C/2025/4511

7.8.2025

RAPORTUL ANUAL AL INSPECTORULUI DE GARANȚII PROCEDURALE — 2024

(C/2025/4511)

Prefață

Acesta este al treilea raport anual al activităților pe care le-am desfășurat în calitate de inspector de garanții procedurale. Rolul meu, astfel cum este consacrat în Regulamentul OLAF, este de a trata plângerile referitoare la respectarea de către OLAF a garanțiilor procedurale și la presupusele încălcări ale normelor aplicabile investigațiilor OLAF, astfel cum sunt invocate de cei care fac obiectul unor astfel de investigații, pe care îi numim „persoane vizate”. Printre acestea se numără posibile încălcări ale cerințelor procedurale și ale drepturilor fundamentale.



Înainte de crearea postului de inspector, persoanele investigate de OLAF aveau foarte puține opțiuni dacă doreau să adreseze o plângere unui organism sau unei autorități independente cu privire la modul în care OLAF a gestionat o investigație. Singura opțiune era depunerea unei plângeri la Ombudsmanul European pentru administrare defectuoasă sau încercarea de a angaja răspunderea extracontractuală a Comisiei, în condiții foarte stricte.

Pentru a remedia această deficiență, modificările aduse Regulamentului OLAF din 2020 au instituit un mecanism adecvat de tratare a plângerilor, care oferă fiecărei persoane vizate posibilitatea de a depune o plângere la inspector.

Prin intermediul acestei căi de atac administrative independente nou instituite, inspectorul adaptează și aliniază treptat, dar constant, principiile protecției jurisdicționale efective la principiile protecției administrative efective. Inspectorul ține întotdeauna seama de drepturile fundamentale care decurg din Carta drepturilor fundamentale a UE, alături de garanțiile procedurale specifice care reglementează activitățile OLAF, precum și de principiile juridice generale și de jurisprudența instanțelor UE aplicabile investigațiilor OLAF.

Pentru inspector, este important ca mecanismul de tratare a plângerilor să devină nu numai o cale de atac eficientă pentru persoanele vizate, ci și să sporească transparența generală a activităților OLAF. În timp ce existența unui organism de luptă antifraudă eficient și eficace, capabil să protejeze interesele financiare ale UE, este un „element esențial” pentru UE și pentru contribuabili, la fel de important este ca investigațiile efectuate de OLAF cu privire la posibile fraude să se desfășoare cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale și a garanțiilor procedurale.

În acest context, pentru a înțelege mai bine rolul inspectorului și limitările acestei funcții noi, este important să se țină seama de faptul că inspectorul nu acționează în calitate de judecător care examinează legalitatea deciziilor și a actelor OLAF. Mai degrabă, misiunea inspectorului este de a găsi și de a propune soluții la problemele ridicate de autorii plângerilor. Propunând soluții și, în cele din urmă, făcând recomandări directorului general al OLAF, inspectorul își propune să rezolve problemele în cauză și să îmbunătățească, într-un mod orientat spre viitor, practicile administrative și de investigare ale OLAF.

Sper că prezentul raport va contribui la sporirea gradului de sensibilizare cu privire la principalele tipuri de probleme care fac obiectul plângerilor depuse de persoanele în cauză. În același timp, sper că acest lucru va spori responsabilitatea OLAF și încrederea cetățenilor în sistemul instituit de UE pentru combaterea fraudelor.

Mă bucur să anunț că ne-am îndeplinit toate obiectivele în 2024, în pofida numărului sporit de plângeri primite. În acest sens, aș dori să îmi exprim recunoștința pentru asistența juridică de care am beneficiat din partea secretariatului.

În cadrul prezentului raport, veți afla mai multe informații cu privire la activitatea noastră și la rezultatele pe care le-am obținut prin utilizarea mecanismului de tratare a plângerilor.

Îmi exprim convingerea că mecanismul de tratare a plângerilor a devenit deja o garanție esențială pentru persoanele vizate și că acesta își va asuma un rol și mai important în a asigura faptul că activitățile OLAF respectă garanțiile procedurale și normele relevante privind investigațiile.

Prof. dr. Julia LAFFRANQUE

Inspector de garanții procedurale

Cuprins

		Pagina
Prefață		1
1.	Misiunea și mandatul inspectorului	4
2.	Mecanismul de tratare a plângerilor	5
3.	Prezentare generală a plângerilor depuse în 2024	5
4.	Cele trei etape ale unei proceduri eficace de tratare a plângerilor	9
	4.1 Admisibilitatea	9
	4.2 Procedura contradictorie	10
	4.3 Decizii de închidere	11
5.	Prezentare generală a principalelor constatări ale inspectorului	11
	5.1 Dreptul la apărare	11
	5.1.1. Dreptul unui funcționar al Uniunii de a fi informat cu privire la calitatea sa de persoană vizată	12
	5.1.2 Posibilitatea de a prezenta observații cu privire la situația de fapt	12
	5.2 Durata rezonabilă a investigațiilor OLAF	13
	5.3 Suprapunerea investigațiilor (principiul *ne bis in idem*)	14
	5.4 Imparțialitatea în conduita investigatorilor OLAF	15
	5.5. Dreptul de a fi informat cu privire la închiderea unei investigații și mijloacele de notificare utilizate în corespondența cu persoanele vizate	17
6.	Consultarea asupra proiectului de orientări privind procedurile de investigare pentru personalul OLAF (OPI)	18
7.	Relațiile cu părțile interesate	18
8.	Sprijin juridic și administrativ	19
9.	Contactarea inspectorului și depunerea unei plângeri	19

1. **Misiunea și mandatul inspectorului**

Inspectorul de garanții procedurale este o funcție instituită prin Regulamentul (UE, Euratom) nr. 2020/2023 al Parlamentului European și al Consiliului ([1]) de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului ([2]) („Regulamentul OLAF"). Rolul inspectorului este de a proteja garanțiile procedurale și drepturile fundamentale ale persoanelor vizate ([3]) în investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF). La 3 mai 2022, a fost numit primul inspector în persoana doamnei **dr. Julia Laffranque**, pentru un mandat de cinci ani care nu poate fi reînnoit. Ea este asistată de secretariatul Comitetului de supraveghere („secretariatul").

În conformitate cu articolul 9a alineatul (8) din Regulamentul OLAF,

> ***inspectorul monitorizează respectarea de către oficiu a garanțiilor procedurale menționate la articolul 9, precum și normele aplicabile investigațiilor conduse de oficiu. Inspectorul este responsabil de tratarea plângerilor menționate la articolul 9b.***

Inspectorul își îndeplinește sarcinile în **deplină independență** și nu acceptă instrucțiuni din partea nimănui în îndeplinirea atribuțiilor sale ([4]). Având în vedere că persoanele vizate nu pot, în principiu, să introducă o cale de atac jurisdicțională împotriva actelor sau omisiunilor OLAF în cursul unei investigații, posibilitatea de a depune o plângere la inspector este extrem de importantă. Autorul unei plângeri se poate adresa inspectorului, în termenele stricte prevăzute la articolul 9b din Regulamentul OLAF, pentru a solicita o evaluare independentă și aprofundată a plângerii sale.

Atunci când gestionează plângerile depuse **de persoanele vizate** cu privire la **respectarea de către OLAF a garanțiilor procedurale și a normelor aplicabile investigațiilor**, inspectorul nu încearcă să înlocuiască evaluarea realizată de OLAF cu propria evaluare în ceea ce privește modul de desfășurare a unei investigații sau de evaluare a probelor ori cu privire la concluziile la care trebuie să se ajungă. În schimb, rolul său este:

— **să ofere asigurări** că OLAF a acționat în conformitate cu normele stabilite în cadrul său juridic (în cazul în care inspectorul constată că nu a avut loc nicio încălcare) sau

— să invite OLAF să ia măsuri pentru a soluționa plângerea, făcând o **propunere de soluție** ori de câte ori constată o încălcare a garanțiilor procedurale sau a normelor aplicabile investigațiilor.

În cazul în care nu se poate găsi o astfel de soluție, inspectorul adresează OLAF, într-o a doua etapă, o **recomandare** cu privire la modul de soluționare a plângerii.

Inspectorul evaluează plângerile în cadrul unei **proceduri contradictorii**. Se acordă o atenție deosebită Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene ([5]), principiilor generale ale dreptului Uniunii și jurisprudenței relevante a instanțelor Uniunii ([6]). Inspectorul nu intervine și nu poate interveni în desfășurarea investigației OLAF ([7]).

([1]) Regulamentul (UE, Euratom) nr. 2020/2223 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 decembrie 2020 de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 883/2013 în ceea ce privește cooperarea cu Parchetul European și eficacitatea investigațiilor Oficiului European de Luptă Antifraudă (JO L 437, 28.12.2020, p. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj).

([2]) Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1073/1999 al Parlamentului European și al Consiliului și a Regulamentului (Euratom) nr. 1074/1999 al Consiliului (JO L 347, 20.10.2020, p. 1).

([3]) „Persoană vizată" înseamnă orice persoană sau agent economic suspectat de a fi comis un act de fraudă, de corupție sau orice altă activitate ilegală care afectează interesele financiare ale UE și care, prin urmare, este supusă unei investigații a OLAF. Plângerile depuse de alte persoane decât persoanele vizate, inclusiv martori și informatori, nu sunt circumscrise mandatului inspectorului.

([4]) Articolul 9a alineatul (6) din Regulamentul OLAF.

([5]) Uniunea Europeană, Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, 26 octombrie 2012, 2012/C 326/02, p. 391, disponibilă la adresa: C_2012326EN.01039101.xml.

([6]) Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) este formată din două instanțe: Curtea de Justiție și Tribunalul.

([7]) Articolul 9b alineatul (6) din Regulamentul OLAF.

