C/2025/4511

7.8.2025

LETNO POROČILO NADZORNIKA ZA PROCESNA JAMSTVA – 2024

(C/2025/4511)

Predgovor

To je tretje letno poročilo o mojih dejavnostih, ki sem jih opravljala kot nadzornica za procesna jamstva. Moja vloga, kot je določena v uredbi o uradu OLAF, je obravnavanje pritožb glede tega, kako urad OLAF spoštuje procesna jamstva, in glede domnevnih kršitev pravil, ki se uporabljajo za preiskave urada, na katere opozorijo preiskovane osebe, ki jih imenujemo „preiskovanci“. To vključuje morebitne kršitve postopkovnih zahtev in temeljnih pravic.



Preden je bila ustanovljena funkcija nadzornika, so imele osebe, ki jih preiskuje urad OLAF, zelo malo možnosti, da bi se pri neodvisnem organu pritožile glede tega, kako urad OLAF vodi preiskavo. Edini možnosti sta bili vložitev pritožbe pri evropskem varuhu človekovih pravic zaradi nepravilnosti ali poskus uveljavljanja nepogodbene odgovornosti Komisije pod zelo strogimi pogoji.

Ta pomanjkljivost je bila odpravljena s spremembo uredbe o uradu OLAF leta 2020, s katero je bil vzpostavljen ustrezen pritožbeni mehanizem, ki vsem preiskovancem omogoča, da vložijo pritožbo pri nadzornici.

Nadzornica s tem novim neodvisnim upravnim pravnim sredstvom postopoma, a vztrajno prilagaja in usklajuje načela učinkovitega sodnega varstva z načeli učinkovitega upravnega varstva. Nadzornica poleg posebnih procesnih jamstev, ki urejajo dejavnosti urada OLAF, vedno upošteva temeljne pravice, ki izhajajo iz Listine EU o temeljnih pravicah, ter splošna pravna načela in sodno prakso sodišč EU, ki se uporabljajo za preiskave urada OLAF.

Po mnenju nadzornice je pomembno, da pritožbeni mehanizem ne postane le učinkovito pravno sredstvo za preiskovance, temveč da se z njim poveča tudi splošna preglednost dejavnosti urada OLAF. Nedvomno je učinkovit in uspešen organ za boj proti goljufijam, ki je zmožen zaščititi finančne interese EU, nepogrešljiv za EU in davkoplačevalce, vendar je enako pomembno, da se preiskave urada OLAF v zvezi z morebitnimi goljufijami izvajajo ob popolnem spoštovanju temeljnih pravic in procesnih jamstev.

Ob tem je treba za boljše razumevanje vloge nadzornice in omejitev te nove funkcije upoštevati, da nadzornica ne deluje kot sodnik, ki presoja zakonitost odločitev in ukrepov urada OLAF. Poslanstvo nadzornice je poiskati in predlagati rešitve za vprašanja, na katera opozorijo pritožniki. S predlogi rešitev in nenazadnje s priporočili generalnemu direktorju urada OLAF si prizadeva, da bi rešila zadevna vprašanja ter dolgoročno izboljšala upravne in preiskovalne prakse urada OLAF.

Upam, da bo to poročilo pripomoglo k ozaveščanju o tistih vprašanjih, ki so najpogostejša v pritožbah preiskovancev. Hkrati upam, da bo prispevalo k povečanju odgovornosti urada OLAF in zaupanja ljudi v sistem, ki ga je EU vzpostavila za boj proti goljufijam.

Z veseljem vam sporočam, da smo v letu 2024 kljub povečanemu številu prejetih pritožb dosegli vse svoje cilje. V zvezi s tem sem hvaležna za pravno podporo, ki mi jo je zagotovil sekretariat.

V tem poročilu boste izvedeli več o našem delu in rezultatih, ki smo jih dosegli z izvajanjem pritožbenega mehanizma.

Prepričana sem, da je pritožbeni mehanizem že postal bistven zaščitni ukrep za preiskovance in da bo še naprej razvijal svojo vlogo pri zagotavljanju, da so dejavnosti urada OLAF skladne z ustreznimi procesnimi jamstvi in pravili o preiskavah.

prof. dr. Julia LAFFRANQUE

nadzornica za procesna jamstva

Vsebina

		Stran
Predgovor		1
1.	Poslanstvo in mandat nadzornika	4
2.	Pritožbeni mehanizem	5
3.	Pregled pritožb, vloženih leta 2024	5
4.	Trije koraki učinkovitega postopka za obravnavanje pritožb	9
	4.1 Dopustnost	9
	4.2 Razčiščevalni postopek	10
	4.3 Sklepi o zaključkih zadev	11
5.	Pregled glavnih ugotovitev nadzornice	11
	5.1 Pravica do obrambe	11
	5.1.1 Pravica uradnika EU, da je obveščen, da je preiskovanec	12
	5.1.2 Priložnost za predložitev pripomb o dejanskem stanju	12
	5.2 Razumno trajanje preiskav urada OLAF	13
	5.3 Podvajanje preiskav (načelo *ne bis in idem*)	14
	5.4 Nepristranskost pri ravnanju preiskovalcev urada OLAF	15
	5.5 Pravica do obveščenosti ob zaključku preiskave in načini obveščanja, ki se uporabljajo v korespondenci s preiskovanci	17
6.	Posvetovanje o osnutku smernic za preiskovalne postopke za uslužbence urada OLAF	18
7.	Odnosi z deležniki	18
8.	Upravna in pravna podpora	19
9.	Kako se obrniti na nadzornico in vložiti pritožbo	19

1. **Poslanstvo in mandat nadzornika**

Nadzornik za procesna jamstva je funkcija, ki je bila vzpostavljena z Uredbo (EU, Euratom) 2020/2023 ([1]) Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013 ([2]) Evropskega parlamenta in Sveta (v nadaljnjem besedilu: uredba o uradu OLAF). Vloga nadzornika je varovanje procesnih jamstev in temeljnih pravic preiskovancev ([3]) v preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF). **Dr. Julia Laffranque** je bila 3. maja 2022 imenovana za prvo nadzornico za petletni mandat brez možnosti podaljšanja. Pomaga ji sekretariat nadzornega odbora (v nadaljnjem besedilu: sekretariat).

Nadzornik v skladu s členom 9a(8) uredbe o uradu OLAF

> ***„spremlja, ali Urad spoštuje procesna jamstva iz člena 9 in pravila, ki se uporabljajo za preiskave Urada. Nadzornik je odgovoren za obravnavanje pritožb iz člena 9b“.***

Nadzornik opravlja svoje naloge **popolnoma neodvisno** in pri izpolnjevanju svojih dolžnosti od nikogar ne sprejema navodil ([4]). Glede na to, da preiskovanci med preiskavo načeloma ne morejo sodno izpodbijati dejanj ali opustitev dejanj urada OLAF, je možnost pritožbe nadzornici izjemnega pomena. Pritožnik se lahko v strogih rokih iz člena 9b uredbe o uradu OLAF obrne na nadzornico in zahteva neodvisno in temeljito oceno svoje pritožbe.

Pri obravnavanju pritožb, ki jih vložijo **preiskovanci** v zvezi s tem, kako urad OLAF **spoštuje procesna jamstva in pravila, ki se uporabljajo za preiskave**, nadzornica s svojo oceno ne poskuša nadomestiti presoje urada OLAF o tem, kako naj bi izvajal preiskavo ali ocenjeval dokaze oziroma do kakšnih zaključkov naj bi prišel. Namesto tega mora bodisi:

— **potrditi**, da je urad OLAF deloval v skladu s pravili, določenimi v njegovem pravnem okviru (če ugotovi, da ni prišlo do kršitve), ali

— urad OLAF pozvati, naj sprejme ukrepe za rešitev pritožbe, tako da poda **predlog rešitve**, kadar ugotovi kršitev procesnih jamstev ali pravil, ki se uporabljajo za preiskave.

Če rešitve ni mogoče najti, nadzornica v drugem koraku poda **priporočilo** uradu OLAF o tem, kako rešiti pritožbo.

Nadzornica obravnava pritožbe v **razčiščevalnem postopku**. Pri tem upošteva zlasti Listino Evropske unije o temeljnih pravicah ([5]), splošna načela prava EU in ustrezno sodno prakso sodišč EU ([6]). Nadzornica ne posega in ne more posegati v izvedbo preiskave urada OLAF ([7]).

([1]) Uredba (EU, Euratom) 2020/2223 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. decembra 2020 o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013 glede sodelovanja z Evropskim javnim tožilstvom in učinkovitosti preiskav Evropskega urada za boj proti goljufijam (UL L 437, 28.12.2020, str. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj).

([2]) Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999 (UL L 347, 20.10.2020, str. 1)

([3]) Preiskovanec je vsaka fizična oseba ali gospodarski subjekt, osumljen storitve dejanja goljufije, korupcije ali katerega koli drugega nezakonitega dejanja, ki škodi finančnim interesom EU, in ga urad OLAF zato preiskuje. Pritožbe, ki jih vložijo osebe, ki niso preiskovanci, vključno s pričami in informatorji, ne spadajo v pristojnost nadzornice.

([4]) Člen 9a(6) uredbe o uradu OLAF.

([5]) Evropska unija, Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, 26. oktober 2012, 2012/C 326/02, str. 391, na voljo na: C_2012326SL.01039101.xml.

([6]) Sodišče Evropske unije (SEU) sestavljata dve sodišči: Sodišče in Splošno sodišče.

([7]) Člen 9b(6) uredbe o uradu OLAF.

