kriminaalmenetluseni, või ii) institutsioonide või organite liikmete, ametite või asutuste juhtide või institutsioonide, organite, ametite või asutuste selliste töötajate samaväärset kohustuste täitmata jätmist, kelle suhtes ei kohaldata personalieeskirju (OLAFi määruse artikli 1 lõige 4 ja artikkel 4).

([11]) Välisjuurdlused on juurdlused, mida OLAF korraldab vastavalt OLAFi määruse artiklile 3. OLAFi volitused hõlmavad kõiki ELi kulusid (st struktuurifondid, põllumajanduspoliitika ja maaelu areng, otsekulud ja välisabi) ning olulist osa ELi tuludest, (kuid mitte neid kõiki) (peamiselt tollimaksud ja põllumajandusmaksud).

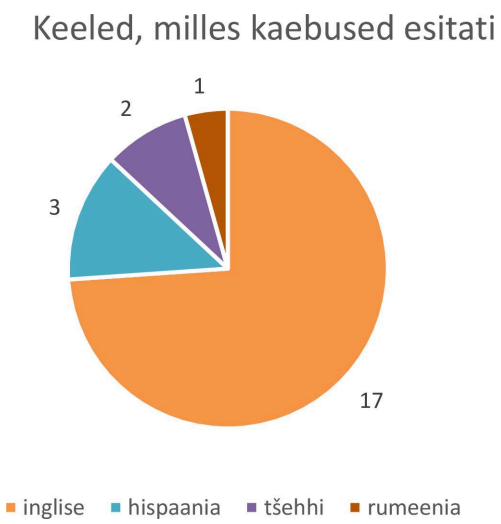
Joonis 1

OLAFi juurdlused, mille kohta esitati 2024. aastal kaebusi



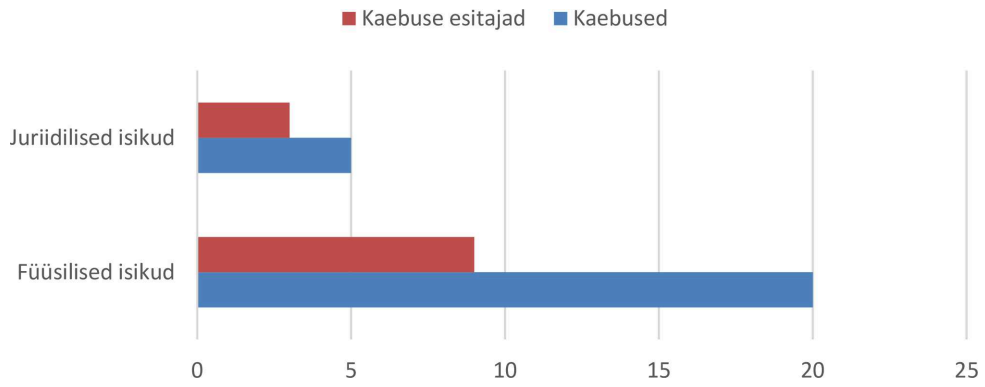
Joonis 2

Keeled, milles kaebused 2024. aastal esitati



Joonis 3

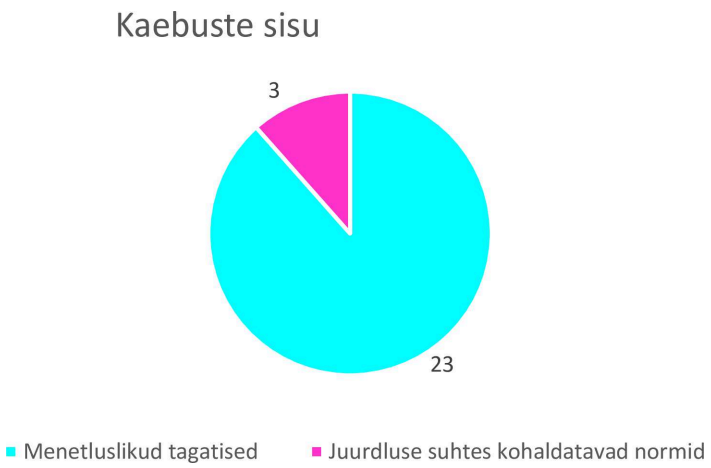
Kaebuse esitanud isikud ja kaebuste arv



Enamikul juhtudel osutasid kaebuse esitajad OLAFi määruse artikli 9 kohaste menetluslike tagatiste ja põhiõiguste hartast tulenevate põhiõiguste rikkumisele (joonis 4). Kaebused puudutasid i) õigust olla ära kuulatud ja võimalust kasutada tõhusalt õigust esitada endaga seotud faktide kohta märkusi (OLAFi määruse artikli 9 lõige 4); ii) õigust saada teavitatud sellest, et ollakse juurdlusalune isik (OLAFi määruse artikli 9 lõige 3); iii) õigluse, objektiivsuse ja erapooletuse põhimõtte rikkumist juurdluste läbiviimisel (OLAFi määruse artikli 9 lõige 1), ning iv) juurdluste kestust (põhiõiguste harta artikli 41 lõige 1) (joonis 5). Kaebusi esitati ka seoses OLAFi juurdluste suhtes kohaldatavate normidega ([12]), eelkõige seoses OLAFi juurdluste algatamise, kohapealsete kontrollide läbiviimise ja juurdlusaluste isikute teavitamise vahenditega (joonis 6).

Joonis 4

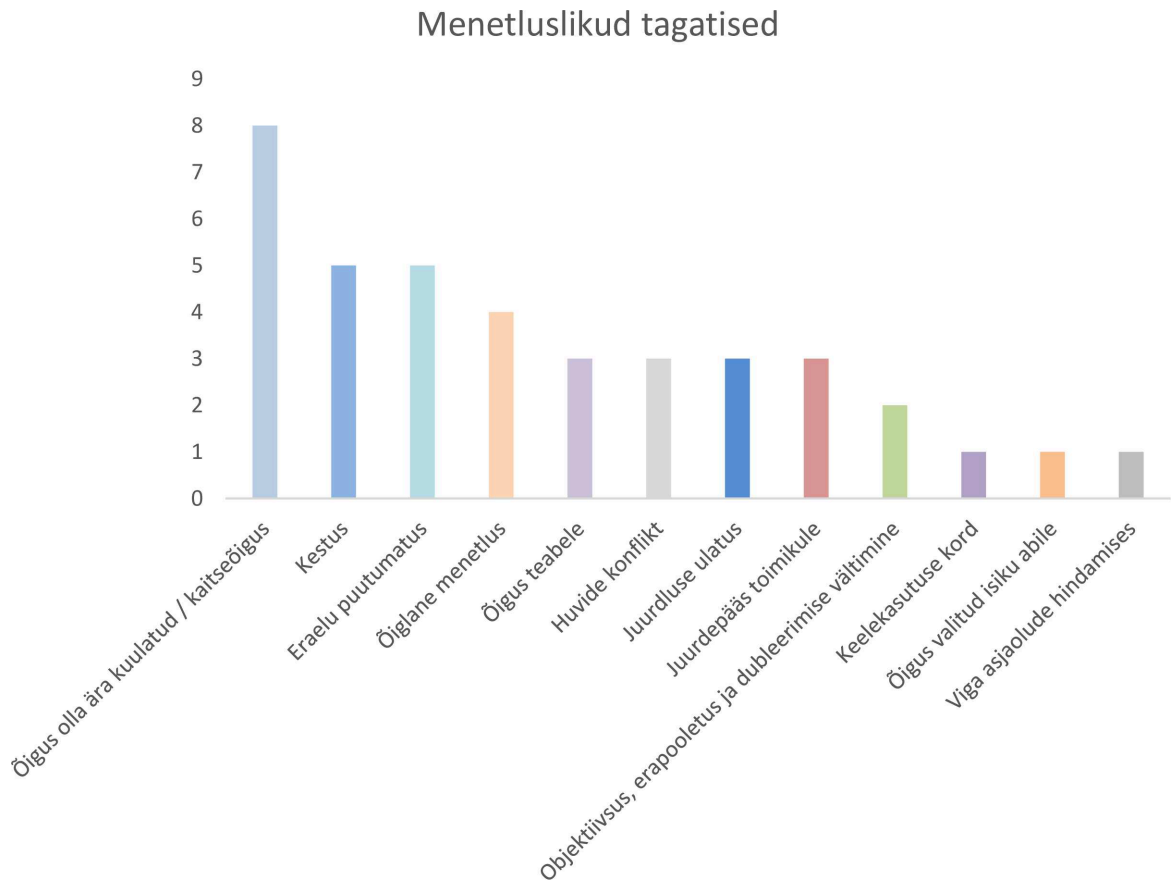
2024. aastal esitatud kaebuste sisu



([12]) Need normid on sätestatud eri õigusaktides, sh OLAFi määruses ning nõukogu 11. novembri 1996. aasta määruses (Euratom, EÜ) nr 2185/96, mis käsitleb komisjoni tehtavat kohapealset kontrolli ja inspekteerimist, et kaitsta Euroopa ühenduste finantshuve pettuste ja igasuguse muu eeskirjade eiramise eest (EÜT L 292, 15.11.1996, lk 2), samuti OLAFi töötajatele mõeldud juurdlusmenetlusi käsitlevates suunistes ja digitaalkriminalistika menetluste suunistes.