Anul 2024 a fost un an dificil, având în vedere numărul tot mai mare de plângeri primite și complexitatea problemelor juridice pe care acestea le-au semnalat. Deși inspectorul nu poate face referire în prezentul raport la cazuri individuale aflate în curs de investigare de către OLAF și trebuie să garanteze confidențialitatea acestor cazuri, chiar și după încheierea lor ([8]), prezentul raport oferă o sinteză utilă a tipurilor de probleme care au făcut obiectul plângerilor depuse de persoanele vizate. Raportul descrie, de asemenea, modul în care au fost gestionate aceste plângeri și explică modul în care a funcționat mecanismul de tratare a plângerilor și rezultatele obținute.

2. **Mecanismul de tratare a plângerilor**

De la începutul activității sale, în octombrie 2022, inspectorul a avut ocazia să se ocupe de numeroase chestiuni juridice interesante. Acestea pun treptat bazele pentru apariția unui cadru conceptual solid pentru evaluarea plângerilor. Având în vedere numărul de plângeri gestionate și varietatea chestiunilor juridice semnalate, anul 2024 a fost atât un an dificil, cât și un an marcat de succese. Plângerile au fost gestionate nu numai într-un mod cât mai rapid posibil, ci și într-un mod cât mai detaliat și cuprinzător posibil.

Pentru a înțelege mai bine modul de funcționare a mecanismului de tratare a plângerilor, este important să se țină seama de faptul că, prin intermediul acestui mecanism, inspectorul are **acces privilegiat și direct** ([9]) la dosarele de caz ale OLAF aferente investigațiilor relevante. Această formă de acces la dosarul cazului OLAF este de o importanță capitală: oferă autorilor plângerilor garanții cu privire la faptul că inspectorul este în măsură să analizeze în detaliu activitățile de investigare ale OLAF, chiar și în cazurile în care unele dintre informațiile relevante ar putea fi confidențiale și nu pot fi divulgate autorilor plângerilor. Inspectorul asigură adeseori un echilibru delicat între confidențialitatea investigațiilor efectuate de OLAF, pe de o parte, și caracterul contradictoriu al mecanismului de tratare a plângerilor, pe de altă parte.

În 2024, inspectorul a finalizat evaluarea a trei plângeri depuse în 2023.

În plus, **în 2024 au fost depuse 23 de plângeri noi** de către persoane fizice și juridice. În cursul anului de raportare, inspectorul și-a finalizat evaluarea pentru 22 dintre acestea. Plângerea rămasă a fost depusă cu puțin timp înainte de sfârșitul anului și a fost declarată admisibilă. La începutul anului 2025 s-a emis o decizie cu privire la aceasta.

3. **Prezentare generală a plângerilor depuse în 2024**

Majoritatea celor 23 de plângeri primite de inspector în 2024 au fost depuse de persoane vizate de *investigații interne* ale OLAF (15) ([10]), iar opt dintre acestea au avut legătură cu investigații *externe* ([11]) (figura 1). Majoritatea plângerilor au fost depuse în limba engleză, fiind utilizate și alte limbi (spaniolă, română și cehă) (figura 2). Aproximativ 18 plângeri au fost depuse de persoane fizice, două de o persoană fizică (atât în nume propriu, cât și în numele persoanei juridice pe care o reprezintă) și trei de persoane juridice (figura 3). În cursul anului de raportare, au existat autori ai plângerilor care au depus mai multe plângeri: numărul total de persoane care au depus plângeri în 2024 a fost, prin urmare, de 12: 9 persoane fizice și 3 entități juridice (figura 3). Niciuna dintre plângerile primite nu a fost depusă cu reprezentare juridică.

([8]) Articolul 9a alineatul (9) din Regulamentul OLAF.

([9]) Articolul 8 alineatele (1) și (2) din Decizia inspectorului de garanții procedurale de adoptare a dispozițiilor de punere în aplicare pentru tratarea plângerilor („dispozițiile de punere în aplicare ale inspectorului" sau „dispozițiile de punere în aplicare"), disponibilă la adresa: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

([10]) „Investigațiile interne" sunt investigații efectuate de OLAF în cadrul instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor europene înființate prin tratatele UE sau în temeiul acestora, scopul acestor investigații fiind de a combate frauda, delapidarea, corupția și orice altă activitate ilegală care afectează interesele financiare ale UE. În acest scop, OLAF investighează: (i) aspecte grave legate de îndeplinirea sarcinilor profesionale într-un mod care constituie o abatere de la obligațiile funcționarilor și ale altor agenți ai UE de natură să facă obiectul unor acțiuni disciplinare sau, după caz, penale; sau (ii) o abatere echivalentă de la îndeplinirea obligațiilor de către membrii instituțiilor și organelor, de către conducătorii de oficii și agenții sau de către membrii personalului instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor cărora nu li se aplică statutul personalului [articolul 1 alineatul (4) și articolul 4 din Regulamentul OLAF].

([11]) „Investigațiile externe" sunt investigații pe care OLAF le efectuează în temeiul articolului 3 din Regulamentul OLAF. Mandatul OLAF acoperă toate cheltuielile UE (și anume fondurile structurale, politica agricolă și dezvoltarea rurală, cheltuielile directe și ajutorul extern) și o parte substanțială din veniturile UE (în principal taxe vamale și taxe agricole), însă nu în totalitate.

Figura 1

Tipurile de investigații efectuate de OLAF și care au făcut obiectul plângerilor depuse în 2024

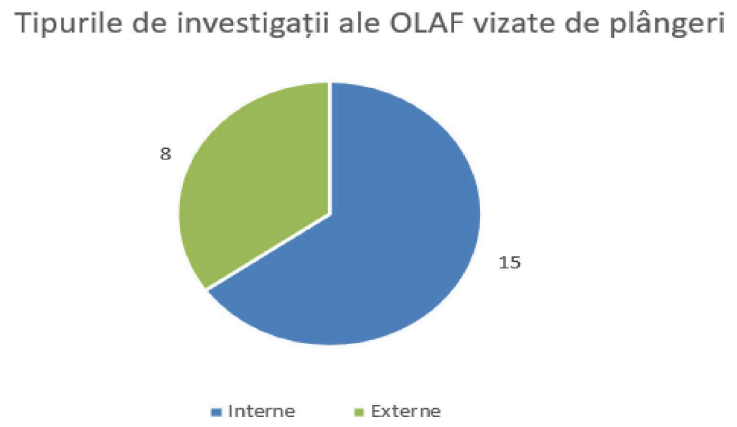


Figura 2

Limbile în care au fost depuse plângerile în 2024

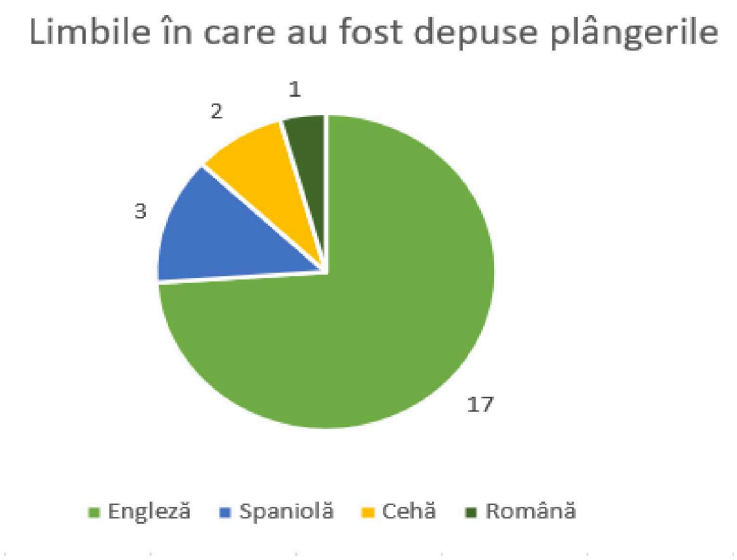
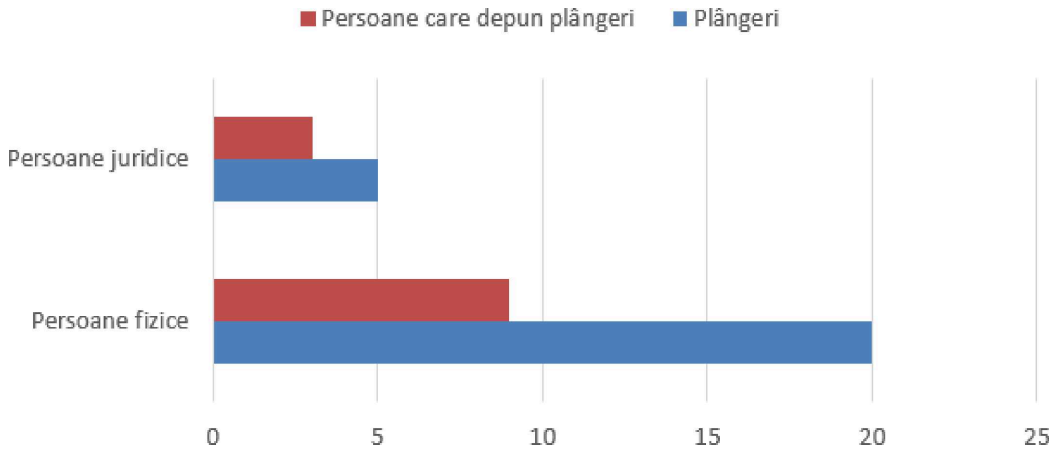


