Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2025/4511

7.8.2025

ACTIVITEITENVERSLAG VAN DE TOEZICHTHOUDER OP DE PROCEDUREWAARBORGEN — 2024

(C/2025/4511)

Voorwoord

Dit is het derde jaarverslag van mijn activiteiten als Toezichthouder op de procedurewaarborgen. Mijn rol, zoals vastgelegd in de OLAF-verordening, is de behandeling van klachten die zijn ingediend door personen die voorwerp van een OLAF-onderzoek zijn, en die wij "betrokken personen" noemen, over de naleving van procedurewaarborgen door OLAF en beweerdelijke schendingen van de regels die van toepassing zijn op onderzoeken van OLAF. Ook potentiële schendingen van procedurevereisten en grondrechten vallen hieronder.



Voordat de functie van Toezichthouder werd gecreëerd, hadden personen die door OLAF werden onderzocht zeer weinig opties als zij bij een onafhankelijk orgaan of een onafhankelijke autoriteit wilden klagen over de wijze waarop het onderzoek door OLAF werd uitgevoerd: zij konden bij de Europese Ombudsman een klacht indienen wegens wanbestuur of proberen om de Commissie niet-contractueel aansprakelijk te stellen, wat alleen onder zeer strikte voorwaarden kan.

Om deze tekortkoming te corrigeren, is bij de in 2020 doorgevoerde wijzigingen in de OLAF-verordening een passend klachtenmechanisme ingevoerd dat elke betrokken persoon de mogelijkheid biedt om een klacht in te dienen bij de Toezichthouder.

Via deze nieuwe onafhankelijke administratieve voorziening brengt de Toezichthouder de beginselen van effectieve rechterlijke bescherming en die van effectieve administratieve bescherming geleidelijk maar gestaag met elkaar in evenwicht. De Toezichthouder houdt altijd rekening met de grondrechten die uit het Handvest van de grondrechten van de EU voortvloeien, alsook met de specifieke procedurewaarborgen die van toepassing zijn op de activiteiten van OLAF, de algemene rechtsbeginselen en de rechtspraak van de rechterlijke instanties van de EU die van toepassing is op OLAF-onderzoeken.

Voor de Toezichthouder is het belangrijk dat het klachtenmechanisme niet alleen een doeltreffende voorziening in rechte voor de betrokken personen wordt, maar dat het de activiteiten van OLAF in het algemeen ook transparanter maakt. Het is van cruciaal belang voor de EU en voor belastingbetalers dat er een doelmatig en doeltreffend fraudebestrijdingsorgaan is dat de financiële belangen van de EU kan beschermen. Het is echter even belangrijk dat OLAF-onderzoeken naar mogelijke fraude worden uitgevoerd met volledige inachtneming van de grondrechten en procedurewaarborgen.

Dat gezegd zijnde, moet voor een beter begrip van de rol van de Toezichthouder en de beperkingen van deze nieuwe functie worden onderstreept dat de Toezichthouder niet fungeert als rechter die de rechtmatigheid van de besluiten en handelingen van OLAF beoordeelt. De Toezichthouder heeft veeleer tot taak oplossingen te vinden en voor te stellen voor de door klagers aan de orde gestelde kwesties. Door oplossingen voor te stellen en uiteindelijk aanbevelingen te doen aan de directeur-generaal van OLAF, tracht de Toezichthouder de betreffende kwesties op te lossen en de administratieve en onderzoekspraktijken van OLAF toekomstgericht te verbeteren.

Ik hoop dat dit verslag zal bijdragen aan een grotere bewustwording van het soort kwesties dat centraal staat in de klachten van betrokkenen. Tegelijkertijd hoop ik dat het verslag ertoe zal leiden dat OLAF meer verantwoording aflegt en dat mensen meer vertrouwen krijgen in het systeem dat de EU heeft ingevoerd om fraude te bestrijden.

Ik ben blij te kunnen melden dat we in 2024 al onze doelstellingen hebben verwezenlijkt, ondanks de toename van het aantal ontvangen klachten. In dat opzicht ben ik het secretariaat dankbaar voor de verleende juridische ondersteuning.

In dit verslag komt u meer te weten over onze werkzaamheden en over de resultaten die we hebben behaald met het klachtenmechanisme.

Ik ben ervan overtuigd dat het klachtenmechanisme al een essentiële waarborg voor betrokken personen is geworden en alleen nog maar belangrijker zal worden als een instrument waarmee wordt gegarandeerd dat bij de activiteiten van OLAF de relevante procedurewaarborgen en regels voor onderzoeken in acht worden genomen.

Prof. Dr. Julia LAFFRANQUE

Toezichthouder op de procedurewaarborgen

Inhoud

Bladzijde

Voorwoord 1

1. De missie en het mandaat van de Toezichthouder 4
2. Het klachtenmechanisme 5
3. Overzicht van de in 2024 ingediende klachten 5
4. De drie stappen van een doeltreffende klachtenbehandelingsprocedure 9
   - 4.1 Ontvankelijkheid 9
   - 4.2 Contradictoire procedure 10
   - 4.3 Eindbesluiten 11
5. Overzicht van de belangrijkste bevindingen van de Toezichthouder 11
   - 5.1. Recht van verdediging 11
     - 5.1.1. Het recht van een ambtenaar van de EU om ervan in kennis te worden gesteld dat hij een betrokken persoon is 12
     - 5.1.2 Gelegenheid om een oordeel te geven over de samenvatting van de feiten 12
   - 5.2 Redelijke duur van OLAF-onderzoek 13
   - 5.3 Geen dubbel onderzoek (ne bis in idem-beginsel) 14
   - 5.4 Onpartijdigheid van OLAF-onderzoekers 15
   - 5.5. Het recht om ervan in kennis te worden gesteld dat een onderzoek wordt afgesloten en de wijze van kennisgeving die in de correspondentie met betrokken personen wordt gebruikt 17
6. Raadpleging over het ontwerp van richtsnoeren voor het OLAF-personeel betreffende onderzoeksprocedures 18
7. Betrekkingen met belanghebbenden 18
8. Administratieve en juridische ondersteuning 19
9. Contact opnemen met de Toezichthouder en een klacht indienen 19

1. **De missie en het mandaat van de Toezichthouder**

De Toezichthouder op de procedurewaarborgen is een functie die is ingesteld bij Verordening (EU, Euratom) 2020/2023 van het Europees Parlement en de Raad ([1]) tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad ([2]) ("OLAF-verordening"). Het is de taak van de Toezichthouder om bij onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding ("OLAF" of "het Bureau") de procedurewaarborgen en grondrechten van betrokken personen te beschermen ([3]). **Dr. Julia Laffranque** is op 3 mei 2022 benoemd tot eerste Toezichthouder, voor een niet-hernieuwbare termijn van vijf jaar. Zij wordt bijgestaan door het secretariaat van het Comité van toezicht ("het secretariaat").

In artikel 9 bis, lid 8, van de OLAF-verordening is bepaald dat de Toezichthouder

> ***"toezicht [houdt] op de naleving door het Bureau van de in artikel 9 bedoelde procedurewaarborgen en van de regels die van toepassing zijn op de onderzoeken van het Bureau. De Toezichthouder is verantwoordelijk voor de behandeling van de in artikel 9 ter bedoelde klachten".***

De Toezichthouder vervult haar taken in **volledige onafhankelijkheid** en aanvaardt daarbij geen instructies van anderen ([4]). Aangezien de betrokken personen in beginsel tijdens een lopend onderzoek geen rechterlijke bescherming tegen het handelen of nalaten van OLAF kunnen inroepen, is het van groot belang dat zij de mogelijkheid hebben om een klacht in te dienen bij de Toezichthouder. Klagers kunnen zich binnen de strikte, in artikel 9 ter van de OLAF-verordening vermelde termijnen tot de Toezichthouder wenden voor een grondige, onafhankelijke beoordeling van hun klacht.

Wanneer de Toezichthouder **door betrokken personen** ingediende klachten behandelt die betrekking hebben op de **inachtneming** door OLAF **van procedurewaarborgen en de regels die van toepassing zijn op onderzoeken**, streeft zij er niet naar om haar eigen oordeel over de manier waarop een onderzoek moet worden uitgevoerd of bewijsmateriaal moet worden beoordeeld, of over de conclusies die moeten worden getrokken, in de plaats te stellen van dat van OLAF. In plaats daarvan moet zij

— ofwel **bevestigen** dat OLAF heeft gehandeld conform de regels van het rechtskader van het Bureau (wanneer zij van oordeel is dat geen inbreuk heeft plaatsgevonden), of

— OLAF verzoeken actie te ondernemen om de klacht op te lossen, door een **voorstel voor een oplossing** te doen wanneer zij van oordeel is dat de procedurewaarborgen of de regels die van toepassing zijn op onderzoeken niet in acht zijn genomen.

Als geen oplossing kan worden gevonden, doet de Toezichthouder als tweede stap een **aanbeveling** aan OLAF over de wijze waarop de klacht kan worden opgelost.

De Toezichthouder beoordeelt de klachten in een **contradictoire procedure**. Bijzondere aandacht wordt besteed aan het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ([5]), de algemene beginselen van het EU-recht en de relevante rechtspraak van de rechterlijke instanties van de EU ([6]). De Toezichthouder mengt zich niet in het lopende OLAF-onderzoek en mag dat ook niet ([7]).

([1]) Verordening (EU, Euratom) 2020/2223 van het Europees Parlement en de Raad van 23 december 2020 tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 wat betreft samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie en de doeltreffendheid van de door het Europees Bureau voor fraudebestrijding uitgevoerde onderzoeken (PB L 437 van 28.12.2020, blz. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj).

([2]) Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad (PB L 347 van 20.10.2020, blz. 1).

([3]) Een betrokken persoon is een natuurlijke persoon of marktdeelnemer tegen wie vermoedens bestaan van fraude, corruptie of elke andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad en tegen wie om die reden een onderzoek door OLAF wordt ingesteld. Klachten ingediend door andere personen dan betrokken personen, met inbegrip van getuigen en informanten, vallen buiten het mandaat van de Toezichthouder.

([4]) Artikel 9 bis, lid 6, van de OLAF-verordening.

([5]) Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, 26 oktober 2012 (2012/C 326/02, blz. 391), beschikbaar op: C_2012326NL.01039101.xml.

([6]) Het Hof van Justitie van de Europese Unie bestaat uit twee rechterlijke instanties: het Hof van Justitie en het Gerecht.

([7]) Artikel 9 ter, lid 6, van de OLAF-verordening.