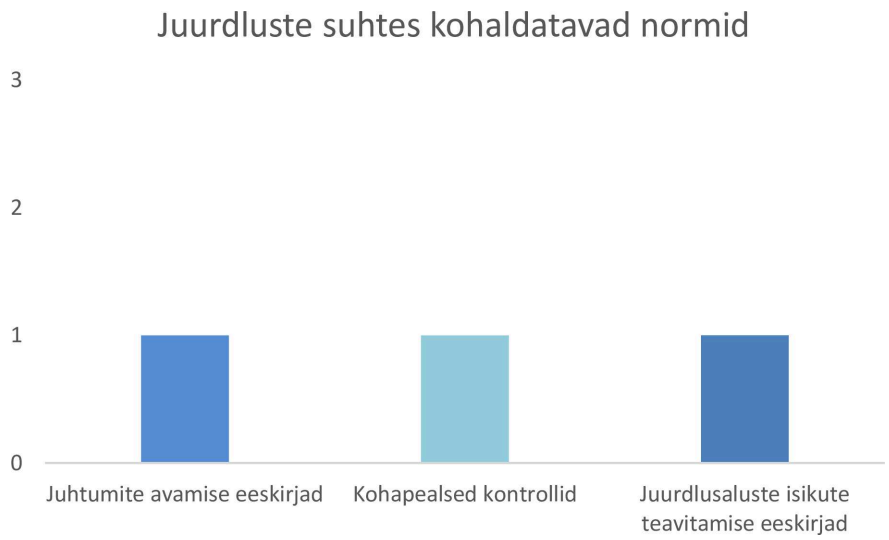
Joonis 5

2024. aastal esitatud menetluslike tagatistega seotud väidete analüüs (hõlmab nii vastuvõetavaid kui ka vastuvõetamatuid kaebusi)



Joonis 6

Juurdluste suhtes kohaldatavate normidega seotud väidete analüüs



4. **Tõhusa kaebuste käsitlemise menetluse kolm etappi**

Kontrolör käsitleb kaebusi **õiglaselt, sõltumatult ja erapooletult**. Menetlus koosneb kooskõlas OLAFi määruse ja kontrolöri rakendussätetega kahest etapist: i) kaebuse **vastuvõetavuse** hindamine; ii) kaebuses esitatud **sisuliste argumentide** hindamine. Kui kontrolör tuvastab rikkumisi, võib ta sõltuvalt kaebuse esitaja tõstatatud küsimustest paluda OLAFil kaebus lahendada. Selleks teeb ta lahendusettepaneku ja esitab vajaduse korral OLAFile soovituse.

4.1. ***Vastuvõetavus***

Kontrolör peab tegema **kümne tööpäeva jooksul** alates kaebuse saamisest otsuse kaebuse vastuvõetavuse kohta. Vastuvõetavuse tingimused on sätestatud OLAFi määruse artikli 9b lõigetes 1 ja 2 ning rakendussätete artiklis 5. Selleks et kaebus oleks vastuvõetav, tuleb see esitada **hiljemalt ühe kuu jooksul arvates sellest, kui kaebuse esitaja saab teada asjaoludest**, mille puhul on väidetavalt tegemist menetluslike tagatiste või juurdluste suhtes kohaldatavate normide rikkumisega. **Kaebus tuleb esitada hiljemalt üks kuu pärast juurdluse lõpetamist.**

2024. aastal hindas kontrolör kõigi käsitlemist ootavate kaebuste vastuvõetavust ettenähtud aja jooksul. Ta tunnistas seitse kaebust vastuvõetavaks, kolm osaliselt vastuvõetavaks ja 13 kaebust vastuvõetamatuks (joonis 7).

Vastuvõetamatuse põhjused olid järgmised:

— seitsme puhul ei oldud kinni peetud artikli 9b lõikes 2 sätestatud tähtaegadest;

— kolmel juhul leidis kontrolör, et kaebused ei ole ilmselgelt põhjendatud;

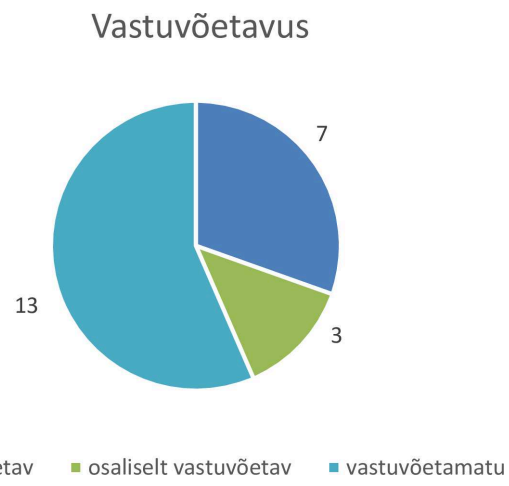
— kahel juhul laekus kaebus isikutelt, kes ei olnud juurdlusalused isikud;

— ühel juhul oli kaebus alusetu, mistõttu ei olnud kontrolöril võimalik põhjendatust hinnata;

— üks kaebus puudutas haldusmenetlust, mis ei olnud OLAFi juurdlus (joonis 8).

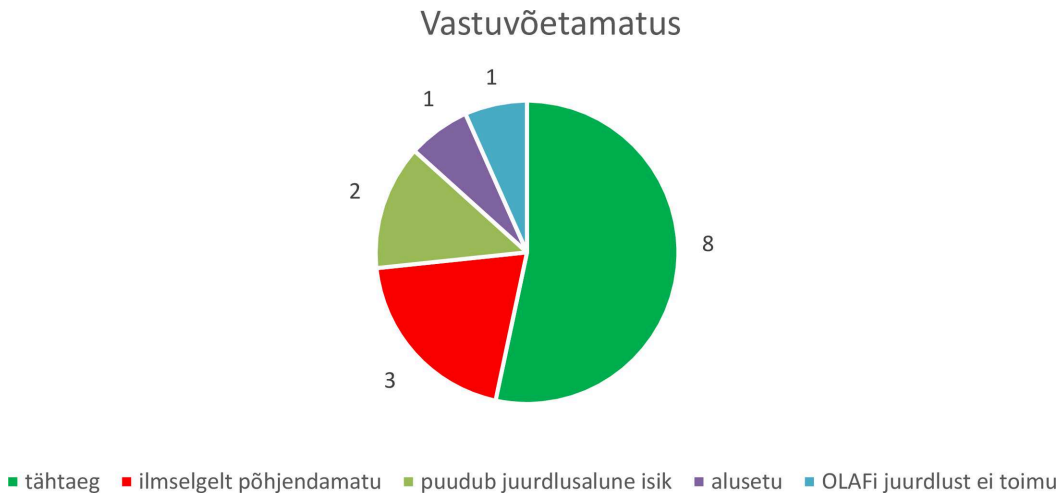
Joonis 7

2024. aastal laekunud kaebuste vastuvõetavus



Joonis 8

2024. aastal laekunud kaebuste vastuvõetamatuse põhjused (sh osaliselt vastuvõetamatute kaebuste puhul)



Kaebuste vastuvõetavuse hindamisel rakendas kontrolör lähenemisviisi, kus arvestatakse nii OLAFi määruse asjaomaste sätete sõnastust kui ka eesmärke.