Figura 3

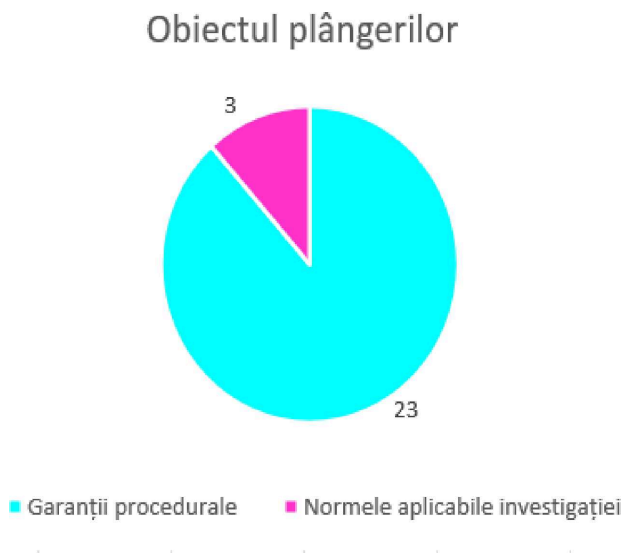
Persoanele care depun plângeri și numărul de plângeri



În majoritatea cazurilor, autorii plângerilor au reclamat încălcări ale garanțiilor procedurale care le sunt conferite prin articolul 9 din Regulamentul OLAF și ale drepturilor fundamentale de care se bucură în temeiul Cartei drepturilor fundamentale (figura 4). Aceste plângeri se refereau la: (i) dreptul de a fi audiat și exercitarea efectivă a dreptului autorilor plângerilor de a prezenta observații cu privire la faptele care îi vizează [articolul 9 alineatul (4) din Regulamentul OLAF]; (ii) dreptul de a fi informat cu privire la calitatea de persoană vizată [articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul OLAF]; (iii) încălcări ale principiilor echității, obiectivității și imparțialității în cursul desfășurării investigațiilor [articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul OLAF]; și (iv) durata investigațiilor [articolul 41 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale] (figura 5). Autorii plângerilor au reclamat, de asemenea, nerespectarea normelor aplicabile investigațiilor efectuate de OLAF ([12]), îndeosebi în ceea ce privește deschiderea investigațiilor OLAF, efectuarea de controale la fața locului și mijloacele de notificare a persoanelor vizate (figura 6).

Figura 4

Obiectul plângerilor depuse în 2024



([12]) Printre acestea se numără normele prevăzute în Regulamentul OLAF, precum și cele incluse în diverse texte, cum ar fi Regulamentul (Euratom, CE) nr. 2185/96 al Consiliului din 11 noiembrie 1996 privind controalele și inspecțiile la fața locului efectuate de Comisie în scopul protejării intereselor financiare ale Comunităților Europene împotriva fraudei și a altor abateri (JO L 292, 15.11.1996, p. 2), Orientările privind procedurile de investigare („OPI") pentru personalul OLAF și Orientările privind expertiza tehnică judiciară a suporturilor digitale pentru personalul OLAF.

Figura 5

Analiza diferitelor alegații privind garanțiile procedurale formulate în 2024 (inclusiv plângerile admisibile și inadmisibile)

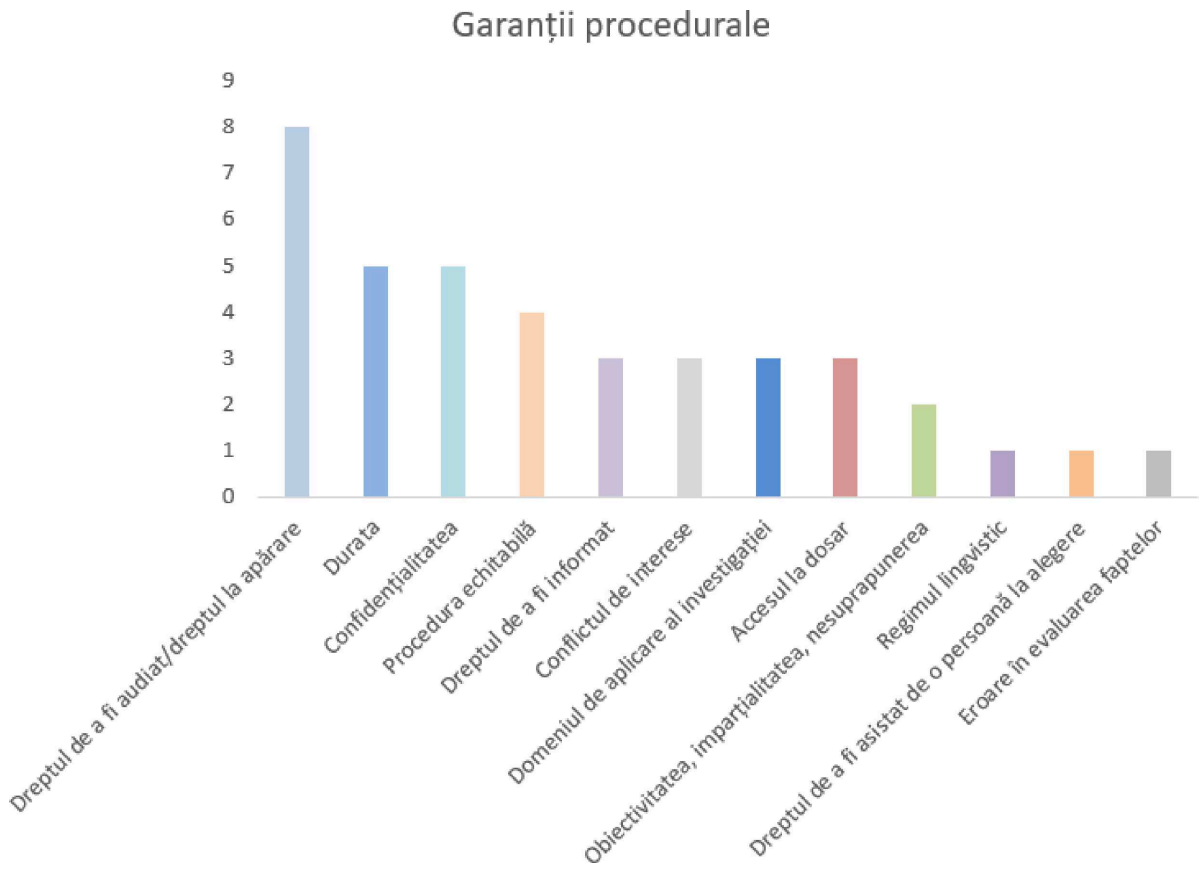
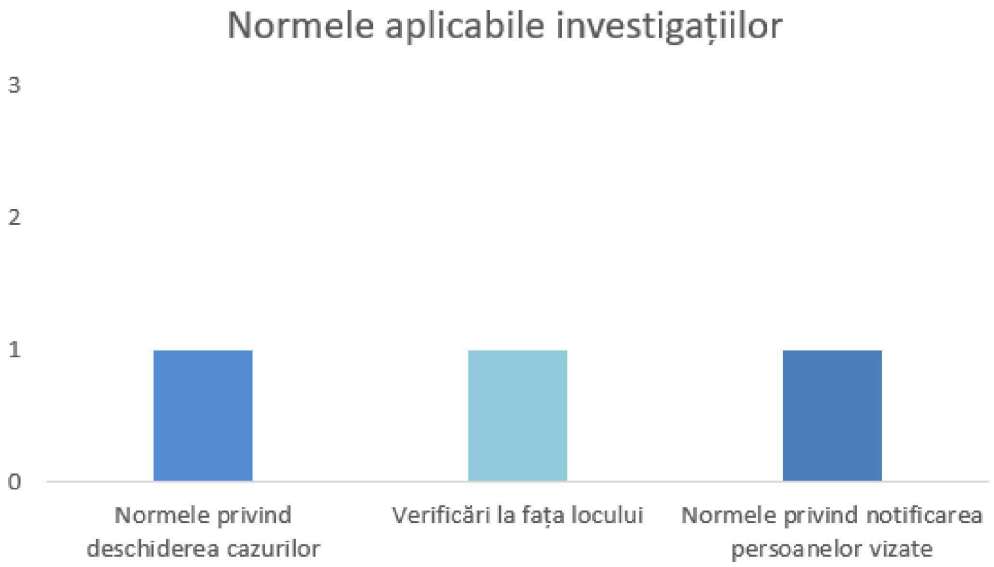


Figura 6

Analiza alegațiilor privind normele aplicabile investigațiilor



4. **Cele trei etape ale unei proceduri eficace de tratare a plângerilor**

Inspectorul tratează plângerile în mod **echitabil, independent și imparțial**. În conformitate cu Regulamentul OLAF și cu dispozițiile de punere în aplicare ale inspectorului, procedura implică două etape: (i) evaluarea **admisibilității** unei plângeri; (ii) evaluarea **argumentelor de fond** invocate de autorii plângerilor. În cazul în care inspectorul constată încălcări, în funcție de aspectele în cauză, acesta poate invita OLAF să soluționeze plângerea. Inspectorul face acest lucru printr-o propunere de soluție și, dacă este necesar, emite o recomandare adresată OLAF.

4.1. ***Admisibilitatea***

Inspectorul trebuie să decidă cu privire la admisibilitatea unei plângeri în termen de **10 zile lucrătoare** de la data primirii acesteia. Condițiile privind admisibilitatea sunt prevăzute la articolul 9b alineatele (1) și (2) din Regulamentul OLAF și la articolul 5 din dispozițiile de punere în aplicare. Pentru ca o plângere să fie admisibilă, aceasta ar trebui depusă **în termen de o lună de la data la care autorul plângerii a luat cunoștință de faptele pertinente** care constituie o presupusă încălcare a garanțiilor procedurale sau a normelor aplicabile investigației. **În orice caz, plângerea nu ar trebui depusă mai târziu de o lună de la data încheierii investigației.**

În 2024, inspectorul a evaluat admisibilitatea tuturor plângerilor pendinte în termenul stabilit. Inspectorul a declarat 7 plângeri admisibile, 3 parțial admisibile și 13 inadmisibile (figura 7).