2024 is een uitdagend jaar geweest: het aantal ontvangen klachten steeg en de juridische kwesties die in die klachten aan de orde werden gesteld, waren complex. De Toezichthouder mag in dit verslag niet verwijzen naar afzonderlijke onderzoeken en moet de vertrouwelijkheid van onderzoeken in acht nemen, zelfs als deze zijn afgesloten ([8]). Desalniettemin wordt in dit verslag een nuttige samenvatting gegeven van het soort kwesties waarover betrokken personen hebben geklaagd. Ook wordt in dit verslag beschreven hoe deze punten van zorg zijn behandeld en wordt toegelicht hoe het klachtenmechanisme heeft gewerkt en welke resultaten ermee zijn behaald.

2. **Het klachtenmechanisme**

Sinds de aanvang van haar werkzaamheden in oktober 2022 heeft de Toezichthouder de gelegenheid gehad om diverse interessante juridische kwesties te behandelen. Zo is geleidelijk het fundament gelegd voor een solide conceptueel kader voor de beoordeling van klachten. Gezien het grote aantal behandelde klachten en de uiteenlopende aard van de juridische kwesties die daarin werden aangekaart, was 2024 zowel een uitdagend als een geslaagd jaar. Klachten werden niet alleen zo snel mogelijk, maar ook zo grondig en uitgebreid mogelijk behandeld.

Voor een beter inzicht in de werking van het klachtenmechanisme is het belangrijk om te weten dat de Toezichthouder via dit mechanisme **bevoorrechte en rechtstreekse toegang** ([9]) heeft tot het OLAF-dossier over het desbetreffende onderzoek. Deze vorm van toegang tot het OLAF-dossier is van het grootste belang: klagers hebben daardoor de zekerheid dat de Toezichthouder de onderzoeksactiviteiten van OLAF grondig kan onderzoeken, ook in zaken waarin een deel van de relevante informatie vertrouwelijk is en niet aan de klager kan worden bekendgemaakt. De Toezichthouder moet vaak zoeken naar een evenwicht tussen de vertrouwelijkheid van het OLAF-onderzoek enerzijds en het contradictoire karakter van het klachtenmechanisme anderzijds.

In 2024 heeft de Toezichthouder de beoordeling voltooid van drie in 2023 ingediende klachten.

Daarnaast werden **in 2024 23 nieuwe klachten ingediend** door natuurlijke personen en rechtspersonen. Tijdens het verslagjaar heeft de Toezichthouder haar beoordeling van 22 van die klachten voltooid. De enige nog resterende klacht werd kort voor het einde van het jaar ingediend en werd ontvankelijk verklaard. Begin 2025 is hierover een besluit genomen.

3. **Overzicht van de in 2024 ingediende klachten**

De meeste van de 23 klachten die de Toezichthouder in 2024 ontving, werden ingediend door personen waartegen een *intern onderzoek* ([10]) van OLAF liep (15), en 8 van de klachten hadden betrekking op een *extern onderzoek* ([11]) (figuur 1). De meeste klachten werden ingediend in het Engels, maar er werden ook andere talen (Spaans, Roemeens en Tsjechisch) gebruikt (figuur 2). Er werden 18 klachten ingediend door natuurlijke personen, 2 door een natuurlijke persoon die dat zowel in eigen naam als namens de rechtspersoon die zij vertegenwoordigden deed en 3 door rechtspersonen (figuur 3). In het verslagjaar hebben enkele klagers meerdere klachten ingediend. Het totale aantal klagers bedroeg in 2024 12: 9 natuurlijke personen en 3 rechtspersonen (figuur 3). Geen van de klagers werd bijgestaan door een advocaat.

([8]) Artikel 9 bis, lid 9, van de OLAF-verordening.

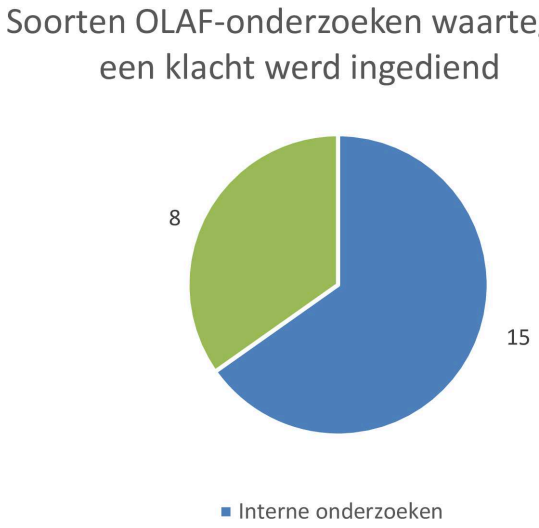
([9]) Artikel 8, leden 1 en 2, van het Besluit van de Toezichthouder op de procedurewaarborgen tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor de behandeling van klachten ("uitvoeringsbepalingen van de Toezichthouder" of "uitvoeringsbepalingen"), beschikbaar op: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

([10]) "Interne onderzoeken" zijn onderzoeken die OLAF uitvoert binnen Europese instellingen, organen en instanties die zijn opgericht bij of uit hoofde van de EU-Verdragen, met als doel het bestrijden van fraude, verduistering, corruptie en elke andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad. Daartoe onderzoekt OLAF: ernstige feiten in verband met de uitoefening van werkzaamheden in dienstverband die i) onverenigbaar kunnen zijn met de plichten van de ambtenaren en andere personeelsleden van de EU en aanleiding kunnen geven tot disciplinaire en, in voorkomend geval, strafrechtelijke sancties, dan wel ii) onverenigbaar kunnen zijn met de analoge verplichtingen van de leden van instellingen, organen en instanties, de hoofden van instanties of personeelsleden van instellingen, organen en instanties die niet vallen onder het Ambtenarenstatuut (artikel 1, lid 4, en artikel 4 van de OLAF-verordening).

([11]) "Externe onderzoeken" zijn onderzoeken die OLAF uitvoert op grond van artikel 3 van de OLAF-verordening. Het mandaat van OLAF bestrijkt alle EU-uitgaven (bv. structuurfondsen, landbouwbeleid en plattelandsontwikkeling, rechtstreekse uitgaven en hulp aan derde landen) en een aanzienlijk deel van, maar niet alle, inkomsten van de EU (met name douanerechten en landbouwheffingen).

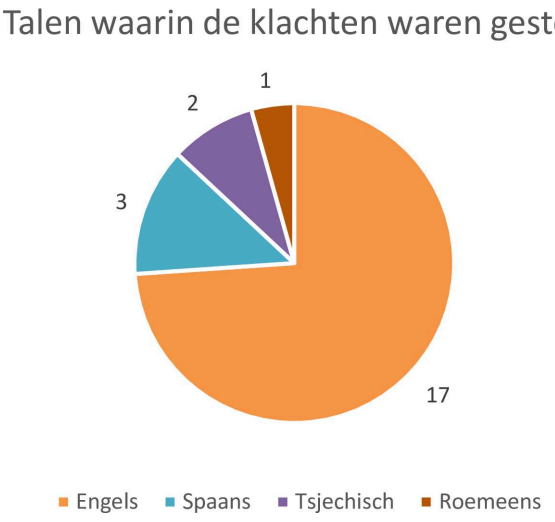
Figuur 1

Soorten OLAF-onderzoeken waartegen in 2024 een klacht is ingediend



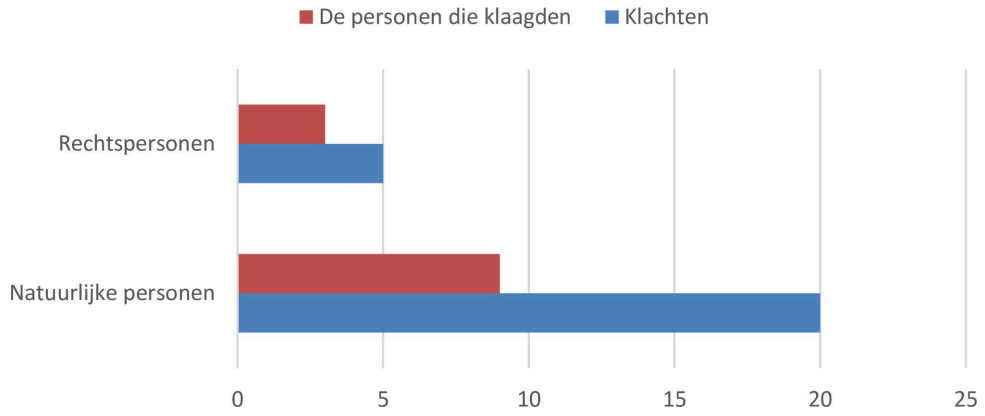
Figuur 2

Talen waarin de in 2024 ingediende klachten waren gesteld



Figuur 3

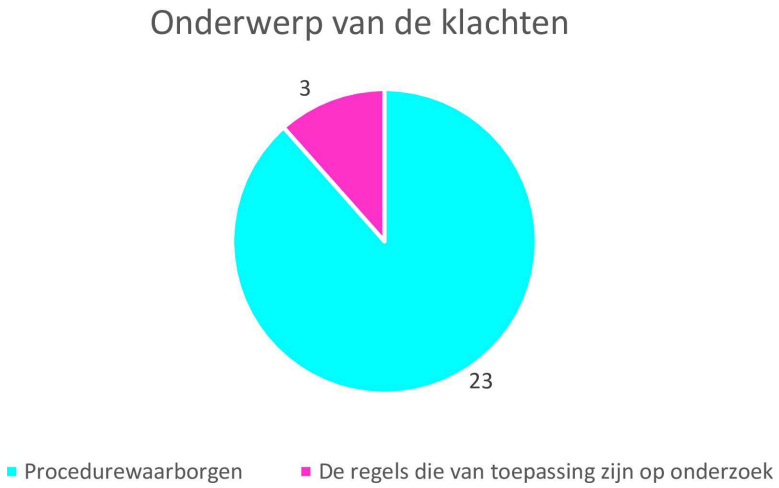
Personen die een klacht hebben ingediend en aantal klachten



In de meeste gevallen deden klagers een beroep op een schending van hun procedurewaarborgen uit hoofde van artikel 9 van de OLAF-verordening en van hun grondrechten uit hoofde van het Handvest van de grondrechten (figuur 4). Deze klachten betroffen: i) het recht van betrokken personen om te worden gehoord en de doeltreffende uitoefening van het recht om opmerkingen te maken over feiten die hen betreffen (artikel 9, lid 4, van de OLAF-verordening); ii) het recht dat een betrokken persoon heeft om in kennis te worden gesteld van het feit dat hij betrokken persoon is (artikel 9, lid 3, van de OLAF-verordening); iii) inbreuken op de beginselen van billijkheid, objectiviteit en onpartijdigheid bij de uitvoering van onderzoeken (artikel 9, lid 1, van de OLAF-verordening); en iv) de duur van de onderzoeken (artikel 41, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie) (figuur 5). Klagers klaagden ook over de regels die van toepassing zijn op OLAF-onderzoeken ([12]), met name de regels die zien op de opening van OLAF-onderzoeken, de uitvoering van controles ter plaatse en de middelen waarmee de betrokken persoon in kennis wordt gesteld (figuur 6).