Nagu ka eelmisel aastal, tunnistati mõned juhtumid 2024. aastal vastuvõetamatuks seepärast, et OLAFi juurdlus oli lõpetatud enam kui kuu aega enne seda, kui kaebuse esitaja esitas oma nõuded kontrolörile. Nagu märgitud, on OLAFi määruses sätestatud lõpetatud juurdluste jaoks täiendav rangem vastuvõetavuse tingimus: **kaebus peab olema esitatud hiljemalt üks kuu pärast juurdluse lõpetamist, olenemata sellest, millal kaebuse esitaja sai teada asjaomastest asjaoludest** (OLAFi määruse artikli 9b lõige 2).

Kontrolör tunnistab, et see lõpetatud juurdluste suhtes kohaldatav tingimus, mis on kahtlemata piirav, on kehtestatud selleks, et säilitada nii i) liikmesriigi või ELi tasandil algatatud mis tahes järelmenetluse tulemuslikkus kui ka ii) nende lahendusettepanekute ja soovituste tulemuslikkus, mis ta ise on esitanud konkreetsete juhtumite puhul. Kontrolöri panusest oleks tõepoolest vähe kasu juhtumite puhul, mille menetlemine on lõpetatud ja millega seoses võib olla algatatud järelmenetlus asjaomases liikmesriigi või muus ELi asutuses. Kontrolör leiab, et sellistel harvadel juhtudel saab juurdlusalune isik esitada oma kaebuse asjaomasele asutusele, kasutades olemasolevaid kohtulikke või halduslikke õiguskaitsevahendeid.

Nagu kinnitavad 2024. aasta andmed, on vastuvõetavus kontrolöri kaebuste esitamise mehhanismis endiselt oluline kontrolltingimus. Kõigil juhtudel, kui leiti, et kaebus või väide on vastuvõetamatu, selgitas kontrolör kaebuse esitajale üksikasjalikult oma otsuse õiguslikke aluseid ja põhjuseid.

Kontrolör tunnistab, et nimetatud vastuvõetavuse tingimus koos asjaoluga, et ei ole ühtegi sätet, mis kohustaks OLAFit teavitama juurdlusalust isikut juhtumite menetlemise lõpetamisest koos järeldustega, võib viia olukorrani, kus juurdlusalused isikud jäetakse ilma võimalusest esitada kontrolörile oma kaebus. Seepärast leiab kontrolör, et **kaebuste esitamise range tähtaeg,** eelkõige (kuid mitte ainult) lõpetatud juurdluste puhul, **on küsimus, mida tuleb OLAFi määruse hindamisel ja võimalikul hilisemal läbivaatamisel hoolikalt kaaluda**.

4.2. *Ärakuulamismenetlus*

Pärast esialgse hindamise lõpuleviimist palus kontrolör OLAFil esitada oma seisukohad kümne vastuvõetavaks või osaliselt vastuvõetavaks tunnistatud kaebuse kohta. Seejärel edastas kontrolör OLAFi vastused kaebuse esitajatele ja palus neil esitada OLAFi seisukohtade kohta märkusi.

Kontrolör püüab rakendada võimalikult täieulatuslikult **ärakuulamismenetlust**. Seega anti mõlemale poolele võimalus esitada oma seisukohad ja toetavad dokumendid. Põhimõtteliselt teavitati neid ka teineteise esildistest ja nad said esitada nende kohta märkusi. Nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel otsustas kontrolör siiski teha sellest põhimõttest erandi ja võimaldada OLAFi esitatud teabe käsitlemist konfidentsiaalsena kooskõlas rakendussätete artikli 7 lõikega 2. Eelkõige kohaldas kontrolör seda klauslit, et kaitsta juurdluste konfidentsiaalsust ja tulemuslikkust juhtudel, kui OLAFi vastused oleksid paljastanud selle töömeetodid või takistanud tal vajalike tõendite kogumist või isegi ohustanud üldist juurdlusstrateegiat. Seepärast leppis kontrolör sellistel juhtudel OLAFiga kokku, et OLAF esitab

(i) oma vastuse mittekonfidentsiaalse versiooni kaebuse esitajale saatmiseks, et kaebuse esitajal oleks võimalik mõista OLAFi tegutsemise põhjuseid ning seega OLAFi vastus vaidlustada ja esitada vastuargumente, ning

(ii) üksikasjalikuma konfidentsiaalse versiooni, kus on selgitatud põhjalikumalt mittekonfidentsiaalses versioonis esitatud põhjuseid.

See tasakaalustatud lahendus võimaldas kontrolöril kõiki asjaomaseid juhtumeid põhjalikult hinnata, täites samal ajal oma **kohustust tagada OLAFi juurdluste konfidentsiaalsus**.

Seega, kuigi kaebuse esitajatel ei ole õigust saada kogu teavet, võivad nad olla kindlad, et kontrolör uurib juhtumeid sõltumatult ja põhjalikult.

4.3. *Juhtumite lõpetamise otsused*

2024. aasta lõpuks oli kontrolör teinud **lõpetamise otsuse kokku 12 kaebuse kohta**: kolm kaebust olid 2023. aastast ja üheksa vastuvõetavat kaebust olid esitatud 2024. aastal. Ühegi kaebuse puhul ei tuvastanud kontrolör kaebuse esitaja menetluslike tagatiste rikkumist. Kontrolör hindas mitmesuguseid väiteid ja arendas edasi kaebuste hindamise kontseptuaalset raamistikku. Lisaks on 2,5 tegevusaastat näidanud kontrolöri hinnangu olulisust: juhtumi lõpetamise otsuse eesmärk ei ole tõepoolest üksnes **paluda OLAFil kõrvaldada vajakajäämised juurdluses**, kui rikkumised tuvastatakse. Lõpetamisotsus, mille puhul kontrolör ei leia pärast ärakuulamismenetlust ja põhjalikku õiguslikku hindamist rikkumist, **tugevdab omakorda OLAFi juurdluse õiguspärasust ja annab kaebuse esitajatele olulise õppimisvõimaluse**.

Mõne kaebuse puhul avastati probleemseid tavasid, hoolimata sellest, et konkreetsel juhul rikkumisi ei tuvastatud. Sellistel juhtudel andis kontrolör sellest OLAFile teada, kutsudes OLAFit üles oma järeldusi tulevastes juurdlustes arvesse võtma ja võimaluse korral võtma meetmeid, et vältida juurdlusaluste isikute menetluslike tagatiste võimalikku rikkumist sarnastel juhtudel.

5. **Ülevaade kontrolöri põhijäreldustest**

2024. aastal käsitles kontrolör mitmesuguseid argumente, mille kaebuse esitajad olid esitanud oma menetluslike tagatiste ja OLAFi juurdluste suhtes kohaldatavate normide kohta. Kontrolöri eelisjuurdepääs asjaomaste juurdluste toimikutele võimaldas tal hinnata iga kaebust kõigi kättesaadavate tõendite ja teabe põhjal.

Kontrolör leiab, et tema lõpetamisotsustega järk-järgult kehtestatud kontseptuaalne raamistik annab OLAFi juurdlustegevuseks kas lahendusettepanekute või *obiter dicta* kujul selged suunised.

Konfidentsiaalsuse põhimõtte kohaselt ei saa kontrolör avalikustada OLAFi juurdluste sisu. Seda põhimõtet järgides annab kontrolör järgmises osas ülevaate kaebuse esitajate esitatud kõige kaalukamatest argumentidest ja sellest, kuidas ta neid käsitles.

5.1. *Õigus kaitsele*

Kaitseõiguse rikkumine OLAFi juurdluses oli kõige sagedasem väide, mida kontrolör pidi aruandeaastal hindama. Esitatud toetavate argumentide mitmekesisus võimaldab kontrolöril hinnata selle keskse menetlusõiguse paljusid nüansse.