Motivele de inadmisibilitate au fost următoarele:

— în 7 cazuri, autorii plângerilor nu au respectat termenele prevăzute la articolul 9b alineatul (2);

— în 3 cazuri, inspectorul a constatat că plângerile sunt vădit lipsite de temei;

— în 2 cazuri, plângerile au fost depuse de persoane care nu erau persoane vizate;

— într-un caz plângerea a fost nefondată, ceea ce a făcut imposibilă efectuarea de către inspector a unei evaluări pe fond;

— în sfârșit, plângerea rămasă se referea la o procedură administrativă care nu era o investigație a OLAF (figura 8).

Figura 7

Admisibilitatea plângerilor primite în 2024

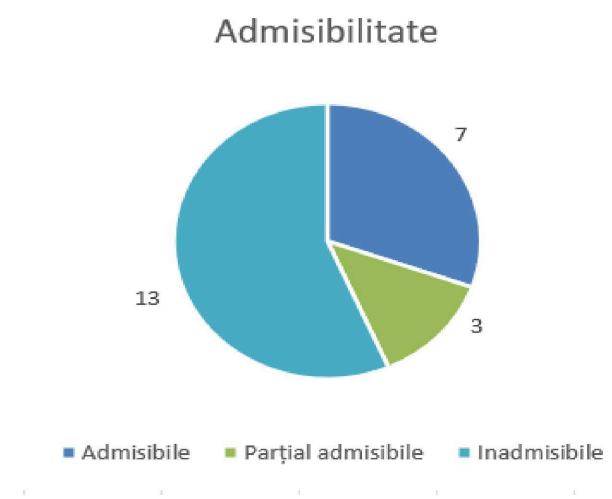
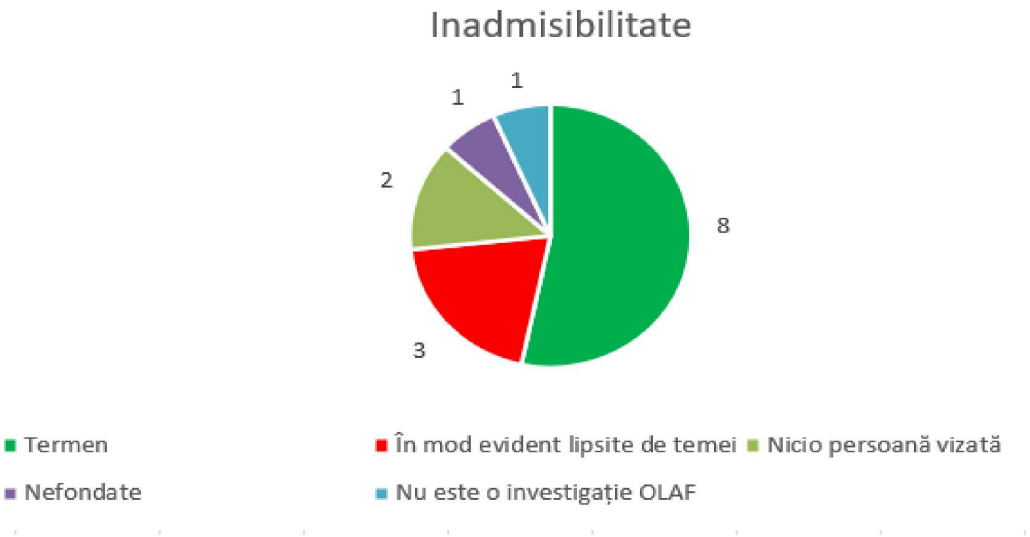


Figura 8

Motive de inadmisibilitate a plângerilor primite în 2024 (inclusiv plângerile parțial admisibile)



Atunci când examinează admisibilitatea plângerilor, inspectorul adoptă o abordare care urmărește să respecte atât formularea, cât și obiectivele dispozițiilor relevante ale Regulamentului OLAF.

La fel ca în anul precedent, în 2024, câteva cazuri au fost declarate inadmisibile deoarece investigația OLAF fusese închisă cu mai mult de o lună înainte de momentul în care autorul plângerii și-a prezentat reclamațiile inspectorului. Astfel cum s-a reamintit mai sus, pentru investigațiile închise, Regulamentul OLAF stabilește o condiție suplimentară mai strictă de admisibilitate: **plângerea trebuie depusă în termen de cel mult o lună de la data încheierii investigației, indiferent de momentul în care autorul plângerii ia cunoștință de faptele pertinente** [articolul 9b alineatul (2) din Regulamentul OLAF].

Inspectorul recunoaște că această condiție, fără îndoială restrictivă, aplicabilă investigațiilor închise există pentru a menține atât: (i) eficacitatea oricărei eventuale proceduri ulterioare la nivel național sau la nivelul UE; și (ii) eficacitatea propriilor propuneri de soluții și recomandări în cazul specific de față. Într-adevăr, contribuția inspectorului ar fi de mică utilitate în cazurile închise, în care ar putea exista proceduri subsecvente în curs în fața autorităților naționale sau ale UE competente. În astfel de cazuri rare, inspectorul consideră că persoanele vizate își pot prezenta plângerile doar în fața acestor autorități, putând recurge la căile de atac judiciare sau administrative disponibile.

După cum confirmă cifrele pentru 2024, admisibilitatea rămâne un „controlor de acces” important în mecanismul de tratare a plângerilor al inspectorului. În toate cazurile în care plângerile sau alegațiile au fost considerate inadmisibile, inspectorul i-a explicat în detaliu autorului plângerii temeiul juridic și motivele deciziei sale.

Inspectorul recunoaște că condiția de admisibilitate menționată mai sus, împreună cu absența oricărei dispoziții care să oblige OLAF să informeze persoana vizată cu privire la închiderea cazurilor cu constatări, ar putea conduce la privarea persoanelor vizate de posibilitatea de a-și depune plângerea la inspector. Prin urmare, inspectorul consideră că **termenul strict pentru depunerea plângerilor,** în special (dar fără a se limita la) cazul investigațiilor închise, **este o chestiune care va necesita o analiză atentă în contextul evaluării și al posibilei revizuiri ulterioare a Regulamentului OLAF**.

4.2. *Procedura contradictorie*

După finalizarea evaluării preliminare, inspectorul a invitat OLAF să își prezinte punctul de vedere cu privire la cele 10 plângeri declarate admisibile sau parțial admisibile. Ulterior, inspectorul a trimis autorilor plângerilor răspunsurile OLAF și i-a invitat să prezinte observații cu privire la opiniile oficiului.

Ca regulă generală, inspectorul încearcă să confere cel mai mare efect posibil **principiului contradictorialității**. Astfel, ambelor părți li s-a oferit posibilitatea de a-și expune cazul și de a prezenta documente justificative. În principiu, fiecărei părți i s-au comunicat, de asemenea, documentele prezentate de cealaltă parte și i s-a oferit posibilitatea de a formula observații. În acest context, în cazuri justificate în mod corespunzător, inspectorul a decis să deroge de la acest principiu și să permită tratamentul confidențial al informațiilor transmise de OLAF în conformitate cu articolul 7 alineatul (2) din dispozițiile de punere în aplicare. În special, inspectorul a aplicat această clauză pentru a proteja confidențialitatea și eficiența investigațiilor în cazurile în care răspunsurile OLAF ar dezvălui metodele sale de lucru sau ar împiedica colectarea probelor necesare sau chiar ar periclita strategia generală de investigare. În astfel de cazuri, inspectorul a fost de acord cu OLAF ca acesta din urmă să furnizeze:

(i) o versiune neconfidențială a răspunsurilor OLAF care să fie trimisă autorului plângerii, astfel încât acesta din urmă să poată înțelege motivele care stau la baza comportamentului OLAF și, prin urmare, să fie în măsură să conteste răspunsul OLAF și să prezinte contraargumente și

(ii) o versiune confidențială, mai detaliată, pentru a explica mai în amănunt motivele prezentate de OLAF în versiunea neconfidențială.

Această soluție echilibrată a permis inspectorului să efectueze o evaluare aprofundată a tuturor cazurilor pertinente, respectând în același timp **obligația care îi revine de a asigura confidențialitatea investigațiilor OLAF**.

Prin urmare, deși autorii plângerilor nu au dreptul de a primi toate informațiile, aceștia pot avea încredere că inspectorul va efectua o examinare independentă și aprofundată a cazului.

4.3. *Decizii de închidere*

Până la sfârșitul anului 2024, inspectorul a luat **decizii de închidere cu privire la 12 plângeri**: 3 plângeri din 2023 și 9 plângeri admisibile depuse în 2024. În toate acestea, inspectorul nu a constatat nicio încălcare a garanțiilor procedurale ale autorilor plângerilor. Inspectorul a evaluat o varietate de alegații și a dezvoltat în continuare cadrul conceptual pentru evaluarea plângerilor. În plus, 2,5 ani de activitate au demonstrat importanța evaluării inspectorului: într-adevăr, o decizie de închidere nu servește exclusiv scopului de a **invita OLAF să remedieze deficiențele unei investigații**, în cazul în care se constată încălcări. O decizie de închidere în cazul în care inspectorul nu constată nicio încălcare în urma unei proceduri contradictorii și a unei evaluări juridice aprofundate **consolidează**, la rândul său, **legitimitatea investigației OLAF în cauză și oferă o oportunitate importantă de învățare pentru autorii plângerilor**.

În câteva plângeri, în pofida faptului că nu s-a constatat nicio încălcare în cazul specific, au fost depistate practici problematice. În astfel de cazuri, inspectorul a semnalat OLAF aceste aspecte, invitându-l să țină seama de constatările sale în cadrul viitoarelor sale investigații și, eventual, să ia măsuri pentru a evita posibilele încălcări ale garanțiilor procedurale ale persoanelor vizate în cazuri similare.

5. **Prezentare generală a principalelor constatări ale inspectorului**

În 2024, inspectorul a abordat o varietate de argumente invocate de autorii plângerilor cu privire la garanțiile lor procedurale și la normele aplicabile investigațiilor OLAF. Având în vedere accesul privilegiat al inspectorului la dosarele cazurilor din cadrul investigațiilor relevante, acesta a fost în măsură să evalueze fiecare plângere pe baza tuturor dovezilor și informațiilor disponibile.