Leto 2024 je bilo zaradi naraščajočega števila prejetih pritožb in zapletenosti pravnih vprašanj, ki so bila v njih izpostavljena, zahtevno. Čeprav nadzornica v tem poročilu ne sme navajati posameznih zadev, ki jih preiskuje urad OLAF, in mora zagotoviti njihovo zaupnost tudi po njihovem zaključku ([8]), to poročilo vsebuje koristen povzetek vprašanj, v zvezi s katerimi so se preiskovanci pritožili. V poročilu je tudi opisano, kako so bili ti pomisleki obravnavani, in pojasnjeno, kako je pritožbeni mehanizem deloval in kakšni rezultati so bili doseženi.

2. **Pritožbeni mehanizem**

Nadzornica je imela od začetka svojega delovanja oktobra 2022 priložnost obravnavati več zanimivih pravnih vprašanj. S tem postopoma postavlja temelje za oblikovanje trdnega konceptualnega okvira za ocenjevanje pritožb. Glede na število obravnavanih pritožb in raznolikost zastavljenih pravnih vprašanj je bilo leto 2024 zahtevno, pa tudi uspešno. Pritožbe so bile obravnavane ne le čim hitreje, temveč tudi čim bolj temeljito in celovito.

Za boljše razumevanje, kako pritožbeni mehanizem deluje, je pomembno upoštevati, da ima s tem mehanizmom nadzornica **privilegiran, neposreden vpogled** ([9]) v spis zadeve urada OLAF, povezan z ustrezno preiskavo. Tak dostop do spisa urada OLAF je bistvenega pomena: pritožnikom daje zagotovilo, da lahko nadzornica temeljito pregleda preiskovalne dejavnosti urada OLAF, tudi v zadevah, v katerih so nekatere pomembne informacije morda zaupne in jih ni mogoče razkriti pritožniku. Nadzornica si pogosto prizadeva doseči občutljivo ravnotežje med zaupnostjo preiskave urada OLAF na eni strani in razčiščevalno naravo pritožbenega mehanizma na drugi strani.

Nadzornica je leta 2024 zaključila oceno treh pritožb, vloženih leta 2023.

Poleg tega so **leta 2024** fizične in pravne osebe **vložile 23 novih pritožb**. Nadzornica je v letu poročanja dokončala svojo oceno za 22 od navedenih pritožb. Preostala pritožba je bila vložena malo pred koncem leta in je bila razglašena za dopustno. Odločitev o njej je bila sprejeta v začetku leta 2025.

3. **Pregled pritožb, vloženih leta 2024**

Večino od 23 pritožb, ki jih je nadzornica prejela leta 2024, so vložili preiskovanci v *notranjih* preiskavah urada OLAF (15) ([10]), osem pa se jih je nanašalo na *zunanje* preiskave ([11]) (slika 1). Večina pritožb je bila vložena v angleščini, nekaj pa tudi v drugih jezikih (španščina, romunščina in češčina) (slika 2). Približno 18 pritožb so vložile fizične osebe, dve je vložila fizična oseba (tako v svojem imenu kot v imenu pravne osebe, ki jo je zastopala), tri pa pravne osebe (slika 3). V letu poročanja so nekateri pritožniki vložili več kot eno pritožbo. V letu 2024 se je tako skupno pritožilo 12 oseb: devet fizičnih oseb in tri pravne osebe (slika 3). Nobena od prejetih pritožb ni bila predložena s pravnim zastopanjem.

([8]) Člen 9a(9) uredbe o uradu OLAF.

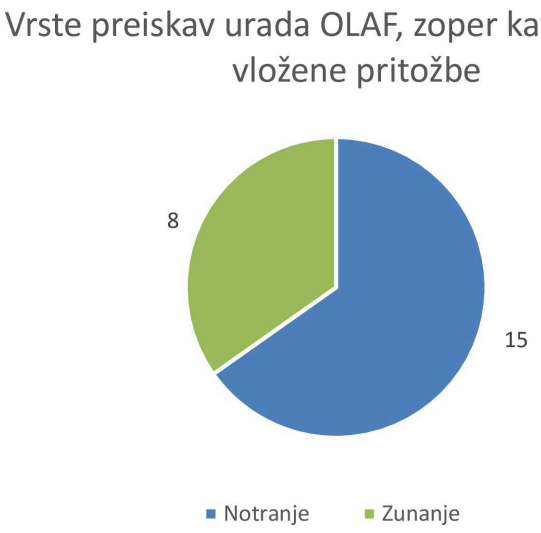
([9]) Člen 8(1) in (2) Sklepa nadzornika za procesna jamstva o sprejetju izvedbenih določb za obravnavo pritožb (v nadaljnjem besedilu: izvedbene določbe nadzornika ali izvedbene določbe), na voljo na: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

([10]) Notranje preiskave so preiskave, ki jih urad OLAF izvaja v evropskih institucijah, organih, uradih in agencijah, ustanovljenih s Pogodbama EU ali na njuni podlagi, za namene boja proti goljufijam, poneverbam, korupciji in vsem drugim nezakonitim dejavnostim, ki škodijo finančnim interesom EU. V ta namen urad OLAF preiskuje: (i) resne zadeve v zvezi z opravljanjem poklicnih dolžnosti, ki pomenijo zanemarjanje obveznosti uradnikov in drugih uslužbencev EU, kar bi lahko imelo za posledico disciplinski oziroma kazenski postopek, ali (ii) enako hude napake pri opravljanju dolžnosti članov institucij in organov, vodij uradov in agencij ali uslužbencev institucij, organov, uradov ali agencij, za katere ne veljajo Kadrovski predpisi (člen 1(4) in člen 4 uredbe o uradu OLAF).

([11]) Zunanje preiskave so preiskave, ki jih urad OLAF izvaja v skladu s členom 3 uredbe o uradu OLAF. Mandat urada OLAF zajema vse odhodke EU (tj. strukturne sklade, kmetijsko politiko in razvoj podeželja, neposredne odhodke in zunanjo pomoč) ter znaten del, vendar ne vseh prihodkov EU (predvsem carinske in kmetijske dajatve).

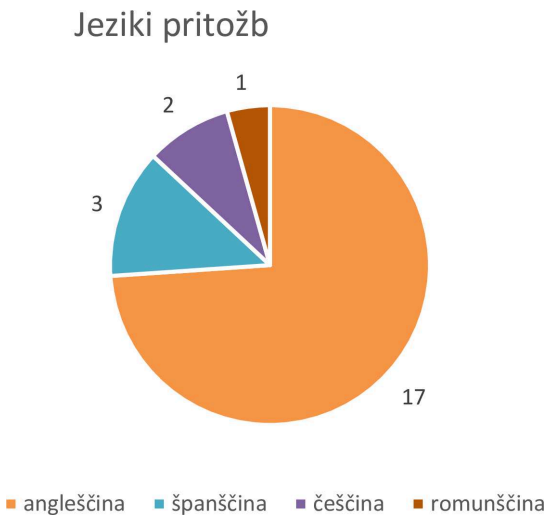
Slika 1

Vrste preiskav urada OLAF, zoper katere so bile vložene pritožbe leta 2024



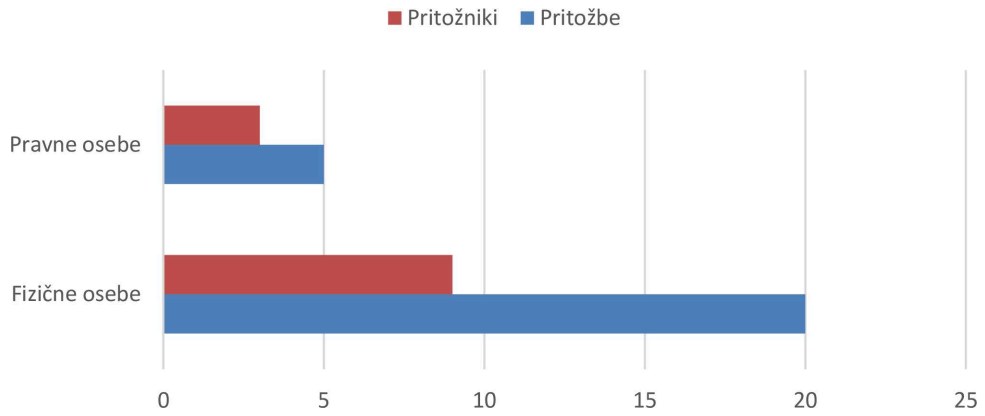
Slika 2

Jeziki pritožb, vloženih leta 2024



Slika 3

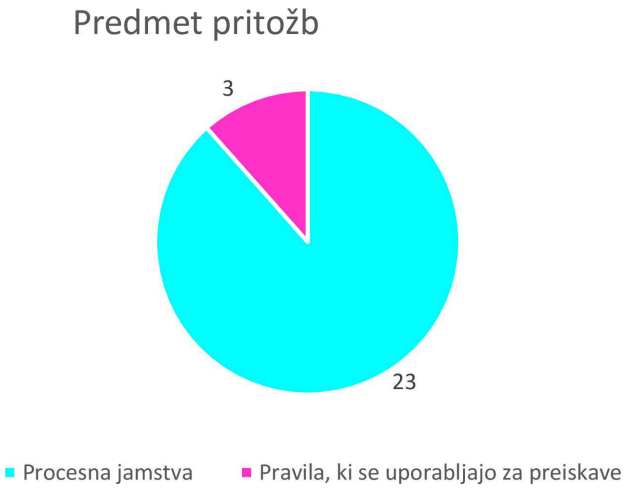
Pritožniki in število pritožb



Pritožniki so se v večini primerov sklicevali na kršitve svojih procesnih jamstev iz člena 9 uredbe o uradu OLAF in svojih temeljnih pravic iz Listine o temeljnih pravicah (slika 4). Navedene pritožbe so se nanašale na: (i) pravico do izjave in učinkovito uveljavljanje njihove pravice do predložitve pripomb v zvezi z dejstvi, ki se nanašajo nanje (člen 9(4) uredbe o uradu OLAF), (ii) pravico zadevne osebe do obveščenosti o tem, da je preiskovanec (člen 9(3) uredbe o uradu OLAF), (iii) kršitve načel poštenosti, objektivnosti in nepristranskosti pri izvajanju preiskav (člen 9(1) uredbe o uradu OLAF) in (iv) trajanje preiskav (člen 41(1) Listine o temeljnih pravicah) (slika 5). Pritožniki so se pritožili tudi glede pravil, ki se uporabljajo za preiskave urada OLAF ([12]), zlasti v zvezi z začetkom preiskav urada OLAF, izvajanjem pregledov na kraju samem in načini obveščanja preiskovancev (slika 6).