5.1.1. **Euroopa Liidu ametniku õigus saada teavitatud sellest, et ta on juurdlusalune isik**

OLAFi määruse artikli 9 lõikes 3 on sätestatud, **et niipea kui juurdluse käigus selgub, et ELi asutuse töötaja võib olla OLAFi juurdlusalune isik, tuleb seda töötajat sellest teavitada**, kui see ei takista juurdluse või liikmesriigi õigusasutuse pädevusse kuuluva mis tahes uurimismenetluse läbiviimist. Samuti kohustatakse OLAFi töötajatele mõeldud juurdlusmenetlusi käsitlevate suuniste ([13]) artikli 9 lõikes 2 OLAFit teavitama ametnikke ja teisi ELi töötajaid algatatud juurdluse võimalikust mõjust neile esimesel võimalusel. See õigus teabele on juurdlusaluse ametniku jaoks oluline menetluslik tagatis ja see on lahutamatult seotud õigusega kaitsele.

Ühel juhul analüüsis kontrolör konkreetset menetlusetappi, mille käigus **OLAF *määras* isiku *kindlaks* juurdlusaluse isikuna.** Eelkõige sisejuurdlustes on OLAFi juurdluse juurdlusaluse isiku staatus juurdlusprotsessi võtmeelement ja kaitseõiguse kasutamise eeltingimus seda isikut puudutavas juurdluses. Juurdlusaluse isiku staatus annab isikule tõepoolest mitu menetluslikku tagatist ja kohustab OLAFit järgima OLAFi määruse erieeskirju. Seepärast on staatuse ametlikuks muutmise täpse hetke kindlaksmääramisel praktilised tagajärjed.

Asjaomase juhtumi puhul märkis kontrolör, et kuigi kaebuse esitaja nime mainiti juba peadirektori otsuses juurdluse algatamise kohta, määras OLAF kaebuse esitaja ametlikult OLAFi juhtumite haldamise süsteemis juurdlusaluse isikuna kindlaks hilisemas etapis, st kuus kuud hiljem.

Oma töös juhtumiga uuris kontrolör OLAFi tavasid seoses juurdlusaluse isiku kindlaksmääramisega sisejuurdlustes. Kontrolöri analüüsis keskenduti tavale, mille kohaselt tehakse vahet juurdlusaluse isiku nimetamisel menetluse algatamise otsuses ja selle teabe hilisemal registreerimisel juhtumite haldamise süsteemis. Kontrolöri jaoks on juba kindlaks määratud juurdlusaluse isiku staatuse kodeerimine juhtumite haldamise süsteemis puhtalt organisatsioonisisene samm, millega ei tohiks kaasneda sisulised kaalutlused ja mida tuleks seega teha õigeaegselt. Seega leiab kontrolör, et **kui peadirektori algatamisotsuses viidatakse nimeliselt isikule, tuleks teda sellest hetkest alates käsitada juurdlusaluse isikuna OLAFi määruse artikli 2 lõike 5 tähenduses**. Sellest tuleneb OLAFi määruse artikli 9 lõike 3 kohaselt OLAFi kohustus kas teavitada isikut sellest, et ta on juurdlusalune isik, või põhjendatud juhtudel seda teavitamist edasi lükata.

Käsitletaval juhul ei mõjutanud juurdlusaluse isiku hilinenud kindlaksmääramine juurdlusaluse isikuna tema menetlusõigusi. Kontrolör leidis siiski, et tava ei ole kooskõlas OLAFi määruse artikli 2 lõikega 5 ega artikli 5 lõikega 1 ning OLAFi töötajatele mõeldud juurdlusmenetlusi käsitlevate suuniste artikliga 6. Kontrolöri arvates ei suurenda selline tava õiguskindlust ja võib erisugustel asjaoludel tuua kaasa juurdlusaluste isikute menetlusõiguste rikkumise.

Kontrolör tõstatas selle küsimuse juba peadirektoriga peetud aruteludes OLAFi töötajatele mõeldud juurdlusmenetlusi käsitlevate suuniste käimasoleva läbivaatamise üle ([14]). Sellega seoses tegi ta ettepaneku, et juhtudel, kui peadirektori algatamisotsuses on nimetatud konkreetne isik, peab OLAF juurdlusaluse isiku kindlaks määrama juhtumite haldamise süsteemis kohe, st samal ajal algatamisotsusega. Kontrolör usub, et OLAF võtab tehtud ettepanekuid nõuetekohaselt arvesse ja võtab asjakohaseid meetmeid.

5.1.2. **Võimalus esitada asjaolude kohta märkusi**

OLAFi määruse artikli 9 lõike 4 kohaselt peab OLAF pärast juurdluse lõpetamist ja enne juurdlusalust isikut nimeliselt käsitlevate järelduste koostamist andma asjaomasele isikule võimaluse esitada teda puudutavate asjaolude kohta oma märkused. Artikli 9 lõikes 4 täpsustatakse, kuidas see võimalus antakse, st esitatakse asjaolude kokkuvõte.

([13]) OLAFi töötajatele mõeldud juurdlusmenetluste suunised, 11. oktoober 2021, kättesaadav aadressil: https://anti-fraud.ec.europa.eu/guidelines-investigations-olaf-staff_en.

([14]) Vt punkt 6 „Konsulteerimine OLAFi töötajatele mõeldud juurdlusmenetlusi käsitlevate suuniste eelnõu üle“.

ELi kohtute praktika kohaselt kuulub õigus olla ära kuulatud kaitseõiguste hulka ning nende õiguste austamine on liidu õiguse üldpõhimõte ([15]). Liidu kohtud täpsustavad, et õigus olla ära kuulatud annab isikule võimaluse tulemuslikult väljendada oma seisukohti haldusmenetluses ja enne seda kui tehakse otsus, mis võib kahjustada tema huve ([16]). Lisaks täidab õigus olla ära kuulatud kaht eesmärki. Esiteks võimaldab see pädeval asutusel juhtumit uurida ja tuvastada faktilisi asjaolusid võimalikult täpselt ja õigesti ning teiseks tagada juurdlusaluse isiku tegelik kaitse ning võimalus anda teavet oma isiklike asjaolude kohta ja esitada enda kasuks argumente ([17]). Võimalus esitada OLAFi asjaolude kokkuvõtte kohta märkusi väljendab õigust olla OLAFi juurdluste raames ära kuulatud ja see kujutab endast juurdlusaluste isikute jaoks olulist menetluslikku tagatist.

Kontrolöri jaoks on äärmiselt oluline, et juurdlusalused isikud saaksid kasutada oma õigust esitada **sisukal viisil** neid puudutavate asjaolude kohta märkusi. See tähendab, et juurdlusalustel isikutel peaks olema vajalik teave, mis võimaldaks neil esitada märkusi ja end kaitsta.

Ühel juhul väitis kaebuse esitaja, et ta ei saanud tulemuslikult kasutada õigust olla ära kuulatud, kuna OLAF ei andnud talle juurdepääsu kõigile asjaolude kokkuvõttes esitatud faktidega seotud dokumentidele.

Põhimõtteliselt võiks eeldada, et OLAF esitab juurdlusalusele isikule vajalike dokumentide koopiad, et viimane saaks esitada asjaolude kokkuvõtte kohta märkusi. Samas leidis kontrolör, et asjaomasel juhul oli asjaolude kokkuvõttes esitatud konkreetne teave puhtalt faktiline ega olnud seotud ühegi konkreetse dokumendiga, mida oleks tulnud kaebuse esitajaga jagada, ega tulenenud sellest. Seega järeldas kontrolör, et asjaolude kokkuvõte andis kaebuse esitajale piisavalt üksikasjalikku ja kontekstipõhist teavet, et mõista juurdluse ulatust ja anda selles nimetatud konkreetsetele asjaoludele sisulisi vastuseid. Eelnimetatut arvesse võttes leidis kontrolör, et **OLAFi poolt kaebuse esitajale antud teave oli piisav, et võimaldada tal teostada oma õigust olla ära kuulatud.**

Ühe teise juhtumi puhul väitis kaebuse esitaja, et juhtumi lõpparuanne ei sisaldanud mõningaid kaebuse esitaja märkusi ja selgitusi, mille ta oli esitanud oma vastuses, kui tal oli võimalus esitada OLAFi asjaolude kokkuvõtte kohta märkusi. Kaebuse esitaja väitis ka, et OLAF ei olnud andnud talle võimalust esitada juhtumi lõpparuandes esitatud teatavate asjaolude kohta märkusi.