Inspectorul consideră că instituirea progresivă a cadrului conceptual prin deciziile sale de închidere oferă orientări clare pentru activitățile de investigare ale OLAF, fie sub formă de propuneri de soluții, fie sub formă de observații *obiter dicta*.

În conformitate cu principiul confidențialității, inspectorul nu poate divulga fondul investigațiilor OLAF. Respectând principiul menționat, la punctul de mai jos, inspectorul oferă o imagine de ansamblu a celor mai convingătoare argumente invocate de autorii plângerilor și a modului în care le-a abordat.

5.1. *Dreptul la apărare*

Încălcarea dreptului la apărare în cadrul unei investigații a OLAF a fost alegația invocată cel mai frecvent pe care inspectorul a trebuit să o evalueze în cursul anului de raportare. Varietatea argumentelor invocate permite inspectorului să evalueze multe dintre nuanțele acestui drept procedural esențial.

5.1.1. **Dreptul unui funcționar al Uniunii de a fi informat cu privire la calitatea sa de persoană vizată**

În temeiul articolului 9 alineatul (3) din Regulamentul OLAF, **[d]acă în urma unei investigații reiese faptul că un funcționar UE [...] poate fi persoana vizată în cadrul unei investigații OLAF, respectiva persoană este informată imediat cu privire la aceasta**, cu condiția să nu se prejudicieze astfel desfășurarea investigației sau orice proceduri de investigație care țin de competența unei autorități judiciare naționale. În mod similar, articolul 9 alineatul (2) din Orientările privind procedurile de investigare („OPI") pentru personalul OLAF ([13]) impune OLAF să informeze funcționarii și alți membri ai personalului Uniunii „în cel mai scurt timp" cu privire la posibila lor implicare într-o investigație deschisă. Acest drept de a fi informat este o garanție procedurală importantă pentru funcționarul în cauză și este legat în mod intrinsec de dreptul la apărare.

Într-un caz, inspectorul a analizat etapa procedurală specifică a ***identificării de către OLAF* a unei persoane ca „persoană vizată".** În special în cadrul investigațiilor interne, calitatea de „persoană vizată" într-o investigație a OLAF este un element-cheie al procesului de investigare și o condiție prealabilă pentru exercitarea dreptului la apărare în cadrul investigației care o vizează. Într-adevăr, calitatea de persoană vizată conferă persoanei în cauză o serie de garanții procedurale și leagă OLAF de norme specifice în temeiul Regulamentului OLAF. Prin urmare, stabilirea momentului exact în care acest statut este formalizat are consecințe practice.

În cazul de față, inspectorul a observat că, deși numele autorului plângerii a fost deja menționat în decizia directorului general de inițiere a investigației, OLAF l-a identificat în mod oficial pe autorul plângerii ca fiind o „persoană vizată" în sistemul OLAF de gestionare a cazurilor (OCM) într-o etapă ulterioară, și anume șase luni mai târziu.

În activitatea sa cu privire la acest caz, inspectorul a examinat practica OLAF în ceea ce privește „identificarea persoanei vizate" în cadrul investigațiilor interne. Analiza inspectorului s-a axat pe practica de a distinge între menționarea unei persoane vizate într-o decizie de inițiere a procedurii și înregistrarea ulterioară a informațiilor respective în OCM. Pentru inspector, codificarea în OCM a statutului unei persoane vizate deja identificate în OCM este o etapă pur internă care nu ar trebui să implice considerații de fond și care, ca atare, ar trebui efectuată în timp util. Astfel, inspectorul consideră că **ori de câte ori decizia de inițiere a procedurii a directorului general se referă nominal la o persoană, această persoană ar trebui considerată din acel moment „persoană vizată" în sensul articolului 2 alineatul (5) din Regulamentul OLAF**. Acest lucru atrage după sine obligația OLAF, în temeiul articolului 9 alineatul (3) din Regulamentul OLAF, fie de a informa persoana că este o persoană vizată, fie, în cazuri justificate, de a amâna furnizarea acestor informații.

În cazul de față, identificarea tardivă ca persoană vizată a persoanei care face obiectul investigației nu a afectat drepturile procedurale ale acesteia. Totuși, inspectorul a considerat că practica nu este conformă cu articolul 2 alineatul (5) și cu articolul 5 alineatul (1) din Regulamentul OLAF și nici cu articolul 6 din OPI. În opinia inspectorului, o astfel de practică nu favorizează securitatea juridică și, în circumstanțe diferite, poate conduce la o încălcare a drepturilor procedurale ale persoanelor vizate.

Această problemă a fost deja ridicată de inspector în discuțiile sale cu directorul general referitoare la revizuirea în curs a OPI ([14]). În acest context, inspectorul a sugerat că, în cazurile în care decizia directorului general de inițiere a procedurii menționează o anumită persoană, OLAF trebuie să identifice imediat persoana vizată în OCM, și anume concomitent cu decizia de inițiere a procedurii. Inspectorul are încredere că OLAF va ține seama în mod corespunzător de sugestiile făcute și va lua măsurile corespunzătoare.

5.1.2. **Posibilitatea de a prezenta observații cu privire la situația de fapt**

În temeiul articolului 9 alineatul (4) din Regulamentul OLAF, după încheierea investigației și înainte de redactarea concluziilor care se referă nominal la persoana vizată, OLAF trebuie să ofere persoanei respective posibilitatea de a face observații privind faptele care o vizează. Articolul 9 alineatul (4) precizează, de asemenea, modul în care trebuie acordată această posibilitate, și anume prin furnizarea unui rezumat al faptelor.

([13]) Orientări privind procedurile de investigare pentru personalul OLAF, 11 octombrie 2021, disponibile la adresa: https://anti-fraud.ec.europa.eu/guidelines-investigations-olaf-staff_en.

([14]) A se vedea mai jos punctul 6 „Consultarea asupra proiectului de orientări privind procedurile de investigare (OPI) pentru personalul OLAF".

Potrivit jurisprudenței instanțelor Uniunii, dreptul de a fi ascultat face parte din dreptul la apărare, iar respectarea acestui drept constituie un principiu general al dreptului Uniunii ([15]). Instanța Uniunii precizează că dreptul de a fi ascultat oferă persoanei în cauză posibilitatea de a-și exprima efectiv punctul de vedere în cursul unei proceduri administrative și înainte de adoptarea oricărei decizii susceptibile să aducă atingere intereselor sale ([16]). În plus, dreptul de a fi ascultat urmărește un dublu obiectiv. Pe de o parte, să permită autorității competente să examineze cauza și să stabilească faptele cât mai precis și corect posibil și, pe de altă parte, să se asigure că persoana vizată este efectiv protejată și poate prezenta informații referitoare la situația sa personală și poate pleda în favoarea sa ([17]). Posibilitatea de a formula observații cu privire la rezumatul faptelor întocmit de OLAF reprezintă expresia dreptului de a fi ascultat în cadrul investigațiilor OLAF și o garanție procedurală esențială pentru persoanele vizate.

Pentru inspector, este extrem de important ca persoanele vizate să își poată exercita dreptul de a prezenta observații cu privire la faptele care le privesc **în mod semnificativ**. Aceasta înseamnă că persoanele vizate ar trebui să dispună de informațiile necesare care să le permită să prezinte observații și să se apere.

Într-un caz, autorul plângerii a susținut că nu își poate exercita în mod efectiv dreptul de a fi audiat, deoarece OLAF nu i-a acordat acces la toate documentele referitoare la faptele prezentate în rezumatul faptelor.

În principiu, este de așteptat ca OLAF să furnizeze persoanei vizate o copie a documentelor de care are nevoie pentru a putea formula observații cu privire la rezumatul faptelor. Acestea fiind spuse, inspectorul a constatat că, în acest caz, informațiile specifice raportate în rezumatul faptelor au fost de natură pur factuală și nu au legătură cu niciun document specific care ar fi trebuit să fie comunicat autorului plângerii și care nu rezultă din niciun astfel de document. Prin urmare, inspectorul a concluzionat că rezumatul faptelor a furnizat autorului plângerii informații suficient de detaliate și contextualizate pentru a înțelege domeniul de aplicare al investigației și a fi în măsură să furnizeze răspunsuri semnificative cu privire la faptele specifice menționate în acesta. Având în vedere cele de mai sus, inspectorul a constatat că **informațiile furnizate de OLAF autorului plângerii au fost suficiente pentru a-i permite să își exercite dreptul de a fi audiat.**

Într-un alt caz, autorul plângerii a susținut că raportul final al cazului nu includea unele dintre observațiile și explicațiile autorului plângerii furnizate în răspunsul său atunci când a avut posibilitatea de a prezenta observații cu privire la rezumatul faptelor întocmit de OLAF. Autorul plângerii a mai susținut că OLAF nu i-a acordat posibilitatea de a prezenta observații cu privire la anumite fapte prezentate în raportul final de caz.

În acest caz, inspectorul nu a constatat nicio încălcare a drepturilor autorului plângerii, întrucât **raportul final de caz s-a referit în mod direct sau indirect la principalele observații ale autorului plângerii**. În plus, **OLAF a anexat și răspunsul complet al autorului plângerii la raportul final de caz adresat instituției în cauză**. Inspectorul a constatat că practica anexării la raportul său final adresat unei instituții, unui organism sau unei agenții a UE sau unei autorități naționale, a unei copii a tuturor observațiilor formulate de persoana vizată cu privire la rezumatul faptelor întocmit de OLAF: (i) consolidează dreptul de a fi audiat și (ii) creează gradul necesar de transparență pentru a permite destinatarului raportului final al OLAF să decidă cu privire la măsurile adecvate luate ca urmare a raportului respectiv și a recomandărilor formulate în acesta.