Figuur 4

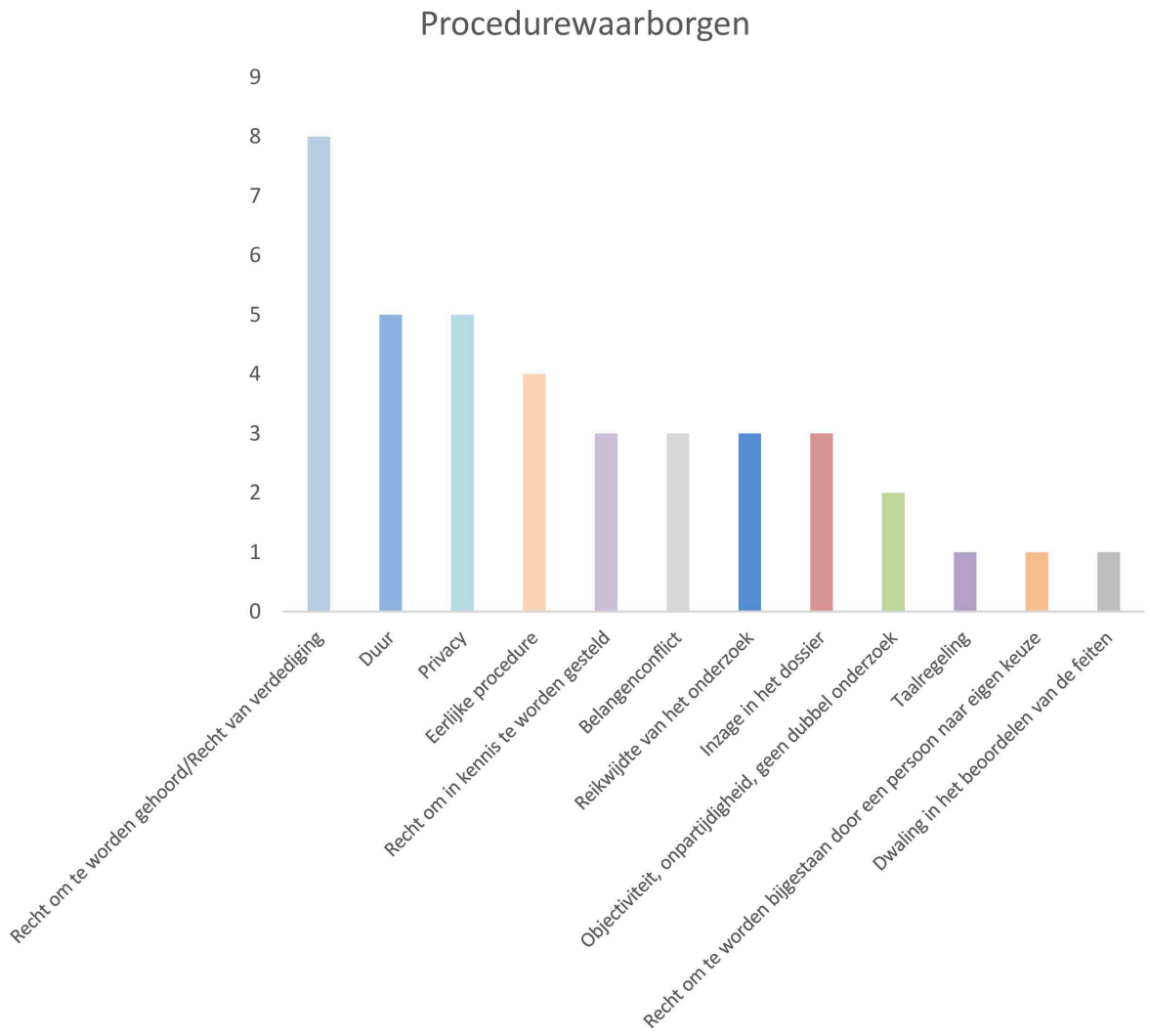
Onderwerpen van de in 2024 ingediende klachten



([12]) Deze omvatten de regels die zijn opgenomen in de OLAF-verordening, evenals regels die zijn vervat in diverse teksten, waaronder Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad van 11 november 1996 betreffende de controles en verificaties ter plaatse die door de Commissie worden uitgevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen tegen fraudes en andere onregelmatigheden (PB L 292 van 15.11.1996, blz. 2), de *Guidelines on investigation procedures for OLAF staff* en de *Guidelines on Digital Forensic Procedures for OLAF Staff*.

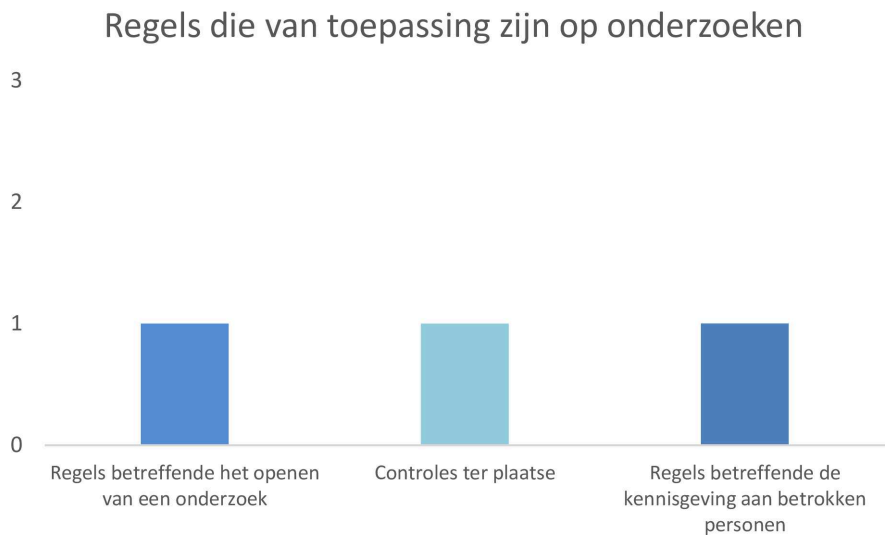
Figuur 5

Analyse van de verschillende (ontvankelijk en niet-ontvankelijk verklaarde) in 2024 gemelde vermoedens met betrekking tot procedurewaarborgen



Figuur 6

Analyse van vermoedens betreffende de regels die van toepassing zijn op onderzoeken



4. **De drie stappen van een doeltreffende klachtenbehandelingsprocedure**

De Toezichthouder behandelt klachten op een **eerlijke, onafhankelijke en onpartijdige** wijze. Overeenkomstig de OLAF-verordening en de uitvoeringsbepalingen van de Toezichthouder, bestaat de procedure uit twee fasen: i) beoordeling van de **ontvankelijkheid** van de klacht; ii) beoordeling van de **inhoudelijke argumenten** van de klager. Wanneer de Toezichthouder concludeert dat sprake is van een inbreuk, kan zij, afhankelijk van het onderwerp van de klacht, OLAF verzoeken de klacht op te lossen. Zij doet dit door middel van een voorstel voor een oplossing en, indien nodig, het uitbrengen van een aanbeveling aan OLAF.

4.1. ***Ontvankelijkheid***

De Toezichthouder moet binnen **tien werkdagen** na ontvangst van een klacht een besluit nemen over de ontvankelijkheid ervan. De voorwaarden voor ontvankelijkheid worden uiteengezet in artikel 9 ter, leden 1 en 2, van de OLAF-verordening en in artikel 5 van de uitvoeringsbepalingen. Om ontvankelijk te zijn, moeten een klacht worden ingediend **binnen één maand nadat de klager kennis heeft gekregen van de relevante feiten** die beweerdelijk een schending vormen van de procedurewaarborgen of de regels die van toepassing zijn op onderzoeken. **Er kan hoe dan ook geen klacht meer worden ingediend als het onderzoek langer dan één maand is afgesloten.**

In 2024 beoordeelde de Toezichthouder de ontvankelijkheid van alle hangende klachten binnen de voorgeschreven termijn. Zij verklaarde zeven klachten ontvankelijk, drie gedeeltelijk ontvankelijk en dertien niet-ontvankelijk (figuur 7).

De redenen voor niet-ontvankelijkheid waren de volgende:

— in zeven gevallen had de klager de termijnen van artikel 9 ter, lid 2, niet in acht genomen;

— in drie gevallen waren de klachten kennelijk ongegrond;

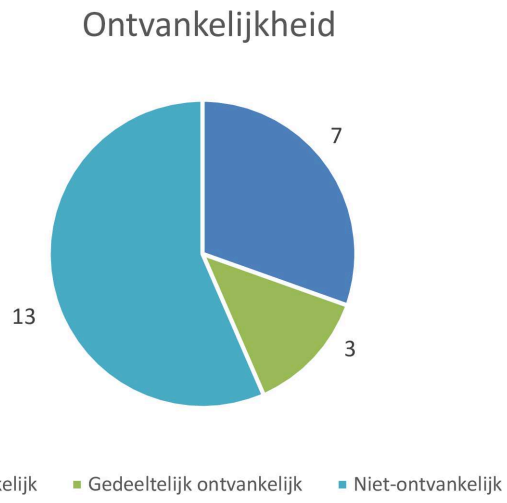
— in twee gevallen waren de klachten ingediend door niet-betrokken personen;

— in één geval was de klacht niet onderbouwd, waardoor het voor de Toezichthouder onmogelijk was om de gegrondheid te beoordelen;

— de resterende klacht had betrekking op een administratieve procedure die geen OLAF-onderzoek was (figuur 8).