Slika 4

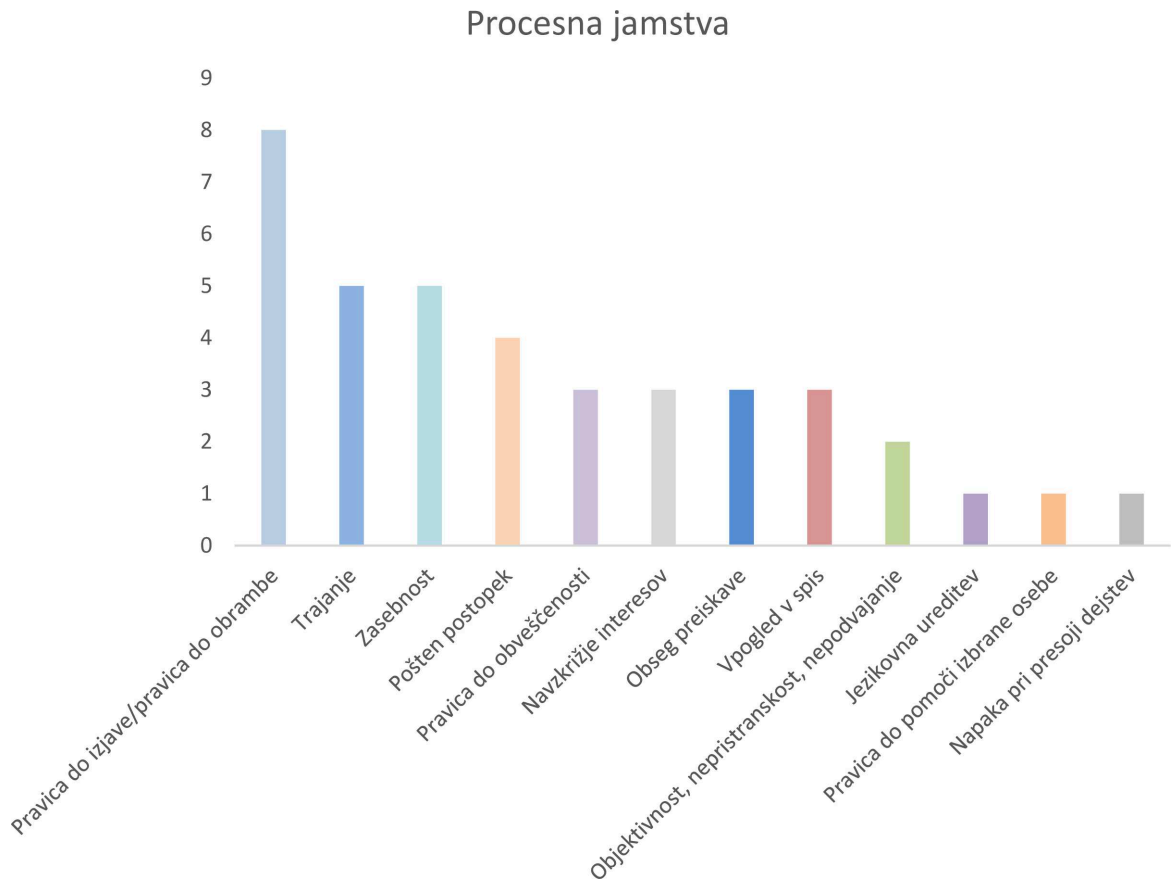
Predmet pritožb, vloženih leta 2024



([12]) Med njimi so pravila, opredeljena v uredbi o uradu OLAF, pa tudi pravila, ki jih vsebujejo različni akti, med drugim Uredba Sveta (Euratom, ES) št. 2185/96 z dne 11. novembra 1996 o pregledih in inšpekcijah na kraju samem, ki jih opravlja Komisija za zaščito finančnih interesov Evropskih skupnosti pred goljufijami in drugimi nepravilnostmi (UL L 292, 15.11.1996, str. 2), Smernice za preiskovalne postopke za uslužbence urada OLAF in Smernice za postopke digitalne forenzike za uslužbence urada OLAF.

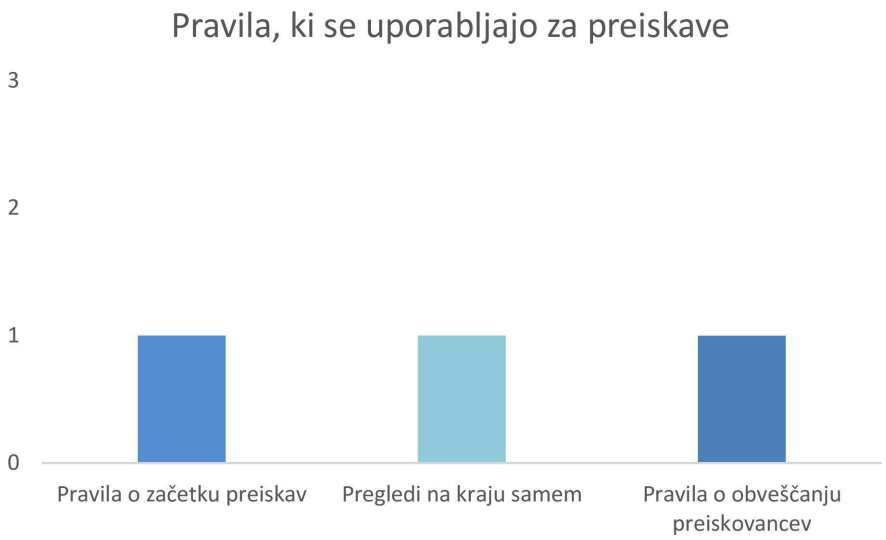
Slika 5

Analiza različnih obtožb glede procesnih jamstev, podanih leta 2024 (vključno z dopustnimi in nedopustnimi pritožbami)



Slika 6

Analiza obtožb glede pravil, ki se uporabljajo za preiskave



4. **Trije koraki učinkovitega postopka za obravnavanje pritožb**

Nadzornica pritožbe obravnava **pošteno, neodvisno in nepristransko**. Postopek v skladu z uredbo o uradu OLAF in izvedbenimi določbami nadzornika obsega dve fazi: (i) presojo **dopustnosti** pritožbe, (ii) ocenjevanje **vsebinskih argumentov**, ki so jih navedli pritožniki. Če nadzornica ugotovi kršitve, lahko glede na zadevno vprašanje urad OLAF pozove, naj reši pritožbo. Za ta namen poda predlog rešitve in po potrebi izda priporočilo uradu OLAF.

4.1 ***Dopustnost***

Nadzornica mora o dopustnosti pritožbe odločiti v **desetih delovnih dneh** od dneva prejema. Pogoji glede dopustnosti so določeni v členu 9b(1) in (2) uredbe o uradu OLAF ter členu 5 izvedbenih določb. Pritožba je lahko dopustna le, če jo pritožnik vloži **v enem mesecu, odkar se je seznanil z relevantnimi dejstvi**, ki pomenijo domnevno kršitev procesnih jamstev ali pravil o preiskavah. **V vsakem primeru se pritožba ne sme vložiti pozneje kot en mesec po zaključku preiskave.**

Nadzornica je leta 2024 dopustnost vseh še nerešenih pritožb ocenila v predpisanem roku. Sedem pritožb je ocenila za dopustne, tri za delno dopustne, 13 pa za nedopustne (slika 7).

Razlogi za nedopustnost so bili naslednji:

— v sedmih primerih pritožniki niso spoštovali rokov, določenih v členu 9b(2),

— v treh primerih je nadzornica ugotovila, da so pritožbe očitno neutemeljene,

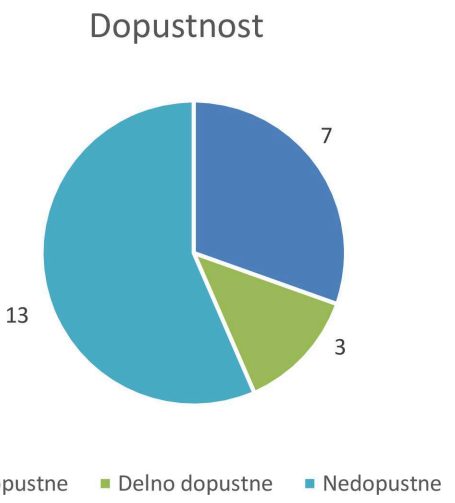
— v dveh primerih so pritožbo vložile osebe, ki niso bile preiskovanci,

— v enem primeru pritožba ni vsebovala utemeljitve, zaradi česar je nadzornica ni mogla vsebinsko oceniti,

— ena pritožba pa se je nanašala na upravni postopek, ki ni bil preiskava urada OLAF (slika 8).