În cele din urmă, inspectorul reamintește, de asemenea, în acest context, că, în conformitate cu jurisprudența instanțelor UE, nu există nicio dispoziție care să acorde persoanei vizate dreptul de a-și exprima opiniile cu privire la concluziile care ar putea fi trase de OLAF, în contextul raportului său final de investigație ([18]).

5.2. *Durata rezonabilă a investigațiilor OLAF*

Într-o serie de plângeri, inspectorul a evaluat dacă OLAF și-a încălcat obligația de a acționa într-un termen rezonabil.

([15]) Hotărârea din 19 octombrie 2022, Sistem ecologica/Comisia, T-81/21, ECLI:EU:T:2022:641, punctul 103; Hotărârea din 14 iunie 2016, Marchiani/Parlamentul, C-566/14, ECLI:EU:C:2016:437, punctul 51 și jurisprudența citată.

([16]) Hotărârea din 4 iunie 2020, SEAE/De Loecker, C-187/19 P, ECLI:EU:C:2020:444, punctul 68.

([17]) Hotărârea din 3 iulie 2014, Kamino International Logistics și Datema Hellmann Worldwide Logistics, cauzele conexate C-129/13 și C-130/13, ECLI:EU:C:2014:2041, punctul 38; Hotărârea din 11 decembrie 2014, Boudjlida, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431, punctele 37 și 59.

([18]) A se vedea Hotărârea din 6 iunie 2019, Dalli/Comisia, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, punctul 144.

Obligația de a respecta un termen rezonabil în desfășurarea procedurilor administrative constituie un principiu general de drept al Uniunii și este o componentă a dreptului la bună administrare consacrat la articolul 41 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale ([19]). Astfel, investigațiile efectuate de OLAF trebuie finalizate într-un termen rezonabil.

Inspectorul a reamintit că, **deși articolul 7 alineatul (5) din Regulamentul OLAF nu prevede nicio perioadă specifică pentru finalizarea unei investigații, acesta stabilește o legătură clară între caracterul rezonabil al duratei unei investigații OLAF și circumstanțele specifice ale cazului**. Inspectorul a făcut trimitere, de asemenea, la jurisprudența consacrată a instanțelor Uniunii, potrivit căreia nu este posibil să se stabilească sau să se cuantifice un anumit interval de timp care poate fi considerat „rezonabil" ([20]). În schimb, trebuie luate în considerare circumstanțele fiecărui caz, în special: (i) complexitatea cazului; (ii) volumul documentelor examinate de OLAF în cursul investigației și volumul documentelor din dosar; (iii) volumul și complexitatea etapelor de investigare; și (iv) comportamentul părților implicate ([21]). Pentru instanțele Uniunii, aprecierea a ceea ce constituie o „durată rezonabilă" a unei investigații nu necesită evaluarea tuturor criteriilor menționate mai sus, ci se poate baza pe un singur criteriu în raport cu circumstanțele cauzei ([22]).

Prin accesul său privilegiat la OCM, **inspectorul a analizat cu atenție dosarul investigațiilor în cauză. Inspectorul s-a axat în special pe (i) numărul, natura și continuitatea activităților de investigare desfășurate de OLAF, (ii) pe volumul de informații tratate, (iii) pe aspectele juridice și tehnice implicate, precum și pe toate celelalte caracteristici specifice ale fiecărui caz**. Inspectorul a concluzionat că aceste investigații au fost efectuate în mod continuu și sistematic și că durata acestor investigații a fost proporțională cu circumstanțele și complexitatea fiecărui caz. Pe baza acestor considerații, inspectorul a constatat că OLAF nu a încălcat dreptul autorilor plângerilor de a li se trata problemele într-un termen rezonabil.

În aceste cazuri, deciziile inspectorului au clarificat complexitatea acestor investigații și au asigurat autorii plângerilor că nu au existat încălcări ale dreptului lor fundamental de a li se trata problemele într-un termen rezonabil.

5.3. **Suprapunerea investigațiilor (principiul *ne bis in idem*)** ([23])

Într-un caz, inspectorului i s-a solicitat să evalueze dacă OLAF are dreptul de a continua o investigație (administrativă) complementară după ce Parchetul European (EPPO) a respins ancheta sa penală pentru lipsa probelor sau dacă această continuare încalcă principiul *ne bis in idem*.

În acest caz, autorul plângerii a fost o persoană vizată într-o investigație a OLAF, care a evidențiat posibila relevanță penală a unor fapte, ceea ce a determinat EPPO să deschidă o anchetă penală cu privire la aceleași fapte. Autorul plângerii a susținut că OLAF ar fi trebuit să închidă investigația complementară imediat după ce EPPO l-a informat că investigația penală a fost închisă din lipsă de probe. Pentru autorul plângerii, a existat o suprapunere substanțială între baza de fapt și de drept a anchetei OLAF și cea a procedurii EPPO închise. Inspectorul a efectuat evaluarea în lumina dispozițiilor procedurale relevante care permit OLAF să efectueze investigații complementare ([24]).

([19]) Articolul 41 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene are următorul cuprins: „Orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii."

([20]) Hotărârea din 8 iulie 2008, Franchet și Byk/Comisia, T-48/05, ECLI:EU:T:2008:257, punctul 274; Hotărârea din 18 mai 2017, Panzeri/Parlamentul European, T-166/16, ECLI:EU:T:2017:347, punctul 104; Hotărârea din 29 iunie 2022, LA International Cooperation Srl/Comisia, T-609/20, ECLI:EU:T:2022:407, punctul 51.

([21]) Hotărârea Panzeri/Parlamentul European, T-166/16, cit.; Hotărârea din 21 mai 2014, Catinis/Comisia, T-447/11, ECLI:EU:T:2014:267; Hotărârea din 13 ianuarie 2010, A. și G./Comisia, cauzele conexate F-124/05 și F-96/06, ECLI:EU:F:2010:2.

([22]) Hotărârea din 15 octombrie 2022, Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia, cauzele conexate C 238/99 P, C 244/99 P, C 245/99 P, C 247/99 P, C 250/99 P-C 252/99 P și C 254/99 P, ECLI:EU:C:2002:582, punctele 187-188.

([23]) Principiul *ne bis in idem* a fost invocat de autorii plângerilor ca fiind un concept înțeles în sens larg, care include suprapunerea unor investigații de natură diversă, posibil aflate în curs. Prin urmare, termenul este utilizat aici în acest sens, pentru concizie și coerență cu limbajul folosit de autorii plângerilor, și nu în accepțiunea strictă (i) a două seturi de proceduri de natură penală, (ii) referitoare la aceleași fapte, (iii) împotriva aceluiași făptuitor și (iv) încheiate cu o hotărâre definitivă, astfel cum este consacrată la articolul 50 din Carta drepturilor fundamentale a UE și la articolul 4 din Protocolul nr. 7 la Convenția europeană a drepturilor omului.

([24]) Dispozițiile relevante din Regulamentul OLAF sunt următoarele: articolul 12f „Investigațiile complementare", articolul 12d „Evitarea suprapunerii investigațiilor". A se vedea, de asemenea, articolul 12 din OPI „Investigații complementare".

Ca o primă observație, inspectorul a remarcat că articolul 12f alineatul (1) din Regulamentul OLAF permite în mod explicit OLAF să deschidă și să desfășoare o investigație complementară, în paralel cu o investigație a EPPO, cu privire la aceleași fapte. Astfel, inspectorul a subliniat **natura și scopul inerent diferite ale investigațiilor administrative ale OLAF în raport cu cele ale investigațiilor penale ale EPPO**. În timp ce OLAF urmărește să stabilească dacă s-a produs o neregulă administrativă și să recomande, dacă este necesar, măsurile administrative/financiare/disciplinare adecvate care trebuie luate, EPPO efectuează investigații penale, care ar putea conduce la sancțiuni penale.

În timp ce investigațiile complementare ale OLAF sunt efectuate „în permanentă consultare cu EPPO" ([25]), OLAF efectuează aceste investigații în mod independent și „în conformitate cu mandatul său" ([26]). Aceasta înseamnă că se desfășoară investigații complementare sub conducerea DG OLAF, în conformitate cu procedurile aplicabile desfășurării investigațiilor OLAF, stabilite prin Regulamentul OLAF și specificate în OPI. Astfel, OLAF rămâne responsabil de desfășurarea investigațiilor complementare.

Inspectorul a reamintit, de asemenea, jurisprudența instanțelor Uniunii, care clarifică faptul că criteriul de evaluare a existenței aceleiași infracțiuni este identitatea faptelor materiale, înțeleasă ca existența unui ansamblu de împrejurări concrete care sunt indisolubil legate între ele și care au condus la achitarea sau condamnarea definitivă a persoanei vizate ([27]). Prin urmare, **faptul că ancheta penală este respinsă nu constituie, ca atare, o exonerare de răspundere la nivel administrativ, ceea ce ar putea conduce la formularea de recomandări**. În plus, inspectorul a observat că nu există dispoziții nici în regulamentele OLAF sau EPPO, nici în OPI sau în acordurile de lucru dintre OLAF și EPPO, care să impună OLAF să închidă investigația complementară în cazul în care EPPO și-a încheiat propria investigație penală.

Prin urmare, inspectorul a concluzionat că, prin faptul că nu și-a încheiat investigația administrativă complementară imediat după închiderea investigației sale penale de către EPPO, OLAF nu a încălcat principiul *ne bis in idem*.