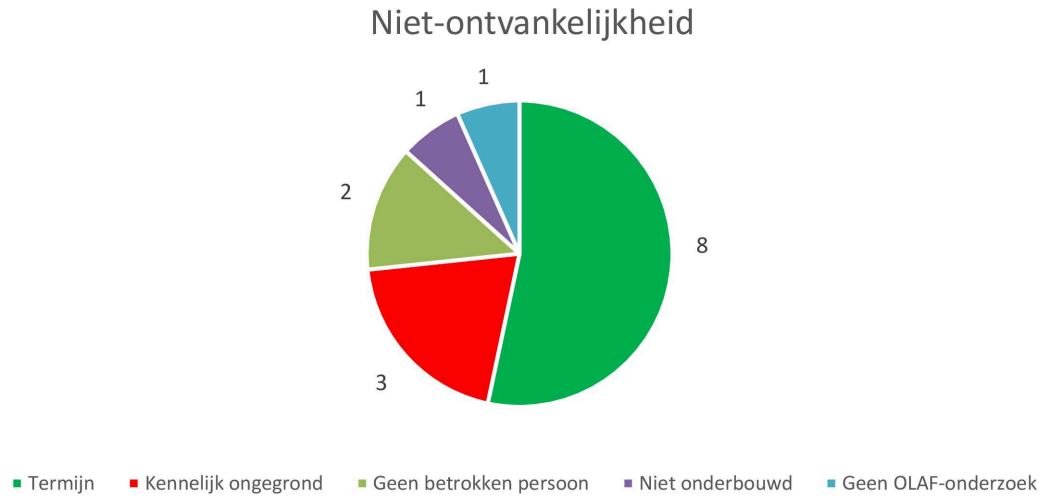
Figuur 7

Ontvankelijkheid van in 2024 ontvangen klachten



Figuur 8

Gronden voor niet-ontvankelijkheid van in 2024 ontvangen klachten (met inbegrip van gedeeltelijk ontvankelijke klachten)



Bij de toetsing van een klacht op ontvankelijkheid volgt de Toezichthouder een aanpak die zowel de bewoordingen als het doel van de toepasselijke bepalingen van de OLAF-verordening eerbiedigt.

Net als vorig jaar werd de klacht in 2024 in een paar gevallen niet-ontvankelijk verklaard omdat op het moment dat deze werd ingediend, het onderzoek van OLAF al langer dan een maand was afgesloten. Zoals hierboven in herinnering is gebracht, bevat de OLAF-verordening voor afgesloten onderzoeken een bijkomende, strengere ontvankelijkheids-voorwaarde: **de klacht moet worden ingediend binnen één maand nadat het onderzoek is afgesloten, ongeacht wanneer de klager kennis heeft gekregen van de relevante feiten** (artikel 9 ter, lid 2, van de OLAF-verordening).

De Toezichthouder beseft dat deze zonder meer beperkende voorwaarde voor afgesloten onderzoeken er is voor het behoud van zowel i) de doeltreffendheid van een eventuele follow-upprocedure op nationaal of EU-niveau; als ii) de doeltreffendheid van haar eigen voorstellen voor oplossingen en aanbevelingen voor specifieke klachten. De inbreng van de Toezichthouder is immers van weinig nut als een onderzoek is afgesloten en er mogelijk al een follow-upprocedure bij de bevoegde nationale of EU-autoriteiten loopt. In dergelijke zeldzame gevallen is de Toezichthouder van mening dat de betrokken personen hun grieven alleen bij deze autoriteiten aan de orde kunnen stellen, door gebruik te maken van de beschikbare gerechtelijke of administratieve rechtsmiddelen.

De cijfers voor 2024 bevestigen dat het ontvankelijkheidscriterium opnieuw een belangrijke “poortwachter” was in het klachtenmechanisme van de Toezichthouder. In alle gevallen waarin klachten of vermoedens niet-ontvankelijk werden verklaard, heeft de Toezichthouder de rechtsgrondslag en redenen van haar beslissing in detail uitgelegd aan de klager.

De Toezichthouder erkent dat bovengenoemde ontvankelijkheidsvoorwaarde, in combinatie met het ontbreken van een bepaling die OLAF ertoe verplicht de betrokken persoon in kennis te stellen van de afsluiting van een onderzoek waarin het tot bevindingen is gekomen, tot gevolg kan hebben dat betrokken personen de mogelijkheid wordt ontnomen hun klacht voor te leggen aan de Toezichthouder. De Toezichthouder is daarom van mening dat **in het kader van de evaluatie en eventueel daaropvolgende herziening van de OLAF-verordening zorgvuldig moet worden gekeken naar de strikte termijn voor het indienen van klachten** (met name voor, maar niet beperkt tot, afgesloten onderzoeken).

4.2. *Contradictoire procedure*

Nadat de Toezichthouder de tien (gedeeltelijk) ontvankelijk verklaarde klachten aan een voorlopige beoordeling had onderworpen, verzocht zij OLAF zijn standpunten over deze klachten kenbaar te maken. De Toezichthouder stuurde vervolgens de antwoorden van OLAF naar de klagers en verzocht hen om commentaar op de standpunten van OLAF.

In beginsel tracht de Toezichthouder het **beginsel van hoor en wederhoor** zo goed mogelijk toe te passen. Beide partijen werden bijgevolg in de gelegenheid gesteld hun standpunten uiteen te zetten en bewijsstukken in te dienen. In beginsel werden zij ook op de hoogte gebracht van elkaars opmerkingen en konden zij daarop reageren. In naar behoren gemotiveerde gevallen besloot de Toezichthouder evenwel van dit beginsel af te wijken en de vertrouwelijke behandeling van door OLAF verstrekte informatie toe te staan overeenkomstig artikel 7, lid 2, van de uitvoeringsbepalingen. De Toezichthouder heeft deze bepaling met name toegepast om de vertrouwelijkheid en doeltreffendheid van onderzoeken te beschermen in gevallen waarin bekendmaking van de antwoorden van OLAF zijn werkmethoden aan het licht zou brengen of het Bureau zou beletten het nodige bewijsmateriaal te verzamelen, of zelfs de algemene onderzoeksstrategie van OLAF in gevaar zou brengen. De Toezichthouder is met OLAF overeengekomen dat het Bureau in dergelijke gevallen het volgende verstrekt:

(i) een niet-vertrouwelijke versie van de antwoorden van OLAF bedoeld voor toezending aan de klager, zodat deze weet welke redenen aan de handelwijze van OLAF ten grondslag liggen en aldus in staat is het antwoord van OLAF te betwisten en tegenargumenten aan te voeren, en

(ii) een vertrouwelijke, meer gedetailleerde versie waarin de door OLAF in de niet-vertrouwelijke versie aangevoerde redenen nader worden toegelicht.

Dankzij deze evenwichtige oplossing kon de Toezichthouder alle relevante zaken grondig beoordelen en tegelijkertijd voldoen aan haar **verplichting om de vertrouwelijkheid van OLAF-onderzoeken te waarborgen**.

Hoewel klagers geen recht hebben op alle informatie, kunnen zij er bijgevolg op vertrouwen dat de Toezichthouder de zaak onafhankelijk en grondig onderzoekt.

4.3. *Eindbesluiten*

Aan het einde van 2024 had de Toezichthouder een **eindbesluit genomen over twaalf klachten**: drie klachten uit 2023 en negen klachten die in 2024 waren ingediend. In alle gevallen kwam de Toezichthouder tot de conclusie dat de procedurewaarborgen van de klager niet waren geschonden. De Toezichthouder heeft een verscheidenheid aan vermoedens beoordeeld en het conceptuele kader voor de beoordeling van klachten verder ontwikkeld. Bovendien heeft het werk dat de Toezichthouder de afgelopen 2,5 jaar heeft verricht, laten zien hoe belangrijk de beoordelingen van de Toezichthouder zijn. Een eindbesluit is immers niet alleen bedoeld **als uitnodiging aan OLAF om**, ingeval inbreuken zijn vastgesteld, **tekortkomingen in een onderzoek te verhelpen**. Wanneer de Toezichthouder na een contradictoire procedure en een grondige beoordeling tot de conclusie komt dat geen inbreuk heeft plaatsgevonden, **versterkt het eindbesluit de rechtmatigheid van het OLAF-onderzoek in kwestie en biedt het klagers een belangrijk leermoment**.

In enkele gevallen werd weliswaar geen inbreuk vastgesteld, maar kwamen wel problematische praktijken aan het licht. Die gevallen werden gemeld aan OLAF met het verzoek om in toekomstige onderzoeken rekening te houden met de bevindingen van de Toezichthouder en eventueel actie te ondernemen om schending van de procedurewaarborgen van betrokken personen in soortgelijke gevallen te voorkomen.

5. **Overzicht van de belangrijkste bevindingen van de Toezichthouder**

In 2024 nam de Toezichthouder kennis van een verscheidenheid aan argumenten die werden aangedragen door klagers met betrekking tot hun procedurewaarborgen en de regels die van toepassing zijn op OLAF-onderzoeken. Doordat de Toezichthouder bevoorrechte toegang heeft tot het dossier van een onderzoek waarop een klacht betrekking heeft, heeft zij elke klacht kunnen beoordelen op basis van alle beschikbare bewijzen en informatie.

De Toezichthouder is van mening dat het conceptuele kader dat via haar eindbesluiten geleidelijk tot stand wordt gebracht, duidelijke richtsnoeren biedt voor de onderzoeksactiviteiten van OLAF, hetzij in de vorm van voorstellen voor oplossingen, hetzij in de vorm van obiter dicta.

Overeenkomstig het vertrouwelijkheidsbeginsel kan de Toezichthouder de inhoud van de OLAF-onderzoeken niet openbaar maken. Met inachtneming van dat beginsel geeft de Toezichthouder in de volgende paragraaf een overzicht van de meest dwingende argumenten die door klagers zijn aangevoerd en hoe zij deze argumenten heeft beoordeeld.

5.1. *Recht van verdediging*

Schending van het recht van verdediging in een OLAF-onderzoek was het meest aangevoerde argument dat de Toezichthouder in het verslagjaar moest beoordelen. Doordat een verscheidenheid aan ondersteunende argumenten werd aangevoerd, heeft de Toezichthouder veel van de nuances van dit centrale procedurele recht kunnen beoordelen.

5.1.1. **Het recht van een ambtenaar van de EU om ervan in kennis te worden gesteld dat hij een betrokken persoon is**

In artikel 9, lid 3, van de OLAF-verordening is bepaald dat **zodra in een OLAF-onderzoek blijkt dat een personeelslid van de EU een betrokken persoon zou kunnen zijn, dat personeelslid daarvan in kennis moet worden gesteld**, voor zover dit niet schadelijk is voor het verloop van het onderzoek of van enige onderzoeksprocedure die tot de bevoegdheid van een nationale gerechtelijke autoriteit behoort. Evenzo is in artikel 9, lid 2, van de *Guidelines on investigation procedures for OLAF-staff* ([13]) (richtsnoeren voor het OLAF-personeel betreffende onderzoeksprocedures) voorgeschreven dat OLAF ambtenaren en andere personeelsleden van de EU in voorkomend geval "zo spoedig mogelijk" in kennis moet stellen van hun mogelijke betrokkenheid bij een lopend onderzoek. Dit recht om in kennis te worden gesteld, is een belangrijke procedurewaarborg voor betrokken ambtenaren, die onlosmakelijk is verbonden met het recht van verdediging.