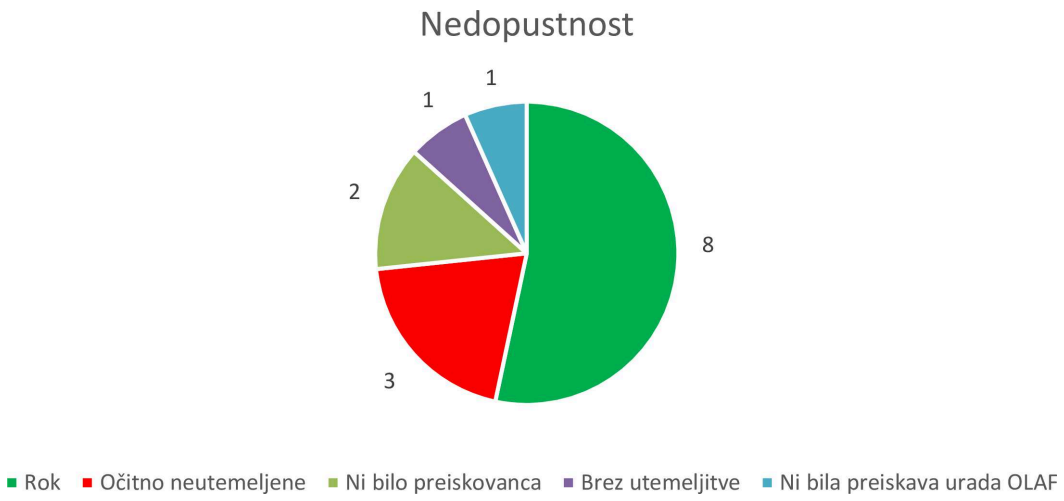
Slika 7

Dopustnost pritožb, prejetih leta 2024



Slika 8

Razlogi za nedopustnost pritožb, prejetih leta 2024 (vključno z delno dopustnimi pritožbami)



Nadzornica si pri preučitvi dopustnosti pritožb prizadeva upoštevati besedilo in namen zadevnih določb uredbe o uradu OLAF.

Tako kot v prejšnjem letu je bilo tudi leta 2024 nekaj zadev razglašenih za nedopustne, ker je bila preiskava urada OLAF zaključena več kot mesec dni pred dnem, ko je pritožnik vložil svoje zahtevke pri nadzornici. Kot je navedeno zgoraj, uredba o uradu OLAF za zaključene preiskave določa dodaten strožji pogoj dopustnosti: **pritožbo je treba vložiti najpozneje en mesec po zaključku preiskave, ne glede na trenutek, ko se je pritožnik seznanil z relevantnimi dejstvi** (člen 9b(2) uredbe o uradu OLAF).

Nadzornica priznava, da je ta nedvomno omejevalni pogoj, ki se uporablja za zaključene preiskave, potreben zato, da se ohranita (i) učinkovitost morebitnega nadaljnjega ukrepanja na nacionalni ravni ali ravni EU ter (ii) učinkovitost njenih predlogov rešitev in priporočil v obravnavani zadevi. Prispevek nadzornice v zaključenih zadevah, v katerih morda potekajo postopki nadaljnjega ukrepanja pred ustreznimi nacionalnimi organi ali organi EU, bi bil le malo uporaben. Meni, da lahko preiskovanci v takih redkih primerih svoje pritožbe uveljavljajo le pri teh organih, tako da uporabijo razpoložljiva sodna ali upravna pravna sredstva.

Kot potrjujejo podatki za leto 2024, je dopustnost še vedno pomembno „sito“ v pritožbenem mehanizmu nadzornice. V vseh primerih, ko je bilo ugotovljeno, da so pritožbe ali obtožbe nedopustne, je nadzornica pritožniku podrobno pojasnila pravno podlago in razloge za svojo odločitev.

Nadzornica priznava, da bi zgoraj navedeni pogoj dopustnosti skupaj z neobstojem določbe, ki bi urad OLAF zavezovala, da preiskovanca obvesti o zaključku preiskave in mu predloži ugotovitve, lahko povzročil, da preiskovanci ne bi imeli možnosti vložitve pritožbe pri nadzornici. Zato nadzornica meni, da **je strogi rok za vložitev pritožb**, zlasti (vendar ne izključno) v primeru zaključenih preiskav, **vprašanje, ki ga bo treba skrbno preučiti v okviru ocene in morebitne poznejše revizije uredbe o uradu OLAF**.

4.2 *Razčiščevalni postopek*

Nadzornica je po tem, ko je opravila predhodno oceno, urad OLAF pozvala, naj predloži svoje mnenje o desetih pritožbah, ki so bile razglašene za dopustne ali delno dopustne. Nato je odgovore poslala pritožnikom in jih pozvala, naj predložijo pripombe v zvezi s stališči urada OLAF.

Nadzornica si načeloma prizadeva, da bi bilo **načelo razčiščevalnega postopka** čim bolj upoštevano. Tako je obema strankama dana možnost, da izrazita svoje stališče in predložita dokazila. Načeloma sta tudi seznanjeni z vlogami, ki jih predloži druga stranka, in lahko podata svoje pripombe v zvezi z njimi. Vendar se je nadzornica v ustrezno utemeljenih primerih odločila, da bo v skladu s členom 7(2) izvedbenih določb odstopila od tega načela in dovolila zaupno obravnavo informacij, ki jih je predložil urad OLAF. Nadzornica je to klavzulo uporabila zlasti zaradi zaščite zaupnosti in učinkovitosti preiskav v primerih, ko bi odgovori urada OLAF razkrili njegove delovne metode ali mu preprečili zbiranje potrebnih dokazov ali celo ogrozili splošno preiskovalno strategijo. V takih primerih se je nadzornica dogovorila z uradom OLAF, da bo ta zagotovil:

(i) nezaupno različico svojih odgovorov, ki se pošlje pritožniku, da bi ta lahko razumel razloge, na katerih temelji ravnanje urada OLAF, ter tako izpodbijal odgovor urada OLAF in predložil nasprotne argumente, ter

(ii) zaupno, podrobnejšo različico, v kateri bodo dodatno pojasnjeni razlogi, ki jih je urad OLAF navedel v nezaupni različici.

Ta uravnotežena rešitev je nadzornici omogočila, da je temeljito ocenila vse ustrezne zadeve in hkrati izpolnila svojo **obveznost zagotavljanja zaupnosti preiskav urada OLAF**.

Čeprav pritožniki nimajo pravice prejeti vseh informacij, so lahko prepričani, da bo nadzornica zadevo preučila neodvisno in temeljito.

4.3 *Sklepi o zaključkih zadev*

Nadzornica je do konca leta 2024 sprejela **sklepe o zaključkih zadev za 12 pritožb**: tri pritožbe iz leta 2023 in devet dopustnih pritožb, vloženih leta 2024. V nobenem od njih ni ugotovila kršitve procesnih jamstev pritožnikov. Nadzornica je ocenila različne obtožbe in nadalje razvila konceptualni okvir za obravnavo pritožb. Poleg tega se je v dveh letih in pol delovanja pokazalo, kako pomembna je ocena nadzornice: sklep o zaključku zadeve ni pomemben le kot **poziv uradu OLAF, naj odpravi pomanjkljivosti v preiskavi**, če se ugotovijo kršitve. Sklep o zaključku zadeve, v katerem nadzornica po razčiščevalnem postopku in temeljiti pravni presoji ne ugotovi nobene kršitve, tudi **krepi legitimnost zadevne preiskave urada OLAF in pritožnikom zagotavlja pomembno priložnost za učenje**.

V nekaterih pritožbah so bile ugotovljene problematične prakse, čeprav v konkretni zadevi ni bila ugotovljena nobena kršitev. V teh primerih je nadzornica to sporočila uradu OLAF in ga pozvala, naj njene ugotovitve upošteva v prihodnjih preiskavah in po možnosti ukrepa, da bi se izognil morebitnim kršitvam procesnih jamstev preiskovancev v podobnih zadevah.

5. **Pregled glavnih ugotovitev nadzornice**

Nadzornica je leta 2024 obravnavala različne argumente pritožnikov v zvezi z njihovimi procesnimi jamstvi in pravili, ki se uporabljajo za preiskave urada OLAF. Ker je imela nadzornica privilegiran dostop do spisov zadevnih preiskav, je lahko vsako pritožbo ocenila na podlagi vseh razpoložljivih dokazov in informacij.

Nadzornica meni, da konceptualni okvir, ki se postopoma oblikuje z njenimi sklepi o zaključkih zadev, zagotavlja jasne smernice za preiskovalne dejavnosti urada OLAF, bodisi v obliki predlogov rešitev bodisi *obiter dicta*.

V skladu z načelom zaupnosti nadzornica ne sme razkriti vsebine preiskav urada OLAF. Ob upoštevanju navedenega načela v odstavku v nadaljevanju podaja pregled najtehtnejših argumentov, ki so jih navedli pritožniki, in kako jih je obravnavala.

5.1 *Pravica do obrambe*

Kršitev pravice do obrambe v preiskavi urada OLAF je bila najpogosteje navedena obtožba, ki jo je morala nadzornica oceniti v letu poročanja. Raznolikost predloženih podpornih argumentov nadzornici omogoča, da oceni številne vidike te ključne procesne pravice.

