Euroopan unionin
virallinen lehti

FI
C-sarja

C/2026/4270

7.8.2026

PROSESSUAALISTEN TAKEIDEN VALVOJAN TOIMINTAKERTOMUS – 2025

(C/2026/4270)

Alkusanat

Tämä on neljäs vuotuinen toimintakertomus toiminnastani prosessuaalisten takeiden valvojana. OLAF-asetuksessa minulle on annettu tehtäväksi käsitellä asianomaisten henkilöiden eli OLAFin tutkimusten kohteena olevien henkilöiden tekemiä valituksia. Nämä valitukset voivat koskea OLAFin prosessuaalisten takeiden noudattamista sekä OLAFin tutkimuksiin sovellettavien sääntöjen väitettyä rikkomista. Tämä sisältää prosessuaalisten vaatimusten ja perusoikeuksien mahdolliset rikkomiset.

Ennen kuin valvojan tehtävä perustettiin, OLAFin tutkimusten kohteena olevat henkilöt eivät voineet valittaa riippumattomalle elimelle tai viranomaiselle OLAFin tavasta hoitaa tutkimusta. Ainoa vaihtoehto oli tehdä Euroopan oikeusasiamiehelle kantelu hallinnollisesta epäkohdasta tai yrittää turvautua komission sopimussuhteen ulkopuoliseen vastuuseen, jota koskevat hyvin tiukat edellytykset.

Tämän puutteen korjaamiseksi OLAF-asetukseen vuonna 2020 tehdyillä muutoksilla luotiin asianmukainen valitusmekanismi, jonka avulla kaikki asianomaiset voivat tehdä valituksen valvojalle.

Tämän riippumattoman hallinnollisen oikeussuojakeinon avulla valvoja kykenee vähitellen yhtenäistämään tehokkaan oikeussuojan periaatteet tehokkaan hallinnollisen suojelun periaatteiden kanssa. Valvoja ottaa aina huomioon EU:n perusoikeuskirjaan pohjautuvat perusoikeudet, OLAFin toimintaa ohjaavat erityiset prosessuaaliset takeet, yleiset oikeusperiaatteet sekä OLAFin tutkimuksiin sovellettavan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön.

Valvojan kannalta on tärkeää, että valitusmekanismista tulee tehokas oikeussuojakeino asianomaisille henkilöille ja että se myös lisää kauttaaltaan OLAFin toiminnan avoimuutta. Tehokas ja toimiva petostentorjuntaelin, joka kykenee turvaamaan EU:n taloudelliset edut, on välttämätön sekä EU:lle että veronmaksajille. On kuitenkin yhtä tärkeää, että OLAFin mahdollisia petoksia koskevat tutkimukset tehdään kaikilta osin perusoikeuksia ja prosessuaalisia takeita kunnioittaen.

Valvojan roolin ja sen rajoitusten ymmärtämiseksi on kuitenkin pitää mielessä, että valvoja ei toimi tuomarina, joka arvioisi OLAFin päätösten ja toimien laillisuutta, vaan valvojan tehtävänä on etsiä ja ehdottaa ratkaisuja valituksen tekijöiden esiin tuomiin kysymyksiin. Ratkaisuehdotusten ja viime kädessä OLAFin pääjohtajalle annettavien suositusten avulla hän pyrkii paitsi ratkaisemaan käsiteltävänä olevat kysymykset myös ennakoivasti parantamaan OLAFin hallinto- ja tutkimuskäytäntöjä.

Tämä kertomus noudattaa valvojan aiempien vuotuisten toimintakertomusten rakennetta. Se alkaa yleiskatsauksella valvojan tehtävästä ja toimivallasta ja valitusmekanismin toiminnasta. Sen jälkeen esitetään keskeiset tilastot ja luvut vuonna 2025 käsitellyistä valituksista. Kertomuksessa tarkastellaan lisäksi valitusten käsittelyyn liittyviä menettelyllisiä näkökohtia ja esitellään valvojan vuoden aikana antama ratkaisuehdotus, jonka OLAF myöhemmin pani kokonaisuudessaan täytäntöön. Tämän jälkeen esitetään valvojan tärkeimmät havainnot valitusten sisältöön liittyvistä keskeisistä näkökohdista, erityisesti asianomaisten henkilöiden puolustautumisoikeuksista, suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tutkimuksissa ja digitaalisessa rikostutkinnassa sekä OLAFin tutkimuksissa käytettävistä kielistä.