In één geval analyseerde de Toezichthouder de specifieke procedurele stap waarin **een persoon door OLAF als "betrokken persoon" wordt geïdentificeerd**. In het bijzonder bij interne onderzoeken is het toewijzen van de status van "betrokken persoon" een essentieel element van het onderzoeksproces en voor de betreffende persoon een voorwaarde om het recht van verdediging te kunnen uitoefenen in het onderzoek dat tegen hem is ingesteld. Het hebben van de status van betrokken persoon verschaft die persoon een aantal procedurewaarborgen en maakt dat OLAF gebonden is aan specifieke regels van de OLAF-verordening. Daarom heeft de vaststelling van het precieze moment waarop deze status formeel wordt vastgesteld, praktische gevolgen.

In het betreffende geval merkte de Toezichthouder op dat de naam van de klager weliswaar al was vermeld in het besluit van de directeur-generaal tot opening van het onderzoek, maar dat OLAF de klager pas in een later stadium, namelijk zes maanden later, in het casemanagementsysteem van OLAF formeel als "betrokken persoon" aanmerkte.

In het kader van haar werkzaamheden met betrekking tot deze klacht heeft de Toezichthouder onderzoek gedaan naar de gangbare handelwijze van OLAF bij de "identificatie van de betrokken persoon" in interne onderzoeken. De analyse van de Toezichthouder was gericht op de praktijk om onderscheid te maken tussen het met naam noemen van een betrokken persoon in een besluit tot opening van een onderzoek en de daaropvolgende registratie van die informatie in het casemanagementsysteem. Voor de Toezichthouder is het coderen van de status van een reeds geïdentificeerde betrokken persoon in het casemanagementsysteem een louter interne stap waar geen inhoudelijke overwegingen aan ten grondslag zouden moeten liggen en wat als zodanig tijdig moet gebeuren. De Toezichthouder is derhalve van mening dat **wanneer in het besluit van de directeur-generaal tot opening van een onderzoek de naam van een persoon wordt genoemd, die persoon vanaf dat moment als "betrokken persoon" in de zin van artikel 2, lid 5, van de OLAF-verordening moet worden beschouwd**. Vanaf dat moment is OLAF op grond van artikel 9, lid 3, van de OLAF-verordening verplicht om de betreffende persoon hetzij in kennis te stellen van het feit dat hij een betrokken persoon is of, in gerechtvaardigde gevallen, het verstrekken van deze informatie uit te stellen.

In het onderhavige geval had het feit dat de persoon tegen wie een onderzoek was ingesteld, pas laat als betrokken persoon werd geïdentificeerd, geen afbreuk gedaan aan diens procedurele rechten. De Toezichthouder acht de praktijk echter niet in overeenstemming met artikel 2, lid 5, en artikel 5, lid 1, van de OLAF-verordening, en artikel 6 van de richtsnoeren voor OLAF-personeel betreffende onderzoeksprocedures. Naar de mening van de Toezichthouder bevordert een dergelijke praktijk de rechtszekerheid niet en kan zij, in andere omstandigheden, een schending opleveren van de procedurele rechten van de betrokken persoon.

Deze kwestie is al eerder door de Toezichthouder aan de orde gesteld in haar besprekingen met de directeur-generaal over de lopende herziening van de richtsnoeren voor OLAF-personeel betreffende onderzoeksprocedures ([14]). In dat verband heeft zij voorgesteld dat wanneer in het besluit van de directeur-generaal tot opening van een onderzoek een persoon met naam wordt genoemd, OLAF de betrokken persoon onmiddellijk in het casemanagementsysteem identificeert, d.w.z. tegelijk met het besluit tot opening van het onderzoek. De Toezichthouder vertrouwt erop dat OLAF terdege rekening zal houden met de gedane voorstellen en passende maatregelen zal nemen.

5.1.2. **Gelegenheid om een oordeel te geven over de samenvatting van de feiten**

Op grond van artikel 9, lid 4, van de OLAF-verordening mogen na afloop van een onderzoek geen conclusies over een met naam genoemde betrokken persoon worden getrokken zonder dat OLAF die persoon in de gelegenheid heeft gesteld om zijn oordeel te geven over alle feiten die op hem betrekking hebben. In artikel 9, lid 4, wordt verder aangegeven hoe deze gelegenheid moet worden geboden, namelijk door een samenvatting van de feiten te verstrekken.

([13]) *Guidelines on Investigation Procedures for OLAF Staff*, 11 oktober 2021, beschikbaar op: https://anti-fraud.ec.europa.eu/guidelines-investigations-olaf-staff_en.

([14]) Zie ook punt 6 ("Raadpleging over het ontwerp van richtsnoeren voor het OLAF-personeel betreffende onderzoeksprocedures").

Volgens de rechtspraak van de rechterlijke instanties van de EU maakt het recht om te worden gehoord deel uit van de rechten van de verdediging en is de eerbiediging van die rechten een algemeen beginsel van het EU-recht ([15]). De rechterlijke instanties van de EU preciseren dat het recht om te worden gehoord, "waarborgt dat eenieder in staat wordt gesteld om naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken in het kader van een administratieve procedure en voordat een besluit wordt genomen dat zijn belangen op nadelige wijze kan beïnvloeden" ([16]). De rechterlijke instanties van de EU merken verder op dat het recht om te worden gehoord een tweeledig doel heeft. Ten eerste om de bevoegde autoriteit in staat te stellen het dossier te onderzoeken en de feiten zo nauwkeurig en correct mogelijk vast te stellen, en ten tweede om een effectieve bescherming van de betrokken persoon te verzekeren en hem in staat te stellen omstandigheden aan te voeren met betrekking tot zijn persoonlijke situatie en daarvoor te pleiten ([17]). De gelegenheid om een oordeel te geven over de door OLAF gemaakte samenvatting van de feiten is de uitwerking van het recht om te worden gehoord in het kader van een OLAF-onderzoek en is een essentiële procedurele waarborg voor de betrokken personen.

Voor de Toezichthouder is het van het grootste belang dat de betrokken personen hun recht om een oordeel te geven over de feiten die op hen betrekking hebben, op een **zinvolle wijze** kunnen uitoefenen. Dat betekent dat betrokken personen over de nodige informatie moeten beschikken om een oordeel te kunnen geven en zich te kunnen verdedigen.

In één geval voerde de klager aan dat hij het recht om te worden gehoord niet naar behoren en daadwerkelijk had kunnen uitoefenen, aangezien OLAF hem niet toegang had gegeven tot alle documenten met betrekking tot de feiten die in de samenvatting van de feiten waren omschreven.

In beginsel zou van OLAF verwacht mogen worden dat het de betrokken persoon een kopie verstrekt van de documenten die hij nodig heeft om een oordeel te kunnen geven over de samenvatting van de feiten. Niettemin was de Toezichthouder van oordeel dat in dit geval de specifieke informatie in de samenvatting van de feiten louter feitelijk van aard was en geen betrekking had op of voortvloeide uit enig specifiek document dat met de klager had moeten worden gedeeld. De Toezichthouder concludeerde derhalve dat de samenvatting van de feiten voldoende gedetailleerde en gecontextualiseerde informatie bevatte om de klager in te staat te stellen de reikwijdte van het onderzoek te begrijpen en zinvolle opmerkingen te maken over de specifieke feiten die daarin waren vermeld. In het licht van het bovenstaande was de Toezichthouder van oordeel dat **de door OLAF aan de klager verstrekte informatie toereikend was om hem in staat te stellen zijn recht om te worden gehoord uit te oefenen**.

In een ander geval voerde de klager aan dat sommige van de opmerkingen en toelichtingen die hij had gegeven toen hem de gelegenheid werd geboden om op de door OLAF gemaakte samenvatting van de feiten te reageren, niet in het eindverslag van het onderzoek waren opgenomen. De klager stelde ook dat OLAF hem niet in de gelegenheid had gesteld om opmerkingen te maken over bepaalde feiten die in het eindverslag van het onderzoek waren omschreven.

In dit geval oordeelde de Toezichthouder dat de rechten van de klager niet waren geschonden, aangezien **in het eindverslag van het onderzoek direct of indirect werd verwezen naar de belangrijkste opmerkingen van de klager**. Verder had OLAF **de volledige reactie van de klager als bijlage gevoegd bij het eindverslag van het onderzoek dat aan de betrokken instelling was gericht**. De Toezichthouder oordeelde dat de praktijk waarbij OLAF aan het eindverslag dat is gericht aan een instelling, orgaan of instantie van de EU of een nationale autoriteit, een kopie bijvoegt van alle door de betrokken persoon gemaakte opmerkingen op de samenvatting van de feiten, i) het recht om te worden gehoord versterkt, en ii) de ontvanger van het eindverslag van OLAF de mate van transparantie verschaft die deze nodig heeft om een besluit te nemen over een passende follow-up van dat verslag en de daarin gedane aanbevelingen.

Tot slot herinnert de Toezichthouder er in dit verband ook aan dat het EU-recht volgens de rechtspraak van de rechterlijke instanties van de EU geen bepaling kent op grond waarvan de betrokken persoon het recht heeft om zijn standpunt kenbaar te maken over de conclusies die OLAF in het kader van het eindverslag van het onderzoek zou kunnen trekken ([18]).

5.2. *Redelijke duur van OLAF-onderzoek*

In een aantal gevallen heeft de Toezichthouder beoordeeld of OLAF zijn verplichting om binnen een redelijke termijn te handelen, niet is nagekomen.

([15]) Arrest van het Gerecht van 19 oktober 2022, Sistem ecologica/Europese Commissie, T-81/21, ECLI:EU:T:2022:641, punt 103; arrest van het Hof van Justitie van 14 juni 2016, Marchiani/Europees Parlement, C-566/14, ECLI:EU:C:2016:437, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

([16]) Arrest van het Hof van Justitie van 4 juni 2020, EEAS/De Loecker, C-187/19 P, ECLI:EU:C:2020:444, punt 68.

([17]) Arrest van het Hof van Justitie van 3 juli 2014 in de gevoegde zaken C-129/13 en C-130/13, Kamino International Logistics en Datema Hellmann Worldwide Logistics/Staatssecretaris van Financiën, ECLI:EU:C:2014:2041, punt 38; arrest van het Hof van Justitie van 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431, punten 37 en 59.