5.1.1 **Pravica uradnika EU, da je obveščen, da je preiskovanec**

Člen 9(3) uredbe o uradu OLAF določa, da **če se med preiskavo izkaže, da bi lahko bil uslužbenec EU preiskovanec v preiskavi urada OLAF, je treba tega uslužbenca o tem čim prej obvestiti**, pod pogojem, da to ne vpliva na potek preiskave ali katerega koli preiskovalnega postopka v pristojnosti nacionalnega sodnega organa. Podobno člen 9(2) Smernic za preiskovalne postopke za uslužbence urada OLAF (v nadaljnjem besedilu: smernice za preiskovalne postopke) ([13]) določa, da urad OLAF uradnike in druge uslužbence EU čim prej obvesti o njihovi morebitni vključenosti v tekočo preiskavo. Ta pravica do obveščenosti je pomembno procesno jamstvo za zadevnega uradnika in je neločljivo povezana s pravico do obrambe.

V eni zadevi je nadzornica analizirala poseben postopkovni korak, v katerem je urad OLAF zadevno osebo ***opredelil* kot preiskovanca**. Status preiskovanca je v preiskavi urada OLAF ključen element preiskovalnega postopka, še posebno v notranjih preiskavah, in osnovni pogoj za uveljavljanje pravice do obrambe v preiskavi, ki se nanaša na zadevno osebo. Na podlagi statusa preiskovanca zadevni osebi namreč pripadajo številna procesna jamstva, urad OLAF pa mora upoštevati posebna pravila iz uredbe o uradu OLAF. Zato ima določitev točnega trenutka, ko ta status postane uraden, praktične posledice.

Nadzornica je v obravnavani zadevi ugotovila, da je bilo ime pritožnika sicer že omenjeno v sklepu generalnega direktorja o začetku preiskave, vendar je urad OLAF pritožnika pozneje, in sicer šest mesecev zatem, v sistemu vodenja zadev urada OLAF uradno opredelil kot preiskovanca.

Nadzornica je pri obravnavi zadeve preučila prakso urada OLAF v zvezi z „opredelitvijo preiskovanca“ v notranjih preiskavah. Pri svoji analizi se je osredotočila na prakso razlikovanja med navedbo preiskovanca v sklepu o začetku postopka in poznejšim vpisom te informacije v sistem vodenja zadev urada OLAF. Nadzornica meni, da je vnos statusa že opredeljenega preiskovanca v sistem vodenja zadev urada OLAF povsem notranji korak, ki ne bi smel vključevati vsebinskih premislekov in bi ga bilo treba kot takega izvesti pravočasno. Zato meni, da **kadar se sklep generalnega direktorja o začetku postopka poimensko nanaša na osebo, bi bilo treba to osebo od tega trenutka šteti za preiskovanca v smislu člena 2(5) uredbe o uradu OLAF.** To pomeni, da mora urad OLAF v skladu s členom 9(3) uredbe o uradu OLAF osebo obvestiti, da ima status preiskovanca, ali v utemeljenih primerih tako obvestilo odložiti.

Pozna opredelitev zadevne osebe kot preiskovanca v obravnavani zadevi ni vplivala na njene procesne pravice. Vendar je nadzornica menila, da ta praksa ni v skladu s členom 2(5) in členom 5(1) uredbe o uradu OLAF ter členom 6 smernic za preiskovalne postopke. Po njenem mnenju taka praksa ne prispeva k pravni varnosti in lahko v drugačnih okoliščinah povzroči kršitev procesnih pravic preiskovancev.

Nadzornica je na to vprašanje opozorila že v razpravah z generalnim direktorjem v zvezi s tekočo revizijo smernic za preiskovalne postopke ([14]). V zvezi s tem je predlagala, da mora urad OLAF v zadevah, v katerih je v sklepu generalnega direktorja o začetku postopka navedena določena oseba, preiskovanca v sistemu vodenja zadev urada OLAF opredeliti takoj, tj. hkrati s sklepom o začetku postopka. Nadzornica zaupa uradu OLAF, da bo ustrezno upošteval dane predloge in sprejel ustrezne ukrepe.

5.1.2 **Priložnost za predložitev pripomb o dejanskem stanju**

Urad OLAF mora v skladu s členom 9(4) uredbe o uradu OLAF ob zaključku preiskave in pred pripravo sklepnih ugotovitev, v katerih je preiskovanec naveden po imenu, zadevni osebi dati možnost, da poda pripombe v zvezi z dejstvi, ki se nanašajo nanjo. Člen 9(4) nadalje določa, kako se ta možnost zagotovi, tj. s predložitvijo povzetka dejstev.

([13]) Smernice za preiskovalne postopke za uslužbence urada OLAF, 11. oktober 2021, na voljo na: https://anti-fraud.ec.europa.eu/guidelines-investigations-olaf-staff_en.

([14]) Glej odstavek 6 „Posvetovanje o osnutku smernic za preiskovalne postopke za uslužbence urada OLAF“ v nadaljevanju.

V skladu s sodno prakso sodišč EU je pravica do izjave del pravice do obrambe, spoštovanje teh pravic pa je splošno načelo prava EU ([15]). Sodišča EU pojasnjujejo, da pravica do izjave zagotavlja, da ima vsaka oseba možnost, da ustrezno in učinkovito poda svoje stališče v upravnem postopku, in to pred sprejetjem vsake odločbe, ki bi lahko negativno vplivala na njene interese ([16]). Poleg tega ima pravica do izjave dvojni cilj. Prvič, da se pristojnemu organu omogoči, da zadevo preuči ter čim natančneje in pravilneje ugotovi dejansko stanje, in drugič, da se zagotovi učinkovito varstvo preiskovanca in da lahko ta uveljavlja dejstva v zvezi s svojimi osebnim položajem in se zagovarja v svojo korist ([17]). Možnost preiskovancev, da podajo pripombe v zvezi s povzetkom dejstev, ki ga pripravi urad OLAF, je izraz pravice do izjave v okviru preiskav urada OLAF in bistveno procesno jamstvo za preiskovance.

Za nadzornico je izjemno pomembno, da lahko preiskovanci **smiselno** uveljavljajo svojo pravico do predložitve pripomb v zvezi z dejstvi, ki se nanašajo nanje. To pomeni, da bi morali imeti preiskovanci potrebne informacije, ki bi jim omogočile, da predložijo pripombe in se branijo.

V eni zadevi je pritožnik trdil, da ne more učinkovito uveljavljati pravice do izjave, saj mu urad OLAF ni omogočil dostopa do vseh dokumentov v zvezi z dejstvi, navedenimi v povzetku dejstev.

Načeloma bi se od urada OLAF pričakovalo, da preiskovancu zagotovi kopijo dokumentov, ki jih potrebuje, da lahko poda pripombe v zvezi s povzetkom dejstev. Vendar je nadzornica ugotovila, da so se v obravnavani zadevi specifične informacije, navedene v povzetku dejstev, nanašale izključno na dejstva in niso bile povezane z nobenim konkretnim dokumentom, ki bi ga bilo treba posredovati pritožniku, niti niso izhajale iz takega dokumenta. Nadzornica je zato sklenila, da so bile v povzetku dejstev pritožniku zagotovljene dovolj podrobne in kontekstualizirane informacije, da je lahko razumel obseg preiskave in zagotovil smiselne odgovore na specifična dejstva, navedena v njem. Glede na navedeno je nadzornica ugotovila, da **so informacije, ki jih je urad OLAF zagotovil pritožniku, zadostovale za uveljavljanje njegove pravice do izjave.**

V drugi zadevi je pritožnik trdil, da končno poročilo o zadevi ni vključevalo nekaterih pripomb in pojasnil iz odgovora, ki ga je podal, ko je imel možnost predložiti pripombe v zvezi s povzetkom dejstev urada OLAF. Pritožnik je tudi trdil, da mu urad OLAF ni omogočil, da predloži pripombe v zvezi z nekaterimi dejstvi, navedenimi v končnem poročilu o zadevi.

V tej zadevi nadzornica ni ugotovila kršitve pravic pritožnika, saj se je **končno poročilo o zadevi neposredno ali posredno sklicevalo na glavne pripombe pritožnika**. Poleg tega je **urad OLAF celoten odgovor pritožnika priložil h končnemu poročilu o zadevi, naslovljenemu na zadevno institucijo**. Nadzornica je ugotovila, da se s prakso, v skladu s katero se končnemu poročilu, naslovljenemu na institucijo, organ, agencijo ali nacionalni organ Unije, priloži kopija vseh pripomb preiskovanca v zvezi s povzetkom dejstev urada OLAF, (i) krepi pravica do izjave in (ii) zagotavlja potrebna stopnja preglednosti, ki prejemniku končnega poročila urada OLAF omogoča, da se odloči o ustreznih nadaljnjih ukrepih v zvezi z navedenim poročilom in njegovimi priporočili.

Nazadnje, nadzornica v zvezi s tem opozarja tudi, da v skladu s sodno prakso sodišč EU nobena določba preiskovancu ne daje pravice, da izrazi svoje mnenje o sklepnih ugotovitvah, do katerih bi lahko prišel urad OLAF v okviru svojega končnega poročila o preiskavi ([18]).

5.2 *Razumno trajanje preiskav urada OLAF*

Nadzornica je v več pritožbah ocenila, ali je urad OLAF kršil svojo obveznost ukrepanja v razumnem roku.

([15]) Sodba z dne 19. oktobra 2022, Sistem ecologica/Komisija, T-81/21, ECLI:EU:T:2022:641, točka 103; sodba z dne 14. junija 2016, Marchiani/Parlament, C-566/14, ECLI:EU:C:2016:437, točka 51 in navedena sodna praksa.

([16]) Sodba z dne 4. junija 2020, ESZD/De Loecker, C-187/19 P, ECLI:EU:C:2020:444, točka 68.