Asjaomasel juhul ei tuvastanud kontrolör kaebuse esitaja õiguste rikkumist, kuna **juhtumi lõpparuandes viidati otseselt või kaudselt kaebuse esitaja peamistele märkustele**. Peale selle **lisas OLAF kaebuse esitaja täieliku vastuse juhtumi lõpparuandele, mis oli adresseeritud asjaomasele institutsioonile**. Kontrolör leidis, et tava lisada liidu institutsioonile, organile või asutusele või riiklikule asutusele adresseeritud lõpparuandele koopia kõigist märkustest, mis juurdlusalune isik on teinud OLAFi asjaolude kokkuvõtte kohta i) tugevdab õigust olla ära kuulatud ja ii) loob vajaliku läbipaistvuse, et OLAFi lõpparuande saaja saaks otsustada, milliseid asjakohaseid järelmeetmeid võtta nimetatud aruande ja selles esitatud soovituste suhtes.

Lõpuks tuletab kontrolör sellega seoses meelde ka seda, et ELi kohtute praktika kohaselt ei ole ühtegi sätet, mis annaks juurdlusalusele isikule õiguse avaldada oma seisukohti järelduste kohta, mida OLAF võib teha oma juurdluse lõpparuande raames ([18]).

5.2. *OLAFi juurdluste mõistlik kestus*

Mitmes kaebuses hindas kontrolör, kas OLAF on rikkunud oma kohustust tegutseda mõistliku aja jooksul.

([15]) Kohtuotsus, 19. oktoober 2022, *Sistem ecologica* vs. *komisjon*, T-81/21, ECLI:EU:T:2022:641, punkt 103; kohtuotsus, 14. juuni 2016, *Marchiani* vs. *parlament*, C-566/14, *ECLI:EU:*C:2016:437, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika.

([16]) Kohtuotsus, 4. juuni 2020, *Euroopa välisteenistus* vs. *De Loecker*, C-187/19 P, ECLI:EU:C:2020:444, punkt 68.

([17]) Kohtuotsus, 3. juuli 2014, *Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics*, liidetud kohtuasjad C-129/13 ja C-130/13, ECLI:EU:C:2014:2041, punkt 38; kohtuotsus, 11. detsember 2014, *Boudjlida*, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431, punktid 37 ja 59.

([18]) Vt kohtuotsus, 6. juuni 2019, *Dalli* vs. *komisjon*, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, punkt 144.

Kohustus viia haldusmenetlus läbi mõistliku ajavahemiku jooksul on ELi õiguse üldpõhimõte ja osa põhiõiguste harta artikli 41 lõikes 1 sätestatud õigusest heale haldusele ([19]). Seega tuleb OLAFi juurdlused lõpetada mõistliku aja jooksul.

Kontrolör tuletas meelde, et **kuigi OLAFi määruse artikli 7 lõikes 5 ei ole nähtud ette juurdluse lõpetamise konkreetset tähtaega, loob see selge seose OLAFi juurdluse kestuse mõistlikkuse ja juhtumi konkreetsete asjaolude vahel**. Kontrolör viitas ka ELi kohtute väljakujunenud praktikale, mille kohaselt ei ole võimalik kindlaks määrata ega kvantifitseerida konkreetset ajavahemikku, mida võib pidada „mõistlikuks“ ([20]). Selle asemel tuleb arvesse võtta iga juhtumi asjaolusid, eelkõige järgmist: i) kohtuasja keerukus; ii) OLAFi poolt juurdluse käigus läbi vaadatud dokumentide maht ja toimikus sisalduvate dokumentide maht; iii) uurimistoimingute maht ja keerukus ning iv) asjaomaste poolte tegevus ([21]). ELi kohtute jaoks ei nõua juurdluse „mõistliku kestuse“ hindamine kõigi nimetatud kriteeriumide hindamist, vaid see võib juhtumi asjaolude puhul põhineda ainult ühel kriteeriumil ([22]).

Oma eelisjuurdepääsu kaudu juhtumite haldamise süsteemile **analüüsis kontrolör tähelepanelikult asjaomaste juurdluste toimikut. Ta keskendus eelkõige järgmisele: i) OLAFi juurdluste arv, laad ja järjepidevus, ii) töödeldava teabe maht, iii) seonduvad õiguslikud ja tehnilised küsimused ning iga juhtumi kõik muud eripärased aspektid**. Kontrolör järeldas, et need juurdlused viidi läbi järjepidevalt ja süstemaatiliselt ning et nende kestus oli proportsionaalne iga juhtumi asjaolude ja keerukusega. Nende kaalutluste põhjal leidis kontrolör, et OLAF ei olnud rikkunud kaebuse esitajate õigust sellele, et nende küsimusi käsitletaks mõistliku aja jooksul.

Neil juhtudel tõid kontrolöri otsused esile nende juurdluste keerukuse ja kinnitasid kaebuse esitajatele, et nende põhiõigust sellele, et nende asja menetletakse mõistliku aja jooksul, ei ole rikutud.

5.3. **Uurimiste dubleerimine (põhimõte *ne bis in idem*)** ([23])

Ühel juhul paluti kontrolöril hinnata, kas OLAFil on õigus jätkata täiendavat (haldus)juurdlust, kui Euroopa Prokuratuur on oma kriminaaluurimise tõendite puudumise tõttu peatanud, või kas selline jätkamine rikub põhimõtet *ne bis in idem*.

Asjaomasel juhul oli kaebuse esitaja seotud OLAFi juurdlusega, mis tõi esile mõne teo võimaliku kriminaalse tähtsuse, mistõttu Euroopa Prokuratuur algatas samade asjaolude suhtes kriminaaluurimise. Kaebuse esitaja väitis, et OLAF oleks pidanud täiendava uurimise lõpetama kohe pärast seda, kui Euroopa Prokuratuur oli neile teatanud, et kriminaaluurimine lõpetati tõendite puudumise tõttu. Kaebuse esitaja puhul kattus OLAFi juurdluse faktiline ja õiguslik alus oluliselt Euroopa Prokuratuuri lõpetatud menetluse alusega. Kontrolör võttis hindamisel arvesse asjakohaseid menetlussätteid, millega võimaldatakse OLAFil korraldada täiendavaid juurdlusi ([24]).

([19]) Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 41 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt „Igaühel on õigus sellele, et liidu institutsioonid, organid ja asutused käsitleksid tema küsimusi erapooletult, õiglaselt ning mõistliku aja jooksul.“

([20]) Kohtuotsus, 8. juuli 2008, *Franchet ja Byk* vs. *komisjon*, T-48/05, ECLI:EU:T:2008:257, punkt 274; kohtuotsus, 18. mai 2017, *Panzeri* vs. *Euroopa Parlament*, T-166/16, ECLI:EU:T:2017:347, punkt 104; kohtuotsus, 29. juuni 2022, *LA International Cooperation Srl* vs. *komisjon*, T-609/20, ECLI:EU:T:2022:407, punkt 51.

([21]) Kohtuotsus *Panzeri* vs. *Euroopa Parlament*, T-166/16, cit.; kohtuotsus, 21. mai 2014, *Catinis* vs. *komisjon*, T-447/11, ECLI:EU:T:2014:267; kohtuotsus, 13. jaanuar 2010, *A. ja G.* vs. *komisjon*, liidetud kohtuasjad F-124/05 ja F-96/06, ECLI:EU:F:2010:2.

([22]) Kohtuotsus, 15. oktoober 2022, *Limburgse Vinyl Maatschappij jt* vs. *komisjon*, liidetud kohtuasjad C 238/99 P, C 244/99 P, C 245/99 P, C 247/99 P, C 250/99 P – C 252/99 P ja C 254/99 P, ECLI:EU:C:2002:582, punktid 187–188.

([23]) Kaebuse esitajad viitasid põhimõttele *ne bis in idem* kui laias tähenduses mõistele, mis hõlmab mitmesuguse sisuga ja võimalik, et pooleli olevate uurimiste dubleerimist Seepärast kasutatakse siinkohal mõistet lühiduse ja kooskõla nimel kaebuse esitajate kasutatud sõnastusega selles tähenduses, mitte rangelt mõistetaval viisil, milleks on i) kaks kriminaalõiguslikku laadi menetlust, ii) mis on seotud samade asjaoludega, iii) algatatud sama õigusrikkuja suhtes ja iv) mille suhtes on tehtud lõplik otsus, nagu on sätestatud Euroopa põhiõiguste harta artiklis 50 ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokolli nr 7 artiklis 4.