([18]) Arrest van het Gerecht van 6 juni 2019, Dalli/Europese Commissie, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, punt 144.

De verplichting om een administratieve procedure binnen een redelijke termijn te voltooien, vormt een algemeen beginsel van het recht van de EU en is onderdeel van het recht op behoorlijk bestuur dat is vastgelegd in artikel 41, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ([19]). OLAF moet zijn onderzoeken dus binnen een redelijke termijn afronden.

De Toezichthouder herinnerde eraan dat **in artikel 7, lid 5, van de OLAF-verordening weliswaar geen specifieke termijn voor de voltooiing van een onderzoek wordt voorgeschreven, maar daarin wel een duidelijk verband wordt gelegd tussen de redelijkheid van de duur van een OLAF-onderzoek en de specifieke omstandigheden van de zaak**. De Toezichthouder verwees ook naar vaste rechtspraak van de rechterlijke instanties van de EU dat het niet mogelijk is om een specifieke termijn te bepalen of kwantificeren die als "redelijk" ([20])kan worden beschouwd. In plaats daarvan moeten de omstandigheden van de zaak in aanmerking worden genomen, in het bijzonder: i) de complexiteit van de zaak, ii) de hoeveelheid documenten die OLAF gedurende het onderzoek heeft onderzocht en de hoeveelheid documenten in het dossier, iii) het bedrag en de complexiteit van de onderzoeksstappen en iv) het gedrag van de partijen ([21]). Voor de rechterlijke instanties van de EU is het voor de beoordeling van de vraag of de duur van een onderzoek "redelijk" is geweest, niet nodig dat bovengenoemde criteria allemaal tegen het licht worden gehouden, maar kan deze gebaseerd worden op slechts één criterium dat verband houdt met de omstandigheden van de zaak ([22]).

Doordat de Toezichthouder bevoorrechte toegang heeft tot het casemanagementsysteem van OLAF, **heeft zij de dossiers van de betrokken onderzoeken zorgvuldig kunnen analyseren**. **Zij richtte zich met name op i) het aantal, de aard en de continuïteit van de door OLAF uitgevoerde onderzoeksactiviteiten, ii) de hoeveelheid verwerkte informatie, iii) de juridische en technische aspecten, alsook alle andere specifieke kenmerken van elk onderzoek**. De Toezichthouder concludeerde dat de onderzoeken zonder onderbreking en systematisch werden uitgevoerd en dat de duur ervan in verhouding stond tot de omstandigheden en complexiteit ervan. Zij kwam bijgevolg tot de slotsom dat OLAF het recht van de klagers dat hun zaken binnen een redelijke termijn worden behandeld, niet had geschonden.

In deze gevallen wierpen de besluiten van de Toezichthouder licht op de complexiteit van de onderzoeken en stelden ze klagers gerust dat het grondrecht dat zij hebben dat hun zaken binnen een redelijke termijn worden behandeld, niet was geschonden.

5.3. *Geen dubbel onderzoek (ne bis in idem-beginsel)* ([23])

In één geval werd de Toezichthouder gevraagd te beoordelen of OLAF gerechtigd is een aanvullend (administratief) onderzoek voort te zetten nadat het Europees Openbaar Ministerie (EOM) zijn strafrechtelijk onderzoek wegens gebrek aan bewijs heeft beëindigd, of dat deze voortzetting in strijd is met het ne bis in idem-beginsel.

In dit geval was de klager een betrokken persoon in een OLAF-onderzoek waarbij aan het licht kwam dat sommige van zijn gedragingen mogelijk strafrechtelijke relevantie hadden, naar aanleiding waarvan het EOM een strafrechtelijk onderzoek naar dezelfde gedragingen opende. De klager voerde aan dat OLAF het aanvullende onderzoek onmiddellijk had moeten stopzetten nadat het EOM OLAF ervan in kennis had gesteld dat het strafrechtelijk onderzoek wegens gebrek aan bewijs was beëindigd. Volgens de klager was sprake van een aanzienlijke overlapping tussen de feitelijke en juridische grondslag van het OLAF-onderzoek en die van de beëindigde EOM-procedure. De Toezichthouder heeft haar beoordeling uitgevoerd in het licht van de toepasselijke procedurele bepalingen op grond waarvan OLAF aanvullende onderzoeken kan uitvoeren ([24]).

([19]) Artikel 41, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie luidt als volgt: "Eenieder heeft er recht op dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen, organen en instanties van de Unie worden behandeld."

([20]) Arrest van het Gerecht van 8 juli 2008, Franchet en Byk/Europese Commissie, T-48/05, ECLI:EU:T:2008:257, punt 274; arrest van het Gerecht van 18 mei 2017, Panzeri/Europees Parlement, T-166/16, ECLI:EU:T:2017:347, punt 104; arrest van het Gerecht van 29 juni 2022, LA International Cooperation Srl/Europese Commissie, T-609/20, ECLI:EU:T:2022:407, punt 51.

([21]) Arrest Panzeri/Europees Parlement, reeds aangehaald; arrest van het Gerecht van 21 mei 2014, Catinis/Europese Commissie, T-447/11, ECLI:EU:T:2014:267; arrest van het Gerecht voor ambtenarenzaken van 13 januari 2010 in de gevoegde zaken F-124/05 en F-96/06, A. en G./Europese Commissie, ECLI:EU:F:2010:2.

([22]) Arrest van het Hof van Justitie van 15 oktober 2022 in de gevoegde zaken C 238/99 P, C 244/99 P, C 245/99 P, C 247/99 P, C 250/99 P tot en met C 252/99 P en C 254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Europese Commissie, ECLI:EU:C:2002:582, punten 187 en 188.

([23]) Uit de wijze waarop de klagers een beroep deden op het ne bis in idem-beginsel blijkt dat zij uitgingen van een brede betekenis van dit beginsel, waardoor ook bij dubbele — mogelijk lopende — onderzoeken van verschillende aard sprake zou zijn van een schending ervan. Het beginsel wordt dus, om reden van beknoptheid en in lijn met het woordgebruik van de klagers, hier in die brede betekenis gebruikt en niet in de strikte betekenis van i) twee strafrechtelijke procedures, ii) over dezelfde feiten, iii) tegen dezelfde dader, en iv) met een definitieve uitspraak, zoals neergelegd in artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

([24]) De toepasselijke bepalingen van de OLAF-verordening zijn: artikel 12 septies ("Aanvullende onderzoeken") en artikel 12 quinquies ("Geen dubbel onderzoek"). Zie tevens artikel 12 ("Aanvullende onderzoeken") van de richtsnoeren voor het OLAF-personeel betreffende onderzoeksprocedures.

Als inleidende opmerking wees de Toezichthouder erop dat artikel 12 septies, lid 1, van de OLAF-verordening OLAF uitdrukkelijk toestaat om parallel aan een onderzoek van het EOM een aanvullend onderzoek naar dezelfde feiten te openen en uit te voeren. Hiermee onderstreepte de Toezichthouder dat de **administratieve onderzoeken van OLAF en de strafrechtelijke onderzoeken van het EOM, wat hun karakter en doel betreft, inherent verschillend zijn**. Terwijl het doel van OLAF is om vast te stellen of een administratieve onregelmatigheid heeft plaatsgevonden en zo nodig passende administratieve, financiële of disciplinaire maatregelen aan te bevelen, voert het EOM strafrechtelijke onderzoeken uit die kunnen leiden tot strafrechtelijke sancties.

Hoewel de aanvullende onderzoeken van OLAF moeten worden uitgevoerd "in continu overleg met het EOM" ([25]), voert OLAF deze onderzoeken onafhankelijk en "overeenkomstig zijn [eigen] mandaat" ([26]) uit. Dit betekent dat aanvullende onderzoeken worden uitgevoerd onder leiding van de directeur-generaal van OLAF en conform de procedures die van toepassing zijn op OLAF-onderzoeken, zoals vastgesteld bij de OLAF-verordening en gespecificeerd in de richtsnoeren voor het OLAF-personeel betreffende onderzoeksprocedures. OLAF blijft dus zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van aanvullende onderzoeken.

De Toezichthouder wees ook op de rechtspraak van de rechterlijke instanties van de EU, waarin wordt verduidelijkt dat het criterium om te beoordelen of er sprake is van een en hetzelfde strafbare feit erin bestaat dat de materiële feiten dezelfde zijn, in die zin dat er sprake is van een geheel van concrete omstandigheden die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en die tot de onherroepelijke vrijspraak of veroordeling van de betrokkene hebben geleid ([27]). Bijgevolg **brengt het feit dat het strafrechtelijk onderzoek wordt beëindigd, op zichzelf niet mee dat de betrokken persoon op administratief niveau is vrijgesteld van aansprakelijkheid, op welk niveau een onderzoek tot een aanbeveling kan leiden**. Voorts merkte de Toezichthouder op dat noch in de OLAF-verordening, noch in de EOM-verordening, noch in de richtsnoeren voor OLAF-personeel betreffende onderzoeksprocedures, noch in de werkafspraken tussen OLAF en het EOM bepalingen zijn opgenomen op grond waarvan OLAF het aanvullende onderzoek moet afsluiten indien het EOM zijn strafrechtelijk onderzoek heeft afgesloten.

De Toezichthouder concludeerde bijgevolg dat OLAF, door zijn aanvullend administratief onderzoek niet onmiddellijk af te sluiten nadat het EOM zijn strafrechtelijk onderzoek had beëindigd, het ne bis in idem-beginsel niet had geschonden.

In een ander geval moest de Toezichthouder beoordelen of een intern onderzoek dat door OLAF was geopend een "verdubbeling" was van een tuchtrechtelijke procedure die eerder door het bevoegde tuchtrechtelijk orgaan was gevoerd en afgesloten met betrekking tot beweerdelijk dezelfde feiten. De Toezichthouder concludeerde dat de reikwijdte van de twee procedures elkaar niet overlapten: de tuchtrechtelijke procedure betrof het niet melden van een belangenconflict, terwijl het OLAF-onderzoek betrekking had op mogelijk wangedrag en mogelijke collusie in een openbare aanbestedingsprocedure. De Toezichthouder maakte duidelijk dat **de gesloten tuchtrechtelijke procedure en het OLAF-onderzoek wat karakter en mogelijke uitkomsten betreft, verschillend waren**. De klager werd zodoende gerustgesteld dat er geen sprake was van dubbel onderzoek en hij bijgevolg niet het risico liep om twee keer voor hetzelfde wangedrag te worden bestraft.