([17]) Sodba z dne 3. julija 2014, Kamino International Logistics in Datema Hellmann Worldwide Logistics, združeni zadevi C-129/13 in C-130/13, ECLI:EU:C:2014:2041, točka 38; sodba z dne 11. decembra 2014, Boudjlida, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431, točki 37 in 59.

([18]) Glej sodbo z dne 6. junija 2019, Dalli/Komisija, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, točka 144.

Obveznost izvedbe upravnega postopka v razumnem roku je splošno načelo prava EU in del pravice do dobrega upravljanja, zapisane v členu 41(1) Listine o temeljnih pravicah ([19]). Zato je treba preiskave, ki jih izvaja urad OLAF, zaključiti v razumnem roku.

Nadzornica je opozorila, da **čeprav člen 7(5) uredbe o uradu OLAF ne določa roka za zaključek preiskave, je v njem vzpostavljena jasna povezava med razumnim trajanjem preiskave urada OLAF in specifičnimi okoliščinami primera**. Nadzornica se je sklicevala tudi na ustaljeno sodno prakso sodišč EU, v skladu s katero ni mogoče določiti ali količinsko opredeliti določenega roka, ki ga je mogoče šteti za „razumnega“ ([20]). Namesto tega je treba upoštevati okoliščine vsake zadeve, zlasti: (i) zapletenost zadeve, (ii) količino dokumentov, ki jih je urad OLAF preučil med preiskavo, in količino dokumentov v spisu zadeve, (iii) obseg in zapletenost preiskovalnih korakov ter (iv) ravnanje udeleženih strank ([21]). Po mnenju sodišč EU za presojo, kaj pomeni „razumno trajanje“ preiskave, ni treba oceniti vseh zgoraj navedenih meril, ampak lahko temelji le na enem merilu glede na okoliščine zadeve ([22]).

Nadzornica je na podlagi svojega privilegiranega dostopa do sistema vodenja zadev urada OLAF **skrbno analizirala spis zadeve v zvezi z zadevnimi preiskavami. Osredotočila se je zlasti na (i) število, naravo in kontinuiteto preiskovalnih dejavnosti, ki jih je izvajal urad OLAF, (ii) obseg obdelanih informacij, (iii) pravna in tehnična vprašanja ter vse druge posebne značilnosti posamezne zadeve**. Nadzornica je ugotovila, da so se zadevne preiskave izvajale neprekinjeno in sistematično ter da je bilo njihovo trajanje sorazmerno okoliščinam in zapletenosti posamezne zadeve. Na podlagi tega je ugotovila, da urad OLAF ni kršil pravice pritožnikov, da se njihova zadeva obravnava v razumnem roku.

V navedenih primerih je nadzornica v svojih sklepih pojasnila zapletenost teh preiskav in pritožnikom zagotovila, da njihova temeljna pravica, tj. obravnava njihove zadeve v razumnem roku, ni bila kršena.

5.3 **Podvajanje preiskav (načelo *ne bis in idem*)** ([23])

V enem primeru je morala nadzornica oceniti, ali ima urad OLAF pravico, da nadaljuje dopolnilno (upravno) preiskavo, potem ko Evropsko javno tožilstvo (EJT) opusti svojo kazensko preiskavo zaradi pomanjkanja dokazov, oziroma ali to nadaljevanje krši načelo *ne bis in idem*.

V tem primeru je bil pritožnik preiskovanec v preiskavi urada OLAF, v kateri je bilo ugotovljeno, da bi lahko nekatera dejanja imela kazenskopravne posledice, zato je EJT začel kazensko preiskavo na podlagi istih dejstev. Pritožnik je trdil, da bi moral urad OLAF prekiniti dopolnilno preiskavo takoj po tem, ko ga je EJT obvestil, da je bila kazenska preiskava zaključena zaradi pomanjkanja dokazov. Po mnenju pritožnika se je dejanska in pravna podlaga preiskave urada OLAF znatno prekrivala z dejansko in pravno podlago ustavljenega postopka EJT. Nadzornica je svojo oceno opravila ob upoštevanju ustreznih postopkovnih določb, ki uradu OLAF omogočajo izvajanje dopolnilnih preiskav ([24]).

([19]) Člen 41(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah določa: „Vsakdo ima pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku“.

([20]) Sodba z dne 8. julija 2008, Franchet in Byk/Komisija, T-48/05, ECLI:EU:T:2008:257, točka 274; sodba z dne 18. maja 2017, Panzeri/Evropski parlament, T-166/16, ECLI:EU:T:2017:347, točka 104; sodba z dne 29. junija 2022, LA International Cooperation Srl/Komisija, T-609/20, ECLI:EU:T:2022:407, točka 51.

([21]) Sodba z dne 18. maja 2017, Panzeri/Evropski parlament, T-166/16, cit.; sodba z dne 21. maja 2014, Catinis/Komisija, T-447/11, ECLI:EU:T:2014:267; sodba z dne 13. januarja 2010, A. in G./Komisija, združeni zadevi F-124/05 in F-96/06, ECLI:EU:F:2010:2.

([22]) Sodba z dne 15. oktobra 2022, Limburgse Vinyl Maatschappij in drugi/Komisija, združene zadeve C 238/99 P, C 244/99 P, C 245/99 P, C 247/99 P, od C 250/99 P do C 252/99 P in C 254/99 P, ECLI:EU:C:2002:582, točki 187 in 188.

([23]) Pritožniki so se sklicevali na načelo *ne bis in idem* kot na splošno razumljen izraz, ki zajema podvajanje preiskav različne narave, ki morda še potekajo. Izraz se torej zaradi jedrnatosti in skladnosti z jezikom, ki ga uporabljajo pritožniki, tukaj uporablja v tem smislu in ne strogo v pomenu (i) dveh postopkov kazenske narave, (ii) v zvezi z istimi dejstvi, (iii) zoper istega storilca in (iv) s pravnomočno odločbo, kot je določeno v členu 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in členu 4 Protokola št. 7 k EKČP.

([24]) Na to se nanašajo naslednje določbe iz uredbe o uradu OLAF: člen 12f „Dopolnilne preiskave“, člen 12d „Nepodvajanje preiskav“. Glej tudi člen 12 smernic za preiskovalne postopke „Dopolnilne preiskave“.

Nadzornica je najprej opozorila, da člen 12f(1) uredbe o uradu OLAF izrecno določa, da lahko urad OLAF vzporedno s preiskavo EJT začne in izvede dopolnilno preiskavo istih dejstev. Nadzornica je poudarila, da se **narava in namen upravnih preiskav urada OLAF in kazenskih preiskav EJT po naravi razlikujeta**. Medtem ko je cilj urada OLAF ugotoviti, ali je bila storjena upravna nepravilnost, in po potrebi priporočiti ustrezne upravne/finančne/disciplinske ukrepe, ki jih je treba sprejeti, EJT izvaja kazenske preiskave, katerih posledica so lahko kazenske sankcije.

Čeprav urad OLAF dopolnilne preiskave izvaja „v stalnem posvetovanju z EJT“ ([25]), navedene preiskave izvaja neodvisno in „v skladu s svojim mandatom“ ([26]). To pomeni, da se dopolnilne preiskave izvajajo pod vodstvom generalnega direktorja urada OLAF v skladu s postopki, ki se uporabljajo za izvajanje preiskav urada OLAF ter so določeni z uredbo o uradu OLAF in v smernicah za preiskovalne postopke. Urad OLAF tako ostaja odgovoren za izvajanje dopolnilnih preiskav.

Nadzornica je opozorila tudi na sodno prakso sodišč EU, v kateri je pojasnjeno, da je merilo za presojo obstoja istega kaznivega dejanja merilo istovetnosti materialnih dejstev, ki se razume kot vse konkretne okoliščine, ki so neločljivo medsebojno povezane in ki so pripeljale do pravnomočne oprostitve ali obsodbe zadevne osebe ([27]). Posledica tega je, da **opustitev kazenske preiskave sama po sebi ne pomeni oprostitve odgovornosti na upravni ravni, na podlagi katere se lahko sprejmejo priporočila**. Poleg tega je nadzornica ugotovila, da niti v uredbi o uradu OLAF niti v uredbi o EJT, pa tudi v smernicah za preiskovalne postopke ali delovnih dogovorih med uradom OLAF in EJT ni določb, v skladu s katerimi bi moral urad OLAF zaključiti dopolnilno preiskavo, ker je EJT zaključil kazensko preiskavo.

Nadzornica je zato ugotovila, da urad OLAF s tem, da dopolnilne upravne preiskave ni zaključil takoj po tem, ko je EJT opustil svojo kazensko preiskavo, ni kršil načela *ne bis in idem*.

V drugi zadevi je morala nadzornica oceniti, ali je urad OLAF začel notranjo preiskavo s podvajanjem disciplinskega postopka, ki ga je zadevni disciplinski organ izvedel in zaključil na podlagi domnevno podobnih dejstev. Nadzornica je ugotovila, da se področji obeh postopkov nista prekrivali. V zvezi s tem je ugotovila, da se je disciplinski postopek nanašal na neprijavo navzkrižja interesov v postopku oddaje javnega naročila, medtem ko se je preiskava urada OLAF nanašala na morebitne kršitve in morebitno nedovoljeno dogovarjanje v postopku oddaje javnega naročila. V zvezi s tem je nadzornica pojasnila, **da imata zaključen disciplinski postopek in preiskava urada OLAF različno naravo in različne možne posledice**. Pritožniku je bilo zato mogoče zagotoviti, da ni prišlo do podvajanja, zato ni bilo tveganja, da bi bil za isto kršitev kaznovan dvakrat.