([24]) OLAFi määruse asjakohased sätted on järgmised: artikkel 12f „Täiendav juurdlus“, artikkel 12d „Juurdluste ja uurimiste kattumise vältimine“. Vt ka OLAFi töötajatele mõeldud juurdlusmenetlusi käsitlevate suuniste artikkel 12 „Täiendavad juurdlused“.

Esimese märkusena märkis kontrolör, et OLAFi määruse artikli 12f lõikega 1 lubatakse sõnaselgelt OLAFil algatada ja korraldada paralleelselt Euroopa Prokuratuuri uurimisega samade asjaolude kohta täiendav juurdlus. Seega rõhutas kontrolör **erinevust** OLAFi **haldusjuurdluste ja Euroopa Prokuratuuri kriminaaluurimiste olemuslikus laadis ja eesmärgis**. Kuigi OLAFi eesmärk on teha kindlaks, kas halduseeskirjade rikkumine on toimunud, ja soovitada vajaduse korral asjakohaseid haldus-, finants- ja distsiplinaarmeetmeid, viib Euroopa Prokuratuur läbi kriminaaluurimisi, mis võib kaasa tuua kriminaalkaristused.

Kuigi OLAFi täiendavad juurdlused viiakse läbi „EPPOga pidevalt konsulteerides“ ([25]), viib OLAF neid juurdlusi läbi sõltumatult ja „oma volitusi järgides“ ([26]). See tähendab, et täiendavaid juurdlusi viiakse läbi OLAFi peadirektori juhtimisel vastavalt menetlustele, mida kohaldatakse OLAFi juurdluste läbiviimise suhtes ning mis on kehtestatud OLAFi määrusega ja mida on täpsustatud OLAFi töötajatele mõeldud juurdlusmenetlusi käsitlevates suunistes. Seega on OLAF vastutav täiendavate juurdluste läbiviimise eest.

Kontrolör tuletas meelde ka ELi kohtute praktikat, milles on täpsustatud, et sama süüteo olemasolu hindamise kriteerium on faktiliste asjaolude samasus, mida tuleb mõista kui konkreetsete omavahel lahutamatult seotud asjaolude kogumit, mille tulemusel on asjaomane isik lõplikult õigeks või süüdi mõistetud ([27]). Seepärast **ei tähenda kriminaaluurimise peatamine iseenesest vastutusest vabastamist haldustasandil, mis võib viia soovitusteni**. Lisaks märkas kontrolör, et ei OLAFi määruses, Euroopa Prokuratuuri määruses, juurdlusmenetlusi käsitlevates suunistes ega OLAFi ja Euroopa Prokuratuuri vahelises töökorralduses ei ole sätteid, mille kohaselt peaks OLAF lõpetama täiendava juurdluse, kui Euroopa Prokuratuur on lõpetanud oma kriminaaluurimise.

Seepärast järeldas kontrolör, et kui OLAF ei lõpetanud oma täiendavat haldusjuurdlust kohe pärast seda, kui Euroopa Prokuratuur oli oma kriminaaluurimise peatanud, ei rikkunud ta põhimõtet *ne bis in idem*.

Teisel juhul pidi kontrolör hindama, kas OLAF algatas sisejuurdluse, dubleerides distsiplinaarmenetlust, mille asjaomane distsiplinaarorgan viis läbi ja lõpetas väidetavalt sarnaste asjaolude alusel. Kontrolör leidis, et kahe menetluse kohaldamisalad ei kattunud. Sellega seoses leidis kontrolör, et distsiplinaarmenetlus puudutas hankemenetluses huvide konflikti deklareerimata jätmist, samas kui OLAFi juurdlus puudutas võimalikku väärkäitumist ja võimalikku kokkumängu avaliku hanke menetluses. Siinkohal täpsustas kontrolör **lõpetatud distsiplinaarmenetluse ja OLAFi juurdluse erinevat laadi ja võimalikke tulemusi**. Seepärast sai kaebuse esitaja olla kindel, et dubleerimist ei toimunud, seega ei olnud ohtu, et teda karistatakse sama rikkumise eest kaks korda.

5.4. *OLAFi uurijate erapooletus*

OLAFi määruse artikli 9 lõike 1 kohaselt tuleb OLAFi juurdlusi viia läbi objektiivselt ja erapooletult ning kooskõlas süütuse presumptsiooni ja kohaldatavate menetluslike tagatistega. Erapooletuse põhimõte on ka ELi õiguse üldpõhimõte ja keskne element Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 41 lõikes 1 sätestatud õiguses heale haldusele.

Kohustus tegutseda ELis haldustegevuse ja otsuste tegemise raames erapooletult kehtib iga isiku suhtes, kes osaleb asjaomase institutsiooni tegevuses, ning selle eesmärk on tagada võrdne kohtlemine. Sellise nõude eesmärk on muu hulgas vältida olukorda, kus nende institutsioonide ja asutuste nimel tegutsevatel ametnikel või teenistujatel võib tekkida huvide konflikt.

Ühel juhul paluti kontrolöril hinnata, kas juurdlusaluse isiku ja uurimisrühma liikme eelnev tutvus võib kujutada endast huvide konflikti. Kaebuse esitaja leidis, et varasem ametialane või isiklik seos võib mõjutada uurija objektiivsust ning juurdluse erapooletust ja õiglust.

([25]) Määruse (EL, Euratom) nr 883/2013 artikli 12f lõige 1.

([26]) Määruse (EL, Euratom) nr 883/2013 artikli 12e lõige 1 ja artikli 12f lõige 1; määruse (EL) 2017/1939 artikli 101 lõige 3; OLAFi töötajatele mõeldud juurdlusmenetlusi käsitlevate suuniste artikli 12 lõige 2.

([27]) Kohtuotsus, 2. september 2021, *LG ja MH* (*Autoblanchiment*), kohtuasi C-790/19, ECLI:EU:C:2021:661, punktid 77–80.

Kontrolör hindas kaebuse esitaja väidet, võttes arvesse kindlat kontseptuaalset raamistikku, mis on juba välja töötatud sarnastes küsimustes tehtud varasemate otsuste raames ja kooskõlas ELi kohtute konsolideeritud kohtupraktikaga.

Esiteks tuletas kontrolör meelde, et asjakohase kohtupraktika kohaselt kehtib erapooletuse nõue ka avaliku teenistuse kontekstis ([28]). Sellega seoses sisaldab personalieeskirjade artikkel 11a erieeskirju, mille eesmärk on tagada, et ametnikud saavad oma ülesandeid täita ilma huvide konfliktita, mis mõjutaks nende ülesannete täitmist ([29]). Selle artikli lõike 1 kohaselt ei tohi ametnikud oma ülesannete täitmisel tegeleda küsimustega, milles neil on otseselt või kaudselt tema sõltumatust kahjustada võivad isiklikud huvid, eelkõige perekondlikud ja finantshuvid.

Teiseks tuletas kontrolör meelde, et erapooletuse põhimõttel, nagu see on määratletud ELi kohtute praktikas, on kaks aspekti: subjektiivne ja objektiivne erapooletus. **Subjektiivse erapooletuse** nõue tähendab, et ükski asjaomase institutsiooni liige ei tohi ilmutada erapoolikust ega isiklikke eelarvamusi. **Objektiivse erapooletuse** nõue tähendab, et peavad olema piisavad tagatised, et välistada mis tahes põhjendatud kahtlused asjaomase institutsiooni erapoolikuse suhtes ([30]). Järgida tuleb nii **faktilist kui ka näilist erapooletust.** Kohtupraktika kohaselt ei puuduta huvide konflikti mõiste mitte ainult olukorda, kus ametiisikul on erahuvi, mis on tegelikult mõjutanud tema ametikohustuste erapooletut ja objektiivset täitmist, vaid ka olukorda, kus avalikkuse silmis võib tunduda, et tuvastatud huvi on mõjutanud nende ametiülesannete erapooletut ja objektiivset täitmist ([31]). Vastupidist näitavate tõendite puudumisel eeldatakse subjektiivset erapooletust ([32]). Objektiivse erapooletuse huvides ei ole siiski vajalik, et asjaomane töötaja oleks väidetava ohvri suhtes tegelikult erapoolik. Piisab sellest, et esineb põhjendatud kahtlus, mida ei saa kummutada ([33]).