5.4. *Onpartijdigheid van OLAF-onderzoekers*

Volgens artikel 9, lid 1, van de OLAF-verordening moeten de onderzoeken van OLAF op objectieve en onpartijdige wijze worden verricht met inachtneming van het beginsel van het vermoeden van onschuld en de toepasselijke procedurewaarborgen Het beginsel van onpartijdigheid is een algemeen beginsel van het EU-recht en een kernelement van het recht op behoorlijk bestuur dat is vastgelegd in artikel 41, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

De verplichting om in het kader van administratieve handelingen en besluitvorming binnen de EU onpartijdig op te treden, geldt voor elke persoon die bijdraagt aan de werkzaamheden van de betrokken instelling of het betrokken orgaan en is bedoeld om gelijke behandeling te waarborgen. Deze verplichting moet onder meer voorkomen dat een situatie ontstaat waarin bij ambtenaren of personen die handelen namens bedoelde instellingen en organen sprake zou kunnen zijn van een belangenconflict.

In één geval werd de Toezichthouder gevraagd of het feit dat de betrokken persoon en een lid van het onderzoeksteam elkaar eerder hadden ontmoet, een belangenconflict kon opleveren. De klager was van mening dat het feit dat zij eerder een professionele of persoonlijke relatie hadden gehad, gevolgen kon hebben voor de objectiviteit van de onderzoeker en de onpartijdigheid en eerlijkheid van het onderzoek.

([25]) Artikel 12 septies, lid 1, van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013.
([26]) Artikel 12 sexies, lid 1, en artikel 12 septies, lid 1, van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013; artikel 101, lid 3, van Verordening (EU) 2017/1939; artikel 12, lid 2, van de richtsnoeren voor het OLAF-personeel betreffende onderzoeksprocedures.
([27]) Arrest van het Hof van Justitie van 2 september 2021, Parchetul de pe lângă Tribunalul Braşov/LG en MH, (self-laundering), C-790/19, ECLI:EU:C:2021:661, punten 77 tot en met 80.

De Toezichthouder beoordeelde het argument van de klager in het licht van het solide conceptuele kader dat al in eerdere besluiten over vergelijkbare aangelegenheden is ontwikkeld en in lijn met de vaste rechtspraak van de rechterlijke instanties van de EU.

Ten eerste herinnerde de Toezichthouder eraan dat volgens de toepasselijke rechtspraak het vereiste van onpartijdigheid ook geldt in het kader van de uitoefening van de openbare dienst ([28]). Zij verwees in dit verband naar artikel 11 bis van het Ambtenarenstatuut, dat specifieke voorschriften bevat die ervoor moeten zorgen dat ambtenaren bij de uitoefening van hun functie niet worden gehinderd door belangenconflicten ([29]). Krachtens lid 1 van dat artikel mag een ambtenaar bij de uitoefening van zijn functie geen aangelegenheden behandelen waarbij hij, direct of indirect, enig persoonlijk belang, met name van familiale of financiële aard, heeft dat zijn onafhankelijkheid in het gedrang zou kunnen brengen.

Verder herinnerde de Toezichthouder eraan dat het beginsel van onpartijdigheid, zoals hierboven omschreven door de rechterlijke instanties van de EU, twee componenten heeft: subjectieve onpartijdigheid en objectieve onpartijdigheid. Het vereiste van **subjectieve onpartijdigheid** houdt in dat geen enkel lid van de betrokken instelling blijk mag geven van vooringenomenheid of persoonlijke vooroordelen. Het vereiste van **objectieve onpartijdigheid** houdt in dat de betrokken instelling voldoende waarborgen moet bieden om elke gerechtvaardigde twijfel over een eventueel vooroordeel uit te sluiten ([30]). Ten slotte betreft het vereiste van **onpartijdigheid** zowel de **feitelijke onpartijdigheid als het voorkomen van de schijn van partijdigheid**. Volgens de rechtspraak verwijst het begrip "belangenconflict" niet enkel naar een situatie waarin de overheidsfunctionaris een privébelang heeft dat daadwerkelijk de onpartijdige en objectieve uitoefening van zijn officiële taken kan hebben beïnvloed, maar ook naar een situatie waarin het vastgestelde belang, in de ogen van het publiek, de onpartijdige en objectieve uitoefening van die taken lijkt te kunnen beïnvloeden ([31]). Subjectieve onpartijdigheid wordt vermoed totdat het tegendeel is bewezen ([32]). Voor objectieve onpartijdigheid is echter niet vereist dat het personeelslid in kwestie daadwerkelijk vooringenomen was met betrekking tot het vermeende slachtoffer. Het is voldoende dat er gerechtvaardigde twijfel bestaat die niet kan worden weggenomen ([33]).

Het is in het licht van bovengenoemde beginselen dat het vermeende gebrek aan onpartijdigheid en bestaan van een belangenconflict bij een lid van het onderzoeksteam van OLAF is beoordeeld.

Ten aanzien van de subjectieve onpartijdigheid stelde de Toezichthouder vast dat de klager geen enkel concreet element of bewijs had aangevoerd dat zijn beweringen kon rechtvaardigen. Wat het ontbreken van objectieve onpartijdigheid of het bestaan van de schijn van een belangenconflict betreft, herinnerde de Toezichthouder eraan dat beide situaties zich voordoen wanneer er onvoldoende waarborgen zijn om elke gerechtvaardigde twijfel over een vermeend vooroordeel van de kant van OLAF-personeel uit te sluiten. In dit verband benadrukte de Toezichthouder dat de interne werkafspraken en het hiërarchisch toezicht binnen OLAF de mogelijkheid uitsluiten dat een onderzoeker zelfstandig een besluit neemt. De onderzoeksteams van OLAF voeren hun activiteiten uit onder het toezicht en met de goedkeuring van het hoofd van de eenheid, het evaluatieteam en uiteindelijk de directeur-generaal van OLAF. Meer in het bijzonder voert het evaluatieteam, dat bestaat uit deskundigen op het gebied van recht en onderzoeksprocedures, in verschillende stadia van de procedure controles uit op OLAF-onderzoeken en voert het wettigheidstoetsingen uit, onder meer met betrekking tot de eerbiediging van de procedurewaarborgen en de grondrechten van de betrokken personen, waaronder het recht dat hun zaak onpartijdig en met inachtneming van het vermoeden van onschuld wordt behandeld ([34]).

De Toezichthouder concludeerde derhalve dat **het enkele feit dat de betrokken persoon en de onderzoeker elkaar kenden, doordat zij een professionele of zelfs persoonlijke relatie hadden gehad, niet voldoende was om als bewijs te kunnen dienen voor het bestaan van een werkelijk of potentieel belangenconflict aan de kant van de onderzoeker**. De Toezichthouder concludeerde ook dat **de door OLAF ingevoerde procedurewaarborgen voldoende waren**, in de zin van de rechtspraak van de rechterlijke instanties van de EU, om elke gerechtvaardigde twijfel over vermeende vooringenomenheid of de schijn van een belangenconflict bij personeelsleden van OLAF uit te sluiten.

([28]) Arrest van het Hof van Justitie van 21 oktober 2021, Europees Parlement/UZ, C-894/19 P, ECLI:EU:C:2021:863, punt 51 e.v.
([29]) Verordening nr. 31 (EEG), nr. 11 (EGA), tot vaststelling van het statuut van de ambtenaren en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB P 045 van 14.6.1962, blz.. 1385, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/2021-01-01).
([30]) Arrest van het Hof van Justitie van 25 februari 2021, Dalli/Europese Commissie, C-615/19 P, ECLI:EU:C:2021:133, punt 112 en aldaar aangehaalde rechtspraak.
([31]) Arrest van het Gerecht van 15 juli 2015, Europees Parlement/Dennekamp, T-115/13, ECLI:EU:T:2015:497, punt 92.
([32]) Arrest van het Gerecht van 8 februari 2018, Institute for Direct Democracy in Europe/Europees Parlement, T-118/17, niet gepubliceerd, ECLI:EU:T:2018:76, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak.
([33]) Arrest van het Gerecht van 20 oktober 2021, Kerstens/Europese Commissie, T-220/20, ECLI:EU:T:2021:716, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak.
([34]) Zie artikel 17, lid 7, van de OLAF-verordening.

In een ander geval, dat betrekking had op een telefoongesprek tussen een onderzoeker en de betrokken persoon, stelde de klager dat de toon van de onderzoeker tijdens het gesprek beschuldigend was en bijgevolg een inbreuk vormde op het beginsel van het vermoeden van onschuld. Volgens de klager bleek hieruit de vooringenomenheid van het personeelslid van OLAF jegens hem en had het gevolgen voor de onpartijdigheid van het onderzoek.

De Toezichthouder herinnerde eraan dat haar beoordeling van de vraag of OLAF in het kader van een lopend onderzoek de procedurele rechten van de betrokken persoon had geschonden, was gebaseerd op verifieerbare feiten. In dit geval had de bewering van de klager betrekking op de "toon" van een telefoongesprek tussen hem en OLAF en zijn interpretatie van hetgeen OLAF via de telefoon tegen hem had gezegd. Zonder een schriftelijk verslag of een opname van het gesprek tussen de partijen en met tegenstrijdige verklaringen van beiden, kon de Toezichthouder de inhoud niet verifiëren of zich een oordeel vormen over het waarheidsgehalte van de stellingen van de klager.

De Toezichthouder heeft dit geval aangegrepen om er nogmaals op te wijzen dat het **van absoluut belang is dat de communicatie met betrokken personen plaatsvindt op een uiterst beleefde manier en met een neutrale houding, in overeenstemming met de beginselen van goed bestuur**. Dit geldt ongeacht het communicatiemiddel dat door OLAF in een bepaalde situatie wordt gebruikt, maar is met name van cruciaal belang bij mondelinge communicatie. De Toezichthouder acht dit essentieel om bij betrokken personen de indruk in stand te houden dat OLAF-onderzoekers onpartijdig zijn.

5.5. *Het recht om ervan in kennis te worden gesteld dat een onderzoek wordt afgesloten en de wijze van kennisgeving die in de correspondentie met betrokken personen wordt gebruikt*

Een van de eerste klachten waarover de Toezichthouder in 2022 een besluit nam, betrof het recht dat een betrokken persoon op grond van artikel 9, lid 3, van de OLAF-verordening heeft om in kennis te worden gesteld van het feit dat hij betrokken persoon is. De Toezichthouder stelde vast dat sprake was van een inbreuk op het recht van de klager om onverwijld in kennis te worden gesteld, omdat de e-mail die OLAF had verzonden om de klager mee te delen dat hij een betrokken persoon was geworden, hem nooit had bereikt ([35]). De Toezichthouder verwees in dat besluit naar vaste rechtspraak om erop te wijzen dat OLAF voor belangrijke kennisgevingen over een procedure moet beschikken om ervoor te zorgen dat deze door de beoogde ontvangers worden ontvangen. Naar aanleiding van het verzoek van de Toezichthouder aan OLAF om zijn handelwijze te verbeteren, heeft het Bureau begin 2023 interne instructies vastgesteld betreffende de wijze van kennisgeving die in de correspondentie met betrokken personen moet worden gebruikt.