Într-un alt caz, inspectorul a trebuit să evalueze dacă OLAF a deschis o investigație internă care s-a suprapus unei proceduri disciplinare care a fost efectuată și încheiată de organismul disciplinar relevant cu privire la fapte presupuse a fi similare. Inspectorul a constatat că domeniile de aplicare ale celor două proceduri nu s-au suprapus. În această privință, inspectorul a constatat că procedura disciplinară privea nedeclararea unui conflict de interese în cadrul unei proceduri de achiziții publice, în timp ce investigația OLAF privea posibile abateri și potențiale coluziuni în cadrul unei proceduri de achiziții publice. În acest sens, inspectorul a clarificat **natura diferită și rezultatele potențiale ale procedurii disciplinare închise și ale investigației OLAF**. Prin urmare, autorul plângerii a putut fi asigurat că nu a avut loc nicio suprapunere, astfel încât nu exista niciun risc de a fi sancționat de două ori pentru aceeași abatere.

5.4. *Imparțialitatea în conduita investigatorilor OLAF*

În temeiul articolului 9 alineatul (1) din Regulamentul OLAF, investigațiile OLAF trebuie să se realizeze în mod obiectiv și imparțial, respectând principiul prezumției de nevinovăție și garanțiile procedurale aplicabile. Principiul imparțialității este, de asemenea, un principiu general al dreptului Uniunii și un element central al dreptului la bună administrare în temeiul articolului 41 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a UE.

Obligația de a acționa în mod imparțial în cadrul acțiunilor administrative și decizionale în cadrul Uniunii se aplică fiecărei persoane care contribuie la activitatea instituției în cauză și urmărește să garanteze egalitatea de tratament. O astfel de cerință urmărește, printre altele, să evite o situație în care ar putea exista un conflict de interese din partea funcționarilor sau a agenților care acționează în numele acestor instituții și organisme.

Într-un caz, inspectorului i s-a solicitat să evalueze dacă cunoștințele anterioare dintre persoana vizată și un membru al echipei de anchetă ar putea constitui un conflict de interese. Autorul plângerii a considerat că legătura profesională sau personală anterioară ar putea afecta obiectivitatea investigatorului și imparțialitatea și echitatea investigației.

([25]) Articolul 12f alineatul (1) din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013.

([26]) Articolul 12e alineatul (1) și articolul 12f alineatul (1) din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013; articolul 101 alineatul (3) din Regulamentul 2017/1939 al Comisiei; articolul 12 alineatul (2) din OPI.

([27]) Hotărârea din 2 septembrie 2021, LG și MH (Autoblanchiment), C-790/19, ECLI:EU:C:2021:661, punctele 77-80.

Inspectorul a evaluat argumentul autorului plângerii în lumina cadrului conceptual solid deja elaborat în deciziile anterioare privind chestiuni similare și în conformitate cu jurisprudența consolidată a instanțelor UE.

În primul rând, inspectorul a reamintit că, în conformitate cu jurisprudența relevantă, cerința de imparțialitate se aplică și în contextul funcției publice ([28]). În această privință, articolul 11a din Statutul funcționarilor Uniunii Europene conține norme specifice destinate să garanteze că funcționarii își pot exercita atribuțiile fără conflicte de interese care să afecteze îndeplinirea misiunii lor ([29]). Potrivit alineatului (1) al acestui articol, în exercitarea atribuțiilor lor, funcționarii nu trebuie să se ocupe de nicio activitate în care au, în mod direct sau indirect, un interes personal, în special un interes de ordin familial sau financiar, care le poate afecta independența.

În al doilea rând, inspectorul a reamintit că principiul imparțialității, astfel cum este definit mai sus de jurisprudența instanțelor UE, are două aspecte: imparțialitate subiectivă și imparțialitate obiectivă. Cerința de **imparțialitate subiectivă** presupune ca niciun membru al instituției în cauză să nu fie părtinitor sau să nu aibă prejudecăți personale. Cerința de **imparțialitate obiectivă** înseamnă că trebuie să existe garanții suficiente pentru a exclude orice îndoială legitimă cu privire la orice atitudine părtinitoare din partea instituției în cauză ([30]). În concluzie, **imparțialitatea** trebuie respectată atât **în fapt**, cât și **în aparență**. Potrivit jurisprudenței, noțiunea de conflict de interese nu privește doar o situație în care un funcționar public are un interes privat care a influențat efectiv exercitarea imparțială și obiectivă a atribuțiilor sale oficiale, ci și o situație în care interesul identificat poate părea, în percepția publicului, să influențeze îndeplinirea imparțială și obiectivă a atribuțiilor sale oficiale ([31]). Imparțialitatea subiectivă este prezumată în absența unor elemente de probă contrare ([32]). În schimb, în cazul imparțialității obiective, nu este necesar ca membrul personalului în cauză să fi fost în mod efectiv părtinitor față de presupusa victimă. Este suficient să existe o îndoială legitimă care nu poate fi înlăturată ([33]).

În lumina principiilor menționate mai sus a fost evaluată presupusa lipsă de imparțialitate sau un presupus conflict de interese al unui membru al echipei de investigație a OLAF.

În ceea ce privește cerința de imparțialitate subiectivă, inspectorul a constatat că autorul plângerii nu a prezentat niciun element concret și nicio probă care să justifice afirmațiile sale. În ceea ce privește lipsa imparțialității obiective sau existența unui conflict de interese perceput, inspectorul a reamintit că ambele noțiuni apar atunci când nu există garanții suficiente pentru a exclude orice îndoială legitimă cu privire la presupusa atitudine părtinitoare a personalului OLAF. În această privință, inspectorul a subliniat că acordurile de lucru interne și supravegherea ierarhică în cadrul OLAF sunt de natură să excludă posibilitatea ca un investigator să ia orice decizie în mod autonom. De fapt, echipele de investigație ale OLAF își desfășoară activitățile sub supravegherea și aprobarea șefului de unitate, a echipei de evaluare și, în cele din urmă, a directorului general al OLAF. În special, echipa de evaluare, formată din membri ai personalului care sunt experți în drept și în proceduri de investigare, supraveghează investigațiile OLAF în diferite etape ale procedurii și efectuează un control al legalității referitor, printre altele, la respectarea garanțiilor procedurale și a drepturilor fundamentale ale persoanelor vizate, inclusiv a dreptului acestora de a beneficia, în ce privește problemele lor, de un tratament imparțial și în conformitate cu prezumția de nevinovăție ([34]).

Prin urmare, inspectorul a concluzionat că **un simplu element de familiaritate, fie că este vorba despre o relație profesională sau chiar despre o relație de natură personală, nu este suficient ca atare pentru a dovedi un conflict de interese real sau potențial din partea investigatorului**. Inspectorul a concluzionat, de asemenea, că **garanțiile procedurale instituite de OLAF au fost suficiente**, în sensul jurisprudenței instanțelor UE, pentru a exclude orice îndoială legitimă cu privire la orice presupusă părtinire sau conflict de interese perceput din partea personalului OLAF.

([28]) Hotărârea din 21 octombrie 2021, Parlamentul/UZ, C-894/19 P, ECLI:EU:C:2021:863, punctul 51 ss.
([29]) Regulamentul nr. 31 (CEE), nr. 11 (CEEA) privind Statutul funcționarilor și Regimul aplicabil celorlalți agenți ai Comunității Economice Europene și ai Comunității Europene a Energiei Atomice, (JO P 045, 14.6.1962, p. 1385, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/2021-01-01).
([30]) Hotărârea din 25 februarie 2021, Dalli/Comisia, C-615/19 P, ECLI:EU:C:2021:133, punctul 112 și jurisprudența citată.
([31]) Hotărârea din 15 iulie 2015, Parlamentul/Dennekamp, T-115/13, ECLI:EU:T:2015:497, punctul 92.
([32]) Hotărârea din 8 februarie 2018, Institute for Direct Democracy in Europe/Parlamentul, T-118/17, nepublicată, ECLI:EU:T:2018:76, punctul 27 și jurisprudența citată.
([33]) Hotărârea din 20 octombrie 2021, Kerstens/Comisia, T-220/20, ECLI:EU:T:2021:716, punctul 42 și jurisprudența citată.
([34]) A se vedea articolul 17 alineatul (7) din Regulamentul OLAF.

Într-un alt caz, care a implicat un apel telefonic între un investigator și persoana vizată, autorul plângerii a susținut că tonul investigatorului în timpul apelului a fost unul acuzator și a încălcat principiul prezumției de nevinovăție. În opinia autorului plângerii, acest comportament a demonstrat prejudecățile membrului personalului OLAF față de acesta și a afectat imparțialitatea investigației.

Inspectorul a reamintit că evaluarea sa cu privire la încălcarea de către OLAF a drepturilor procedurale ale persoanei vizate în contextul unei investigații în curs s-a bazat pe fapte care au putut fi verificate. În acest caz, afirmația autorului plângerii a vizat „tonul" perceput al unei conversații telefonice între acesta și OLAF, precum și interpretarea declarațiilor făcute prin telefon de către OLAF. În absența oricărei înregistrări scrise sau a unei evidențe a schimbului oral menționat între părți și având în vedere mărturiile contradictorii ale ambelor părți, inspectorul nu a fost în măsură să verifice conținutul sau să evalueze veridicitatea alegațiilor formulate de autorul plângerii.

Totuși, în acest caz, inspectorul a profitat de ocazie pentru a reitera **importanța absolută a corespondenței cu persoanele vizate într-un mod cât mai politicos și neutru, în conformitate cu principiile bunei administrări**. Acest lucru ar trebui să fie valabil indiferent de mijloacele specifice de comunicare utilizate de OLAF, dar este deosebit de important în comunicarea orală. Inspectorul consideră că acest lucru este esențial pentru a nu afecta percepția asupra imparțialității investigatorilor OLAF din partea persoanelor vizate.