Just nimetatud põhimõtteid silmas pidades hinnati OLAFi uurimisrühma liikme väidetavat erapooletuse puudumist või huvide konflikti.

Subjektiivse erapooletuse nõude osas leidis kontrolör, et kaebuse esitaja ei esitanud ühtegi konkreetset asjaolu ega tõendit, mis võiks tema väiteid põhjendada. Seoses objektiivse erapooletuse puudumise või tajutava huvide konflikti olemasoluga tuletas kontrolör meelde, et mõlemad mõisted kerkivad esile siis, kui puuduvad piisavad tagatised, et välistada põhjendatud kahtlused OLAFi töötajate väidetava erapoolikuse suhtes. Sellega seoses rõhutas kontrolör, et OLAFi sisemine töökorraldus ja hierarhiline järelevalve välistavad uurija võimaluse teha mis tahes otsuseid iseseisvalt. Tegelikult tegutsevad OLAFi uurimisrühmad üksuse juhataja, järelevalverühma ja lõpuks OLAFi peadirektori järelevalve all ja heakskiidul. Eelkõige jälgib järelevalverühm, mis koosneb õigus- ja juurdlusekspertidest, OLAFi juurdlusi menetluse eri etappides ja teostab õiguspärasuse kontrolli, mis on muu hulgas seotud juurdlusaluste isikute menetluslike tagatiste ja põhiõiguste austamisega, sealhulgas nende õigusega sellele, et nende küsimusi käsitletaks erapooletult ja kooskõlas süütuse presumptsiooniga ([34]).

Kontrolör järeldas seega, et **lihtsalt tutvuse elemendist, olgu see siis ametialane või isegi isiklik suhe, ei piisa uurija tegeliku või võimaliku huvide konflikti tõendamiseks**. Kontrolör järeldas ka, et **OLAFi kehtestatud menetluslikud tagatised olid piisavad** ELi kohtute praktika tähenduses, et välistada mis tahes põhjendatud kahtlused OLAFi töötajate väidetava erapoolikuse või tajutava huvide konflikti suhtes.

([28]) Kohtuotsus, 21. oktoober 2021, *parlament* vs. *UZ*, C-894/19 P, ECLI:EU:C:2021:863, täpsemalt punkt 51 jj.

([29]) Määrus nr 31 (EMÜ), 11 (Euratom), millega kehtestatakse Euroopa Majandusühenduse ja Euroopa Aatomienergiaühenduse ametnike personalieeskirjad ja muude teenistujate teenistustingimused (EÜT P 045, 14.6.1962, lk 1385, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/2021-01-01).

([30]) Kohtuotsus, 25. veebruar 2021, *Dalli* vs. *komisjon*, C-615/19 P, ECLI:EU:C:2021:133, punkt 112 ja seal viidatud kohtupraktika.

([31]) Kohtuotsus, 15. juuli 2015, *parlament* vs. *Dennekamp*, T-115/13, ECLI:EU:T:2015:497, punkt 92.

([32]) Kohtuotsus, 8. veebruar 2018, *Institute for Direct Democracy in Europe* vs. *parlament*, T-118/17, avaldamata, ECLI:EU:T:2018:76, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika.

([33]) Kohtuotsus, 20. oktoober 2021, *Kerstens* vs. *komisjon*, T-220/20, ECLI:EU:T:2021:716, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika.

([34]) Vt OLAFi määruse artikli 17 lõige 7.

Ühe teise juhtumi puhul, mis hõlmas uurija ja juurdlusaluse isiku vahelist telefonikõnet, väitis kaebuse esitaja, et uurija toon kõne ajal oli süüdistav ja rikkus süütuse presumptsiooni põhimõtet. Kaebuse esitaja arvates näitas selline käitumine OLAFi töötaja erapoolikust tema suhtes ja mõjutas juurdluse erapooletust.

Kontrolör tuletas meelde, et tema hinnang sellele, kas OLAF oli käimasoleva juurdluse raames rikkunud juurdlusaluse isiku menetlusõigusi, põhines kontrollitavatel faktidel. Asjaomasel juhul puudutas kaebuse esitaja väide tema ja OLAFi vahelise telefonivestluse tajutavat „tooni“ ning OLAFi poolt telefoni teel tehtud avalduste tõlgendamist. Olukorras, kus kõnealuse suulise teabevahetuse kohta puudusid kirjalikud andmed ja jälg ning mõlema poole ütlused olid vastandlikud, ei saanud kontrolör kontrollida kaebuse esitaja esitatud väidete sisu ega hinnata nende väidete paikapidavust.

Asjaomasel juhul kasutas kontrolör aga võimalust korrata, **kui väga oluline on, et kooskõlas hea halduse põhimõtetega suheldaks juurdlusaluste isikutega ülimalt viisakalt ja neutraalselt**. Nii peaks see olema, sõltumata OLAFi kasutatavatest konkreetsetest suhtlusvahenditest, kuid eriti oluline on see suulises suhtluses. Kontrolör peab seda üliolulisekspeab, et juurdlusalused isikud tajuksid jätkuvalt OLAFi uurijaid erapooletuna.

5.5. *Õigus saada teavitatud juurdluse lõpetamisest ja juurdlusaluste isikutega suhtlemisel kasutatavatest vahenditest*

2022. aastal puudutas üks esimesi kaebusi, mille kohta kontrolör tegi otsuse, õigust saada teavitatud juurdlusaluse isiku staatusest OLAFi määruse artikli 9 lõike 3 alusel. Kontrolör leidis, et oli rikutud kaebuse esitaja õigust saada kohe teavitatud, kuna e-kiri, mille OLAF oli saatnud, et teavitada kaebuse esitajat sellest, et ta on juurdlusalune isik, ei jõudnud kunagi kohale ([35]). Selles otsuses osutas kontrolör väljakujunenud kohtupraktikale, juhtimaks tähelepanu sellele, et OLAFil peaks olema kehtestatud oluliste teadete jaoks menetlus, mis tagab, et asjaomased isikud saavad need teated tõepoolest kätte. Vastuseks kontrolöri üleskutsele parandada seda tava võttis OLAF 2023. aasta alguses vastu sisejuhised teavitusvahendite kohta, mida juurdlusaluste isikutega suhtlemisel kasutada.

2024. aastal oli kontrolöril võimalus selle olulise küsimuse juurde tagasi pöörduda. OLAFi määruse artikli 11 lõike 7 kohaselt peab OLAF 10 tööpäeva jooksul pärast juurdluse lõpuleviimist teavitama juurdlusalust isikut juurdluse lõpetamisest, kui tema vastu ei ole leitud tõendeid. Asjaomases juurdluses teavitas OLAF juurdlusalust isikut juurdluse lõpetamisest ilma järeldusteta krüpteeritud e-kirjaga, paludes isikul sõnaselgelt kinnitada e-kirja kättesaamist. Juurdlusalune isik seda ei teinud. Arvestades OLAFi lühikest tähtaega juurdlusaluse isiku teavitamiseks, otsustas OLAF teavitada juurdlusalust isikut ka käsipostiga. Seejärel esitas viimane kontrolörile kaebuse, leides, et see isiklik suhtlemine on OLAFi uurijate poolne ebasobiv ja sunduslik tegevus.

Kontrolör hindas seda juhtumit, võttes arvesse asjakohaseid sätteid, sealhulgas OLAFi määrust, juurdlusmenetlusi käsitlevaid suuniseid, nimetatud OLAFi sisejuhiseid teavitamisvahendite kohta, mida tuleb kasutada juurdlusaluste isikutega suhtlemisel, ning ELi kohtute praktikat.