5.4 *Nepristranskost pri ravnanju preiskovalcev urada OLAF*

V skladu s členom 9(1) uredbe o uradu OLAF je treba preiskave urada OLAF izvajati objektivno in nepristransko ter v skladu z načelom domneve nedolžnosti in veljavnimi procesnimi jamstvi. Načelo nepristranskosti je tudi splošno načelo prava EU in osrednji element pravice do dobrega upravljanja v skladu s členom 41(1) Listine EU o temeljnih pravicah.

Obveznost nepristranskega ravnanja v upravnih postopkih in pri odločanju v Uniji velja za vsako osebo, ki prispeva k dejavnosti zadevne institucije, njen namen pa je zagotoviti enako obravnavanje. Cilj te zahteve je med drugim preprečiti, da nastane položaj, v katerem bi lahko prišlo do navzkrižja interesov pri uradnikih ali uslužbencih, ki delujejo v imenu teh institucij in organov.

V eni zadevi je nadzornica morala oceniti, ali bi lahko predhodno poznanstvo med preiskovancem in članom preiskovalne skupine pomenilo navzkrižje interesov. Pritožnik je menil, da bi lahko predhodna poklicna ali osebna povezava vplivala na objektivnost preiskovalca ter nepristranskost in poštenost preiskave.

([25]) Člen 12f(1) Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013.

([26]) Člen 12e(1) in člen 12f(1) Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013, člen 101(3) Uredbe (EU) 2017/1939, člen 12(2) smernic za preiskovalne postopke.

([27]) Sodba z dne 2. septembra 2021, LG in MH (Avtoblanchiment), C-790/19, ECLI:EU:C:2021:661, točke 77–80.

Nadzornica je pritožnikovo trditev ocenila glede na trden konceptualni okvir, ki je bil že razvit v prejšnjih sklepih o podobnih zadevah, in v skladu s konsolidirano sodno prakso sodišč EU.

Prvič, nadzornica je opozorila, da se v skladu z upoštevno sodno prakso zahteva po nepristranskosti uporablja tudi za področje javnih uslužbencev ([28]). V zvezi s tem člen 11a Kadrovskih predpisov vsebuje posebna pravila, katerih namen je zagotoviti, da uradnik opravlja svoje naloge brez navzkrižja interesov, ki bi vplivalo na opravljanje njegovih nalog ([29]). V skladu z odstavkom 1 navedenega člena uradnik pri opravljanju svojih nalog ne sme obravnavati zadeve, v kateri ima kakršen koli neposreden ali posreden osebni interes, ki bi lahko oviral njegovo neodvisnost, zlasti družinske in finančne interese.

Drugič, nadzornica je opozorila, da ima načelo nepristranskosti, kot je opredeljeno zgoraj v sodni praksi sodišč EU, dva vidika: subjektivno in objektivno nepristranskost. V skladu z zahtevo po **subjektivni nepristranskosti** noben član zadevne institucije ne sme biti pristranski in ne sme imeti osebnih predsodkov. Zahteva po **objektivni nepristranskosti** pomeni, da morajo biti zagotovljena zadostna jamstva, da se izključi vsak legitimen dvom o morebitni pristranskosti zadevne institucije ([30]). Nazadnje, **nepristranskost** je treba upoštevati tako **dejansko kot na videz.** V skladu s sodno prakso se pojem navzkrižja interesov ne nanaša zgolj na položaj, v katerem ima javni uslužbenec osebni interes, ki je dejansko vplival na nepristransko in objektivno opravljanje njegovih uradnih dolžnosti, temveč tudi na položaj, v katerem se v očeh javnosti zdi, da opredeljeni interes lahko vpliva na nepristransko in objektivno izvajanje njegovih uradnih dolžnosti ([31]). Subjektivna nepristranskost se domneva, če ni dokazov o nasprotnem ([32]). Vendar, kar zadeva objektivno nepristranskost, ni treba, da je imel zadevni uslužbenec v razmerju do domnevne žrtve dejansko predsodek, temveč zadostuje obstoj upravičenega dvoma, ki ga ni mogoče odpraviti ([33]).

Domnevna pristranskost ali navzkrižje interesov člana preiskovalne skupine urada OLAF sta bila ocenjena ob upoštevanju zgoraj navedenih načel.

Nadzornica je v zvezi z zahtevo po subjektivni nepristranskosti ugotovila, da pritožnik ni predložil konkretnega elementa ali dokaza, s katerim bi bilo mogoče utemeljiti njegove trditve. V zvezi s pomanjkanjem objektivne nepristranskosti ali obstojem zaznanega navzkrižja interesov je opozorila, da se oba pojma pojavita, kadar ni vzpostavljenih zadostnih jamstev, da bi se izključil vsak upravičen dvom glede domnevne pristranskosti osebja urada OLAF. Nadzornica je v zvezi s tem poudarila, da notranje delovne ureditve in hierarhični nadzor v uradu OLAF ne dopuščajo, da bi preiskovalec samostojno sprejemal odločitve. Preiskovalne skupine urada OLAF namreč izvajajo svoje dejavnosti pod nadzorom in odobritvijo vodje enote, skupine za pregled in nazadnje generalnega direktorja urada OLAF. Natančneje, skupina za pregled, ki jo sestavljajo pravni izvedenci in strokovnjaki na področju preiskovalnih postopkov, nadzoruje preiskave urada OLAF v različnih fazah postopka in izvaja preskus zakonitosti, ki se med drugim nanaša na spoštovanje procesnih jamstev in temeljnih pravic preiskovancev, vključno z njihovo pravico, da se njihove zadeve obravnavajo nepristransko in v skladu z domnevo nedolžnosti ([34]).

Nadzornica je zato sklenila, da **zgolj element poznanstva, pa naj gre za poklicno ali celo osebno razmerje, sam po sebi ne zadostuje kot dokaz dejanskega ali morebitnega navzkrižja interesov preiskovalca**. Ugotovila je tudi, da **so bila procesna jamstva, ki jih je vzpostavil urad OLAF, zadostna** v smislu sodne prakse sodišč EU, da se izključi vsak upravičen dvom o domnevni pristranskosti ali domnevnem navzkrižju interesov uslužbencev urada OLAF.

([28]) Sodba z dne 21. oktobra 2021, Parlament/UZ, C-894/19 P, ECLI:EU:C:2021:863, točka 51 in nasl.

([29]) Uredba št. 31 (EGS), 11 (ESAE) o določitvi kadrovskih predpisov za uradnike in pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske gospodarske skupnosti in Evropske skupnosti za atomsko energijo (UL P 045, 14.6.1962, str. 1385, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/2021-01-01).

([30]) Sodba z dne 25. februarja 2021, Dalli/Komisija, C-615/19 P, ECLI:EU:C:2021:133, točka 112 in navedena sodna praksa.

([31]) Sodba z dne 15. julija 2015, Parlament/Dennekamp, T-115/13, ECLI:EU:T:2015:497, točka 92.

([32]) Sodba z dne 8. februarja 2018, Institute for Direct Democracy in Europe/Parlament, T-118/17, neobjavljena, ECLI:EU:T:2018:76, točka 27 in navedena sodna praksa.

([33]) Sodba z dne 20. oktobra 2021, Kerstens/Komisija, T-220/20, ECLI:EU:T:2021:716, točka 42 in navedena sodna praksa.

([34]) Glej člen 17(7) uredbe o OLAF.

V drugi zadevi, v kateri je bil opravljen telefonski klic med preiskovalcem in preiskovancem, je pritožnik trdil, da je bil ton preiskovalca med klicem obtožujoč in da je kršil načelo domneve nedolžnosti. Po mnenju pritožnika je to ravnanje pokazalo, da je uslužbenec urada OLAF do njega pristranski, in vplivalo na nepristranskost preiskave.

Nadzornica je opozorila, da njena presoja o tem, ali je urad OLAF kršil procesne pravice zadevne osebe v okviru tekoče preiskave, temelji na dejstvih, ki jih je mogoče preveriti. V tem primeru se je obtožba pritožnika nanašala na zaznani „ton" telefonskega pogovora med njim in uslužbencem urada OLAF ter na razlago izjav, ki jih je urad OLAF podal po telefonu. Brez kakršnega koli pisnega zapisa ali posnetka navedene ustne izmenjave med strankama in glede na nasprotujoči si pričevanji obeh strank nadzornica ni mogla preveriti vsebine ali oceniti resničnosti obtožb pritožnika.

Vendar je nadzornica v tej zadevi ponovno poudarila **izjemen pomen čim bolj vljudne in nevtralne komunikacije s preiskovanci v skladu z načeli dobrega upravljanja**. To bi moralo veljati ne glede na komunikacijsko sredstvo, ki ga uporablja urad OLAF, še zlasti pa je to pomembno pri ustni komunikaciji. Nadzornica meni, da je to bistveno, da se ne bi poslabšalo dojemanje preiskovancev glede nepristranskosti preiskovalcev urada OLAF.

5.5 *Pravica do obveščenosti ob zaključku preiskave in načini obveščanja, ki se uporabljajo v korespondenci s preiskovanci*

Leta 2022 se je ena od prvih pritožb, o katerih je nadzornica sprejela sklep, nanašala na pravico do obveščenosti zadevne osebe o tem, da je preiskovanec v skladu s členom 9(3) uredbe o uradu OLAF. Nadzornica je ugotovila, da je bila kršena pritožnikova pravica do takojšnje obveščenosti, saj elektronsko sporočilo, ki ga je urad OLAF poslal pritožniku, da bi ga obvestil o njegovem statusu preiskovanca, do tega ni nikoli prispelo ([35]). Nadzornica se je v tem sklepu sklicevala na ustaljeno sodno prakso in poudarila, da bi moral urad OLAF v zvezi s pomembnimi obvestili vzpostaviti postopek, s katerim bi zagotovil, da predvideni prejemniki ta obvestila prejmejo. V odgovor na poziv nadzornice uradu OLAF, naj izboljša svojo prakso, je ta v začetku leta 2023 sprejel notranja navodila o načinih obveščanja, ki se uporabljajo v korespondenci s preiskovanci.