In 2024 had de Toezichthouder de gelegenheid om op deze belangrijke kwestie terug te komen. In artikel 11, lid 7, van de OLAF-verordening is bepaald dat indien na afloop van een onderzoek de betrokken persoon geen enkel feit ten laste kan worden gelegd, dat onderzoek moet worden afgesloten en de betrokken persoon daarvan binnen tien werkdagen in kennis moet worden gesteld. In het onderhavige geval had OLAF de betrokken persoon via versleutelde e-mail in kennis gesteld van de afsluiting van een onderzoek tegen hem zonder dat het Bureau tot bevindingen was gekomen, waarbij het uitdrukkelijk verzocht de ontvangst van de e-mail te bevestigen. De betrokken persoon deed dat niet. Gezien de korte termijn waarbinnen OLAF de betrokken persoon in kennis moest stellen, had OLAF besloten de kennisgeving ook in persoon te doen. De betrokken persoon besloot daarop een klacht bij de Toezichthouder in te dienen omdat hij deze persoonlijke interactie beschouwde als een ongepaste handelwijze van de OLAF-onderzoekers en een vorm van dwang.

De Toezichthouder heeft deze zaak beoordeeld in het licht van de toepasselijke regels, waaronder de OLAF-verordening, de richtsnoeren voor OLAF-personeel betreffende onderzoeksprocedures, de voornoemde interne instructies van OLAF betreffende de wijze van kennisgeving die in de correspondentie met betrokken personen moet worden gebruikt, en de rechtspraak van de rechterlijke instanties van de EU.

De Toezichthouder ging ervan uit dat OLAF bij de keuze van de wijze waarop betrokken personen in kennis worden gesteld, een zekere beoordelingsvrijheid heeft, en dat het Bureau zich bij die keuze moet laten leiden door het doeltreffendheidsbeginsel. OLAF moet ervoor zorgen en kunnen aantonen dat de gebruikte wijze van communicatie de betrokken personen daadwerkelijk in staat stelt om kennis te nemen van de hen toegezonden informatie ([36]). In dit verband herinnerde de Toezichthouder eraan dat de interne instructies van OLAF betreffende de wijze van kennisgeving die in de correspondentie met betrokken personen moet worden gebruikt, OLAF de mogelijkheid bieden kennisgevingsbrieven aan betrokken personen te overhandigen. Die mogelijkheid bestaat met name wanneer eerdere pogingen van OLAF om de betrokken

([35]) Zie "Activiteitenverslag van de Toezichthouder op de procedurewaarborgen — 2022", punt 3.5.2, "Voorstellen voor oplossingen", beschikbaar op: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=oj:JOC_2023_248_R_0001.

([36]) Zie de rechtspraak van het Hof van Justitie over de betekening van administratieve brieven en besluiten, die naar analogie van toepassing is op brieven van OLAF. Zie in het bijzonder het arrest van het Gerecht van 6 december 2012, Evropaiki Dynamiki/Europese Commissie, T-167/10, ECLI:EU:T:2012:651, punten 49, 50 en 51.

persoon via andere middelen te bereiken — bijvoorbeeld via e-mail of per aangetekende brief — niet succesvol waren. De Toezichthouder merkte op dat OLAF niet alle in de interne instructies vermelde kennisgevingsmiddelen hoeft te gebruiken en ook niet in de daarin vermelde volgorde. Het is bijgevolg aan het onderzoeksteam om de middelen te kiezen die zij het meest doeltreffend vinden, zolang het doel maar wordt bereikt. **In gevallen waarin de gekozen middelen niet doeltreffend zijn gebleken, staat het de onderzoekseenheid vrij om elk ander beschikbaar middel te gebruiken dat zij geschikt vinden om de betrokken persoon daadwerkelijk in kennis te stellen van de mededeling**.

In het onderhavige geval stelde de Toezichthouder vast dat **OLAF de betrokken persoon eerst zorgvuldig per e-mail in kennis had gesteld en vervolgens was overgegaan tot een kennisgeving in persoon**, **wat** gezien de omstandigheden (de kennisgeving moest op korte termijn gebeuren en de klager had de ontvangst van de e-mail niet bevestigd, waardoor OLAF niet wist of hij kennis had genomen van de toegezonden informatie) **in de rede lag**. Dit was in overeenstemming met de toepasselijke regels en de verplichting van OLAF om de betrokken persoon daadwerkelijk in kennis te stellen van zijn procedurewaarborgen uit hoofde van artikel 11, lid 7, van de OLAF-verordening.

6. **Raadpleging over het ontwerp van richtsnoeren voor het OLAF-personeel betreffende onderzoeksprocedures**

In artikel 9 ter, lid 9, is bepaald dat de directeur-generaal van OLAF "de Toezichthouder om advies [kan] vragen over elke aangelegenheid die verband houdt met procedurewaarborgen of grondrechten en die binnen het mandaat van de Toezichthouder valt".

Op basis van deze bepaling vroeg de directeur-generaal van OLAF de Toezichthouder in november 2023 om advies over het ontwerp van een herziene tekst van de richtsnoeren voor OLAF-personeel betreffende onderzoeksprocedures, in het bijzonder de bepalingen die zien op de procedurewaarborgen en grondrechten die onder het mandaat van de Toezichthouder vallen.

De Toezichthouder sprak haar waardering uit voor het feit dat zij over deze belangrijke kwestie werd geraadpleegd. Zij maakte de balans op van de ervaringen die zij had opgedaan bij het behandelen van de bijna veertig klachten die sinds het begin van haar mandaat door betrokken personen waren ingediend. Doordat zij diverse juridische kwesties heeft aangepakt die tijdens haar mandaat aan de orde werden gesteld en daarbij heeft kunnen profiteren van bevoorrechte toegang tot de dossiers van de OLAF-onderzoeken waarop deze kwesties betrekking hebben, heeft zij een uniek inzicht verworven in en begrip gekregen van de wijze waarop OLAF zijn onderzoeken verricht. De Toezichthouder heeft met name nauwlettend kunnen beoordelen hoe OLAF tracht te waarborgen dat de procedurewaarborgen van de personen tegen wie een onderzoek is ingesteld, worden geëerbiedigd, en dat de rijke en voortdurend evoluerende rechtspraak van de rechterlijke instanties van de EU en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt gevolgd.



In haar advies richt de Toezichthouder zich uitsluitend op de artikelen van het ontwerp van de herziene richtsnoeren die specifiek betrekking hebben op de naleving door OLAF van de procedurewaarborgen van betrokken personen.

Het advies is op 3 juni 2024 aan de directeur-generaal van OLAF toegezonden. **De Toezichthouder is van mening dat het de definitieve versie van de richtsnoeren voor het OLAF-personeel betreffende onderzoekprocedures zeer ten goede zou komen als rekening werd gehouden met de opmerkingen in haar advies.**

7. **Betrekkingen met belanghebbenden**

De Toezichthouder is van mening dat het belangrijk is om regelmatig contact te onderhouden met de EU-instellingen, de directeur-generaal van OLAF en andere belanghebbenden om feedback te krijgen op de rol van de Toezichthouder en om uiteindelijk bij de onderzoeken van OLAF de bescherming van de procedurewaarborgen en grondrechten van de betrokken personen te vergroten.

Op 23 mei 2024 had de Toezichthouder een bijeenkomst met de **directeur-generaal, de onderzoekers en de directie van OLAF** voor een bespreking over het klachtenmechanisme, de in de eerste activiteitenperiode opgedane ervaringen en verbetertrajecten. Dit was de eerste keer dat de Toezichthouder alle personeelsleden van OLAF ontmoette. Gezien het grote aantal deelnemers en de productieve gedachtewisseling, waarbij zowel algemene als praktische vragen aan de orde kwamen, was de bijeenkomst een succes.

Op 5 september 2024 presenteerde de Toezichthouder haar jaarverslag voor 2023 aan de **Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement**. Zij presenteerde het verslag op 13 september 2024 aan de **Groep fraudebestrijding van de Raad van de Europese Unie** en wisselde met de leden van gedachten over haar rol en de bescherming van de procedurewaarborgen van personen die het voorwerp zijn van een onderzoek van OLAF.

Op 15 oktober 2024 woonde de Toezichthouder een galadiner bij ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van OLAF.

Tot slot heeft de Toezichthouder ook **regelmatig gedachtewisselingen gehad en productief samengewerkt met de directeur-generaal van OLAF**, op basis van wederzijds vertrouwen en goede samenwerking. In die geest, en in overeenstemming met de reeds bestaande goede praktijken en samenwerking, heeft de directeur-generaal van OLAF de Toezichthouder in september 2024 het ontwerp toegezonden van de werkafspraken tussen OLAF en de Toezichthouder. Deze worden momenteel besproken en zullen in 2025 worden vastgesteld.

8. **Administratieve en juridische ondersteuning**



Met het oog op een efficiënt gebruik van de middelen, is het secretariaat van het Comité van toezicht in de OLAF-verordening belast met de juridische en administratieve ondersteuning van de Toezichthouder.

Deze keuze wordt voorts gerechtvaardigd door de complementariteit van de taken en de gemeenschappelijke doelen die de Toezichthouder en het Comité van toezicht nastreven. Het secretariaat zorgt voor continuïteit, doorlopende communicatie en soepele samenwerking met zowel de klagers als OLAF.

Een toegewijd team van hooggekwalificeerde medewerkers van het secretariaat heeft onder leiding van het hoofd van het secretariaat de Toezichthouder waardevolle adviezen en bijstand verleend, met inachtneming van het beroepsgeheim en de vertrouwelijkheid.

9. **Contact opnemen met de Toezichthouder en een klacht indienen**

De Toezichthouder kan via e-mail of per post worden bereikt op de volgende adressen:

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

Toezichthouder op de procedurewaarborgen/Secretariaat van het Comité van toezicht van OLAF
Jozef II-straat 30
1049 Brussel, België

Als u een klacht wilt indienen bij de Toezichthouder, vragen wij u vriendelijk om

a. het formulier in te vullen,

b. het ingevulde formulier via e-mail of per post naar het bovengenoemde adres te versturen.

Zie de volgende website voor meer informatie:
https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees_en