Kontrolör leidis, et OLAFil on teatav kaalutlusõigus seoses sidevahenditega, mida kasutatakse teabe andmiseks juurdlusalustele isikutele ning mis peaks juhinduma tõhususe põhimõttest. OLAF peab tagama ja suutma tõendada, et kasutatavad sidevahendid võimaldavad juurdlusalustel isikutel saada tulemuslikult teada neile saadetud teabest ([36]). Sellega seoses tuletas kontrolör meelde, et OLAFi sisejuhised teavitamisvahendite kohta, mida tuleb juurdlusaluste isikutega suhtlemisel kasutada, annavad OLAFile võimaluse anda teatisi juurdlusalustele isikutele üle. See kehtib eelkõige juhul, kui OLAFi varasemad katsed jõuda juurdlusaluste inimesteni muul viisil, nagu e-kirjad või tähitud kirjad, on ebaõnnestunud.

([35]) Vt kontrolöri 2022. aasta tegevusaruande punkt 3.5.2 „Lahenduste väljapakkumine“ aadressil https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=oj:JOC_2023_248_R_0001.

([36]) Vt Euroopa Liidu Kohtu praktikat ametlike kirjade ja otsuste kättetoimetamise kohta, mida kohaldatakse analoogia põhjal OLAFi kirjade suhtes. Vt eelkõige 6. detsembri 2012. aasta kohtuotsus, *Evropaiki Dynamiki* vs. *komisjon*, T-167/10, ECLI:EU:T:2012:651, punktid 49–51.

Kontrolör märkis, et OLAF ei pea kasutama kõiki sisejuhistes nimetatud teavitamisvahendeid ega kasutama neid nendes märgitud konkreetses järjekorras. Seega peab uurimisrühm valima vahendid, mida nad peavad kõige tõhusamaks, kui need täidavad eesmärki. **Kui valitud vahendid on osutunud ebatõhusaks, võib uurimisüksus kasutada mis tahes muud kättesaadavat vahendit, et juurdlusalust isikut teabevahetusest tulemuslikult teavitada**.

Asjaomasel juhul tegi kontrolör kindlaks, et **OLAF oli juurdlusalust isikut e-posti teel hoolikalt teavitanud ja seejärel asjaolusid arvesse võttes** (kuna tal oli selleks lühike tähtaeg ja kaebuse esitaja ei esitanud kättesaamise kinnitust, mistõttu puudus OLAFil teave selle kohta, kas kaebuse esitaja oli saadetud teabest tegelikult teadlik) **edastanud teate proportsionaalsust silmas pidades käsiposti teel.** See on kooskõlas kohaldatavate eeskirjadega ja OLAFi kohustusega teavitada juurdlusalust isikut tulemuslikult OLAFi määruse artikli 11 lõike 7 kohastest menetluslikest tagatistest.

6. **Konsulteerimine OLAFi töötajatele mõeldud juurdlusmenetlusi käsitlevate suuniste eelnõu üle**

OLAFi määruse artikli 9b lõikes 9 on öeldud, et OLAFi peadirektor „võib kontrolöri arvamust küsida kõigis menetluslike tagatiste ja põhiõigustega seotud küsimustes, mis kuuluvad kontrolöri pädevusse“.

Sellest õiguslikust alusest lähtudes küsis OLAFi peadirektor 2023. aasta novembris kontrolöri arvamust OLAFi töötajatele mõeldud juurdlusmenetlusi käsitlevate suuniste muudetud teksti kavandi kohta, eelkõige sätete kohta, milles käsitletakse kontrolöri pädevusvaldkonda kuuluvaid menetluslikke tagatisi ja põhiõigusi.

Kontrolör pidas kiiduväärseks võimalust konsulteerida selles olulises küsimuses. Ta tegi kokkuvõtte oma kogemusest, mille ta oli omandanud, käsitledes selleks ajaks peaaegu 40 kaebust, mille juurdlusalused isikud alates tema volituste algusest olid esitanud. Olles tegelenud oma volituste kehtimisajal tõstatatud erisuguste õigusküsimustega ja kasutanud eelisjuurdepääsu asjaomaste OLAFi juurdluste toimikutele, oli ta saanud OLAFi juurdlustavadest ainulaadse ülevaate ja arusaamise. Eelkõige võiks kontrolör hoolikalt hinnata, kuidas OLAF püüab tagada juurdlusaluste isikute menetluslike tagatiste ning ELi kohtute ja Euroopa Inimõiguste Kohtu rikkaliku ja pidevalt areneva kohtupraktika järgimise.



Tema arvates keskendus kontrolör üksnes juurdlusmenetlusi käsitlevate suuniste eelnõu nendele artiklitele, milles viidati ja käsitleti konkreetselt seda, kuidas OLAF peab kinni juurdlusaluse isiku menetluslikest tagatistest.

Arvamus saadeti OLAFi peadirektorile 3. juunil 2024. **Kontrolör leiab, et juurdlusmenetlusi käsitlevate suuniste lõpliku vastuvõtmise jaoks oleks väga kasulik, kui tema arvamuses esitatud tähelepanekutega seoses võetaks meetmeid.**

7. **Suhted sidusrühmadega**

Kontrolör peab oluliseks jätkata korrapärast suhtlemist ELi institutsioonide, OLAFi peadirektori ja teiste sidusrühmadega, et saada tagasisidet oma rolli kohta ning lõppkokkuvõttes suurendada OLAFi juurdluse all olevate isikute menetluslike tagatiste ja põhiõiguste kaitset.

23. mail 2024 kohtus kontrolör **OLAFi peadirektori, OLAFi uurijate ja OLAFi juhtkonnaga**, et arutada kaebuste esitamise mehhanismi, esimesel tegevusperioodil saadud kogemusi ja arenguvõimalusi. See oli esimene kord, kui kontrolör kohtus kõigi OLAFi töötajatega ning kohtumine osutus edukaks, arvestades osalejate suurt arvu ja viljakat mõttevahetust, kus käsitleti nii üldisi kui ka praktilisi küsimusi.

5. septembril 2024 esitas kontrolör **Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjonile** oma 2023. aasta aruande. 13. septembril 2024 tutvustas kontrolör aruannet **ELi nõukogu pettuste tõkestamise töörühmale** ning vahetas selle töörühma liikmetega arvamusi oma rolli ja OLAFi juurdlusega seotud isikute menetluslike tagatiste kaitse üle.

15. oktoobril 2024 osales kontrolör OLAFi 25. aastapäeva vastuvõtul.

Kontrolör jätkas ka **korrapärast teabevahetust ja viljakaid töösuhteid OLAFi peadirektoriga**, tuginedes vastastikusele usaldusele ja heale koostööle. Sellega seoses ning võttes arvesse häid tavasid ja juba väljakujunenud koostööd, saatis OLAFi peadirektoraat 2024. aasta septembris kontrolörile OLAFi ja kontrolöri vahelise töökorra eelnõu. See on praegu arutlusel ja võetakse vastu 2025. aastal.

8. **Haldus- ja õigusabi**

Ressursside tõhusa kasutamise tagamiseks on OLAFi määrusega antud järelevalvekomitee sekretariaadile ülesanne pakkuda kontrolörile haldus- ja õigusabi.

Seda valikut õigustab ka kontrolöri ja järelevalvekomitee ülesannete vastastikune täiendavus ja ühine eesmärk. Sekretariaat tagab järjepidevuse, jätkuva suhtluse ja sujuva koostöö nii kaebuse esitajate kui ka OLAFiga.

Spetsiaalne rühm sekretariaadi kõrgelt kvalifitseeritud töötajaid, kes tegutsesid sekretariaadi juhataja juhtimisel, andis kontrolörile väärtuslikku nõu ja abi, austades samal ajal ametisaladuse hoidmise ja konfidentsiaalsuse põhimõtet.



9. **Kuidas kontrolöriga ühendust võtta ja kaebust esitada?**

Kontrolöriga saab ühendust võtta e-posti või posti teel järgmistel aadressidel:

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

Controller of Procedural Guarantees / Secretariat of the Supervisory Committee of OLAF
Rue Joseph II, 30
1049 Brussels, Belgium

Kaebuse esitamiseks kontrolörile palutakse kaebuse esitajatel

a. täita vorm

b. saata see e-posti või posti teel nimetatud aadressidele

Lisateavet leiate veebisaidilt

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