5.5. *Dreptul de a fi informat cu privire la închiderea unei investigații și mijloacele de notificare utilizate în corespondența cu persoanele vizate*

În 2022, una dintre primele plângeri soluționate printr-o decizie a inspectorului a vizat dreptul de a fi informat cu privire la statutul de persoană vizată, în conformitate cu articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul OLAF. Inspectorul a constatat că fusese încălcat dreptul autorului plângerii de a fi informat cu promptitudine, întrucât e-mailul pe care OLAF l-a trimis pentru a-l informa pe autorul plângerii cu privire la statutul său de persoană vizată nu a ajuns niciodată la acesta ([35]). În decizia respectivă, inspectorul a făcut trimitere la jurisprudența consacrată pentru a sublinia că, în cazul notificărilor importante, OLAF ar trebui să dispună de o procedură pentru a se asigura că acestea sunt primite de destinatarii vizați. Ca răspuns la invitația inspectorului adresată OLAF de a-și îmbunătăți practica, la începutul anului 2023, acesta a adoptat instrucțiuni interne privind mijloacele de notificare care trebuie utilizate în corespondența cu persoanele vizate.

În 2024, inspectorul a avut posibilitatea de a reveni asupra acestei chestiuni importante. Articolul 11 alineatul (7) din Regulamentul OLAF impune OLAF să informeze o persoană vizată cu privire la încheierea unei investigații în cazul în care nu au fost găsite probe împotriva persoanei respective, în termen de 10 zile lucrătoare de la încheierea investigației. În cadrul investigației în cauză, OLAF a notificat persoanei vizate încheierea investigației fără constatări printr-un e-mail criptat, solicitând în mod explicit persoanei respective să confirme primirea e-mailului. Persoana vizată nu a făcut acest lucru. Având în vedere termenul scurt în care OLAF trebuie să informeze persoana vizată, OLAF a decis să notifice persoana vizată și prin livrare personală. Ulterior, acesta din urmă a depus o plângere la inspector, considerând această interacțiune în persoană drept o practică inadecvată și coercitivă din partea investigatorilor OLAF.

Inspectorul a evaluat acest caz în lumina dispozițiilor relevante, inclusiv a Regulamentului OLAF, a OPI, a instrucțiunilor interne ale OLAF menționate mai sus privind mijloacele de notificare care trebuie utilizate în corespondența cu persoanele vizate, precum și a jurisprudenței instanțelor UE.

Inspectorul a considerat că OLAF dispune de o anumită marjă de apreciere în ceea ce privește mijloacele de comunicare utilizate pentru notificarea persoanelor vizate cu privire la informații, care ar trebui să fie ghidate de principiul eficacității. OLAF trebuie să se asigure și să fie în măsură să demonstreze că mijloacele de comunicare utilizate în mod eficace permit persoanelor vizate să ia cunoștință de informațiile care le-au fost transmise ([36]). În acest sens, inspectorul a reamintit că instrucțiunile interne ale OLAF privind mijloacele de notificare utilizate în corespondența cu persoanele vizate oferă OLAF posibilitatea de a înmâna scrisorile de notificare direct persoanelor vizate. Acest lucru este valabil în special atunci când

([35]) A se vedea punctul „3.5.2 Propunerea de soluții" din Raportul de activitate pe 2022 al inspectorului, disponibil la adresa: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=oj:JOC_2023_248_R_0001.

([36]) A se vedea jurisprudența CJUE privind notificarea și comunicarea scrisorilor și deciziilor administrative, aplicabilă prin analogie scrisorilor OLAF. A se vedea în special Hotărârea din 6 decembrie 2012, Evropaiki Dynamiki/Comisia, T-167/10, ECLI:EU:T:2012:651, punctele 49-51.

încercările anterioare ale OLAF de a ajunge la persoanele vizate prin alte mijloace – cum ar fi prin e-mail sau scrisori recomandate – au eșuat. Inspectorul a remarcat că OLAF nu este obligat să recurgă la toate mijloacele de notificare menționate în instrucțiunile interne și nici să le utilizeze în ordinea specifică indicată în acestea. Astfel, este de competența echipei de anchetă să aleagă mijloacele pe care le consideră cele mai eficace, atât timp cât scopul lor este atins. **În cazurile în care mijloacele alese s-au dovedit ineficiente, este la latitudinea unității de anchetă să utilizeze orice alt instrument disponibil pentru a informa în mod eficace persoana în cauză cu privire la o comunicare**.

În cazul de față, inspectorul a stabilit că OLAF **a notificat cu diligență persoana în cauză prin e-mail și, ulterior, având în vedere circumstanțele** (că a avut un termen scurt pentru a face acest lucru și că autorul plângerii nu a furnizat nicio confirmare de primire, OLAF neștiind dacă autorul plângerii avea efectiv cunoștință de informațiile trimise), **a procedat proporțional la o notificare prin livrare personală.** Acest lucru este în conformitate cu normele aplicabile și cu obligația OLAF de a informa în mod eficace persoana în cauză cu privire la garanțiile sale procedurale în temeiul articolului 11 alineatul (7) din Regulamentul OLAF.

6. **Consultarea asupra proiectului de orientări privind procedurile de investigare pentru personalul OLAF (OPI)**

Articolul 9b alineatul (9) din Regulamentul OLAF prevede că directorul general al OLAF „poate solicita avizul inspectorului cu privire la orice chestiune legată de garanțiile procedurale sau drepturile fundamentale circumscrisă mandatului inspectorului”.

Pe baza acestui temei juridic, în noiembrie 2023, directorul general al OLAF a solicitat avizul inspectorului cu privire la proiectul de text revizuit al Orientărilor privind procedurile de investigare pentru personalul OLAF, în special cu privire la dispozițiile referitoare la garanțiile procedurale și la drepturile fundamentale care intră sub incidența mandatului inspectorului.

Inspectorul a salutat oportunitatea de a fi consultat cu privire la această chestiune importantă. Acesta a trecut în revistă experiența sa în tratarea a aproape 40 de plângeri depuse de persoane vizate de la începutul mandatului său. După ce a abordat diverse probleme juridice ridicate în cursul mandatului său și a beneficiat de accesul privilegiat la dosarele cazurilor din cadrul investigațiilor conexe ale OLAF, inspectorul a dobândit o perspectivă unică și o înțelegere a practicilor de investigare ale OLAF. În special, inspectorul ar putea evalua îndeaproape modul în care OLAF depune eforturi pentru a asigura conformitatea cu garanțiile procedurale ale persoanelor care fac obiectul investigației și cu jurisprudența bogată și în continuă evoluție a instanțelor UE și a Curții Europene a Drepturilor Omului.



În opinia sa, inspectorul s-a concentrat numai asupra articolelor din proiectul de OPI revizuite care se refereau în mod specific la respectarea de către OLAF a garanțiilor procedurale ale unei persoane vizate.

Avizul a fost transmis către DG OLAF la 3 iunie 2024. **Inspectorul consideră că adoptarea finală a OPI ar beneficia semnificativ de pe urma luării în considerare a observațiilor prezentate în avizul său.**

7. **Relațiile cu părțile interesate**

Inspectorul consideră că este important să se mențină contacte periodice cu instituțiile UE, cu directorul general al OLAF și cu alte părți interesate pentru a obține feedback cu privire la rolul inspectorului și, în cele din urmă, pentru a îmbunătăți protecția garanțiilor procedurale și a drepturilor fundamentale ale persoanelor vizate în cadrul investigațiilor efectuate de OLAF.

La 23 mai 2024, inspectorul s-a întâlnit cu **directorul general al OLAF, cu investigatorii OLAF și cu conducerea OLAF** pentru o discuție cu privire la mecanismul de tratare a plângerilor, la experiența dobândită în prima perioadă de activitate, precum și la căile de îmbunătățire. Aceasta a fost prima dată când inspectorul s-a întâlnit cu toți membrii personalului OLAF, iar reuniunea s-a dovedit a fi un succes, având în vedere numărul mare de persoane care au participat și schimburile fructuoase, în cadrul cărora au fost abordate atât chestiuni generale, cât și practice.

La 5 septembrie 2024, inspectorul și-a prezentat raportul anual pentru 2023 **Comisiei pentru control bugetar a Parlamentului European.** La 13 septembrie 2024, inspectorul a prezentat raportul **Grupului de lucru pentru combaterea fraudei al Consiliului UE** și a avut un schimb de opinii cu membrii acestuia cu privire la rolul său și la protecția garanțiilor procedurale ale persoanelor care fac obiectul investigațiilor efectuate OLAF.

La 15 octombrie 2024, inspectorul a participat la „Dineul de Gală - 25 de ani de OLAF".

În final, inspectorul a menținut, de asemenea, **schimburi periodice și relații de lucru fructuoase cu directorul general al OLAF**, bazate pe încredere reciprocă și pe buna cooperare. În acest sens și reflectând bunele practici și cooperarea deja existente, în septembrie 2024, DG OLAF a trimis inspectorului proiectul de acorduri de lucru dintre OLAF și inspector. Acestea sunt în curs de dezbatere și vor fi adoptate în 2025.

8. **Sprijin juridic și administrativ**

În vederea asigurării unei utilizări eficiente a resurselor, Regulamentul OLAF a încredințat secretariatului Comitetului de supraveghere sarcina de a oferi inspectorului sprijin administrativ și juridic.

Această alegere este justificată de complementaritatea misiunilor, precum și de obiectivele comune urmărite de inspector și de Comitetul de supraveghere. Secretariatul asigură continuitatea, comunicarea continuă și buna cooperare atât cu autorii plângerilor, cât și cu OLAF.

O echipă specializată de personal cu înaltă calificare din cadrul secretariatului, care acționează sub conducerea șefului acestuia, a oferit inspectorului consiliere și asistență valoroasă, respectând totodată secretul profesional și confidențialitatea.



9. **Contactarea inspectorului și depunerea unei plângeri**

Inspectorul poate fi contactat prin e-mail sau prin poștă la următoarele adrese:

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

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

Pentru a depune o plângere la inspector, autorii plângerilor sunt rugați

a. să completeze formularul

b. să-l trimită prin e-mail sau prin poștă la adresele de mai sus

Pentru informații suplimentare, vă rugăm să consultați site-ul web:
https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees_en