Nadzornica je imela leta 2024 priložnost, da se vrne k temu pomembnemu vprašanju. V skladu s členom 11(7) uredbe o uradu OLAF mora urad OLAF v desetih delovnih dneh po zaključku preiskave preiskovanca obvestiti o zaključku preiskave, če zoper njega niso bili pridobljeni dokazi. V tej preiskavi je urad OLAF preiskovanca s šifrirano elektronsko pošto obvestil o zaključku preiskave brez ugotovitev in ga izrecno pozval, naj potrdi prejem elektronske pošte. Preiskovanec tega ni storil. Urad OLAF se je glede na kratek rok, v katerem mora obvestiti preiskovanca, odločil, da bo preiskovanca obvestil tudi osebno. Slednji se je nato pritožil nadzornici, saj je menil, da je ta osebna interakcija neustrezna in prisilna praksa preiskovalcev urada OLAF.

Nadzornica je to zadevo ocenila glede na ustrezne določbe, vključno z uredbo o uradu OLAF, smernicami za preiskovalne postopke, zgoraj navedenimi notranjimi navodili urada OLAF o načinih obveščanja, ki se uporabljajo v korespondenci s preiskovanci, ter sodno prakso sodišč EU.

Nadzornica je menila, da ima urad OLAF določeno diskrecijsko pravico v zvezi s komunikacijskimi sredstvi, ki jih uporablja za obveščanje preiskovancev o informacijah, pri čemer bi ga moralo voditi načelo učinkovitosti. Urad OLAF mora zagotoviti in biti sposoben dokazati, da uporabljena komunikacijska sredstva preiskovancem učinkovito omogočajo, da se seznanijo z informacijami, ki so jim bile poslane ([36]). Nadzornica je v zvezi s tem opozorila, da notranja navodila urada OLAF o načinih obveščanja, ki se uporabljajo v korespondenci s preiskovanci, uradu omogočajo, da preiskovancem vroči uradna obvestila. To zlasti velja, kadar so bili predhodni poskusi urada OLAF, da bi preiskovanca dosegel z drugimi

([35]) Glej odstavek „3.5.2 Predlagane rešitve" letnega poročila nadzornika za procesna jamstva za leto 2022, ki je na voljo na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=oj:JOC_2023_248_R_0001.

([36]) Glej sodno prakso Sodišča Evropske unije o vročanju upravnih dopisov in odločb, ki se po analogiji uporablja za dopise urada OLAF. Glej zlasti sodbo z dne 6. decembra 2012, Evropaiki Dynamiki/Komisija, T-167/10, ECLI:EU:T:2012:651, točke 49–51.

sredstvi, kot so elektronska pošta ali priporočena pisma, neuspešni. Nadzornica je ugotovila, da uradu OLAF ni treba uporabiti vseh sredstev obveščanja iz notranjih navodil, niti jih ni zavezan uporabiti v posebnem vrstnem redu, navedenem v njih. Preiskovalna skupina mora torej izbrati sredstva, ki se ji zdijo najučinkovitejša, če se z njimi doseže njihov namen. **Kadar se izbrana sredstva izkažejo za neučinkovita, preiskovalna enota po lastni presoji uporabi katero koli drugo razpoložljivo orodje za učinkovito obveščanje preiskovanca o sporočilu**.

V obravnavani zadevi je nadzornica ugotovila, da je **urad OLAF preiskovanca skrbno obvestil po elektronski pošti in nato glede na okoliščine** (ki zajemajo kratek rok in dejstvo, da pritožnik ni potrdil prejema, zaradi česar urad OLAF ni vedel, ali je bil pritožnik dejansko seznanjen s poslanimi informacijami) **sorazmerno osebno vročil obvestilo**. To je v skladu s pravili, ki se uporabljajo, in obveznostjo urada OLAF, da preiskovanca učinkovito obvesti o njegovih procesnih jamstvih v skladu s členom 11(7) uredbe o uradu OLAF.

6. **Posvetovanje o osnutku smernic za preiskovalne postopke za uslužbence urada OLAF**

Člen 9b(9) uredbe o uradu OLAF določa, da lahko generalni direktor urada OLAF „zaprosi nadzornika za mnenje o vsaki zadevi v zvezi s procesnimi jamstvi ali temeljnimi pravicami, ki spadajo v pristojnost nadzornika“.

Na tej pravni podlagi je generalni direktor urada OLAF novembra 2023 nadzornico zaprosil za mnenje o osnutku revidiranega besedila smernic za preiskovalne postopke za uslužbence urada OLAF, zlasti o določbah, ki se nanašajo na procesna jamstva in temeljne pravice, ki spadajo v pristojnost nadzornice.

Nadzornica je pozdravila priložnost, da svetuje o tej pomembni zadevi. Pri tem je upoštevala svoje izkušnje, pridobljene pri obravnavi skoraj 40 pritožb, ki so jih preiskovanci vložili od začetka njenega mandata. S tem, ko je obravnavala različna pravna vprašanja, ki so se pojavila med njenim mandatom, in izkoristila privilegiran dostop do spisov povezanih preiskav urada OLAF, je pridobila edinstven vpogled v preiskovalne prakse urada OLAF in poglobila svoje razumevanje navedenih praks. Nadzornica je lahko zlasti natančno ocenila, kako urad OLAF zagotavlja skladnost s procesnimi jamstvi preiskovancev ter bogato in nenehno razvijajočo se sodno prakso sodišč EU in Evropskega sodišča za človekove pravice.



Nadzornica se je osredotočila le na tiste člene osnutka revidiranih smernic za preiskovalne postopke, ki se nanašajo na to, ali urad OLAF spoštuje procesna jamstva preiskovancev.

Mnenje je bilo generalnemu direktorju OLAF poslano 3. junija 2024. **Nadzornica meni, da bi bilo za dokončno sprejetje smernic za preiskovalne postopke zelo koristno, če bi se upoštevale pripombe, predstavljene v njenem mnenju.**

7. **Odnosi z deležniki**

Nadzornica meni, da je pomembno vzdrževati redne stike z institucijami EU, generalnim direktorjem urada OLAF in drugimi deležniki, da pridobi povratne informacije o vlogi nadzornika ter nazadnje izboljša varstvo procesnih jamstev in temeljnih pravic preiskovancev v preiskavah, ki jih izvaja urad OLAF.

Nadzornica se je 23. maja 2024 sestala z **generalnim direktorjem urada OLAF, preiskovalci urada OLAF in vodstvom urada OLAF**, da bi razpravljali o pritožbenem mehanizmu, izkušnjah, pridobljenih v prvem obdobju dejavnosti, in možnostih za izboljšave. Nadzornica se je ob tej priložnosti prvič sestala z vsemi uslužbenci urada OLAF, srečanje pa se je izkazalo za uspešno z velikim številom udeležencev ter plodno izmenjavo o splošnih in praktičnih vprašanjih.

Nadzornica je 5. septembra 2024 svoje letno poročilo za leto 2023 predstavila **Odboru Evropskega parlamenta za proračunski nadzor**. 13. septembra 2024 je poročilo predstavila **Delovni skupini Sveta EU za boj proti goljufijam** in s člani skupine izmenjala mnenja o svoji vlogi in varstvu procesnih jamstev oseb, ki jih preiskuje urad OLAF.

Nadzornica se je 15. oktobra 2024 udeležila svečane večerje ob 25. obletnici urada OLAF.

Poleg tega je imela nadzornica **redne stike in plodne delovne odnose z generalnim direktorjem urada OLAF**, ki temeljijo na medsebojnem zaupanju in dobrem sodelovanju. V tem smislu ter ob upoštevanju že vzpostavljenih dobrih praks in sodelovanja je generalni direktor urada OLAF septembra 2024 nadzornici poslal osnutek delovnih dogovorov med uradom OLAF in nadzornikom. O tem osnutku trenutno potekajo razprave, sprejet pa bo leta 2025.

8. **Upravna in pravna podpora**

Da se zagotovi učinkovita uporaba virov, so bile z uredbo o uradu OLAF sekretariatu nadzornega odbora zaupane naloge zagotavljanja pravne in upravne podpore nadzornici.

Ta izbira je utemeljena tudi z dopolnjevanjem nalog in skupnih ciljev, ki jih uresničujeta nadzornica in nadzorni odbor. Sekretariat zagotavlja kontinuiteto, redno komunikacijo ter nemoteno sodelovanje s pritožniki in uradom OLAF.

Prizadevna skupina visoko usposobljenih uslužbencev v sekretariatu je pod vodstvom njegovega vodje nadzornici zagotovila dragocene nasvete in pomoč, pri tem pa spoštovala poklicno skrivnost in zaupnost.



9. **Kako se obrniti na nadzornico in vložiti pritožbo**

Nadzornico lahko kontaktirate po elektronski pošti ali pošti na naslednje naslove:

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

Nadzornica za procesna jamstva / Sekretariat nadzornega odbora urada OLAF
Rue Joseph II, 30
1049 Bruselj, Belgija

Za vložitev pritožbe pri nadzornici pritožnike vljudno naprošamo, naj:

a. izpolnijo obrazec;

b. obrazec pošljejo e-pošti ali pošti na navedena naslova.

Dodatne informacije so na voljo na spletnem mestu:
https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees_en