Lisäksi kertomus sisältää erilliset osiot tärkeimmistä tapahtumista vuoden aikana. Näihin kuuluivat muun muassa: i) valvojan ja OLAFin välisten työjärjestelyjen hyväksyminen, ii) valvojan kuuleminen OLAF-asetuksen soveltamisen ja vaikuttavuuden arvioinnista ja iii) OLAFin päätös panna täytäntöön kaikki suositukset, jotka valvoja oli antanut OLAFin henkilöstölle tarkoitetuista tutkimusmenettelyjä koskevista ohjeista (jäljempänä ’tutkimusmenettelyjä koskevat ohjeet’). Kertomuksen lopuksi esitellään valvojan vuoden aikana sidosryhmien kanssa tekemää yhteistyötä sekä kiitetään valvontakomitean sihteeristöä hallinnollisesta ja oikeudellisesta tuesta, josta valvoja on vilpittömän kiitollinen.

Valitusmekanismista on tullut asianomaisille henkilöille olennainen suojakeino, jolla varmistetaan, että OLAFin toiminnassa noudatetaan asiaankuuluvia prosessuaalisia takeita ja tutkimuksia koskevia sääntöjä. Yksittäisten valitusten ratkaisemisen lisäksi valvojan tekemät päätökset ovat auttaneet mukauttamaan OLAFin tutkintakäytäntöjä selventämällä näiden prosessuaalisten takeiden laajuutta ja käytännön soveltamista. Useissa tapauksissa valituksista annetuissa päätöksissä, myös niissä tehdyissä sivuhuomautuksissa, esitetyt oikeudelliset perustelut ovat vaikuttaneet suoraan OLAFin tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden tarkistamiseen. Tämä osoittaa, että yksittäisten tapausten vaikutus voi ulottua niiden välitöntä asiayhteyttä pidemmälle.

Toivon, että tämä kertomus lisää tietoisuutta seikoista, joita asianomaisten henkilöiden tekemien valitusten taustalla on. Samalla toivon, että kertomus lisää OLAFin vastuuvelvollisuutta ja kansalaisten luottamusta järjestelmiin, joita EU on ottanut käyttöön petosten torjumiseksi.

Julia LAFFRANQUE
Prosessuaalisten takeiden valvoja

Sisällys

Sivu

Alkusanat ... 1

1. Valvojan tehtävä ja toimivalta ... 4

2. Valitusmekanismi ... 5

3. Yleiskatsaus vuonna 2025 tehdyistä valituksista ... 5

4. Menettelylliset näkökohdat: tehokkaan valitustenkäsittelyn vaiheet ... 8

4.1 Käsiteltäväksi ottaminen ... 9

4.1.1 Yhden kuukauden valitusaika ... 10

4.1.2 Valitukset, jotka eivät kuulu valvojan toimivaltaan ... 11

4.1.3 Tuomioistuimissa vireillä olevat asiat ... 11

4.1.4 Toistuvia valituksia koskevan kirjeenvaihdon lopettaminen ... 12

4.2 Kontradiktorinen menettely ... 12

4.3 Kehotus ratkaista valitus ... 13

4.4 Käsittelyn päättämistä koskevat päätökset ... 13

5. Valitusten sisältöön liittyvät näkökohdat: yleiskatsaus valvojan tärkeimmistä havainnoista ... 14

5.1 Puolustautumisoikeus ... 14

5.1.1 Tiedonsaantioikeus ... 14

5.1.2 Oikeus itse valitsemaansa avustajaan ... 15

5.1.3 Mahdollisuus esittää huomautuksia OLAFin kuvaamista tosiseikoista ... 16

5.1.4 Oikeus tutustua asiakirja-aineistoon ja tosiseikkojen yhteenvedossa mainittuihin asiakirjoihin ... 18

5.2 Toimitilojen tarkastusten ja digitaalisten rikosteknisten toimenpiteiden oikeasuhteisuus ... 19

5.3 Käytetyt kielet ... 21

6. Valvojan ja OLAFin välisten työjärjestelyjen hyväksyminen ... 21

7. Kuuleminen OLAF-asetuksen arvioinnista ... 22

8. Uusien tutkintamenettelyjä koskevien ohjeiden hyväksymisen jatkotoimenpiteet ... 24

9. Suhteet sidosryhmiin ... 27

10. Hallinnollinen ja oikeudellinen tuki ... 27

11. Yhteyden ottaminen valvojaan ja valituksen tekeminen ... 28

Liite. Viitteet ... 29

Oikeudellinen kehys ... 29

Vuotuiset toimintakertomukset ja lausunnot ... 29

1. **Valvojan tehtävä ja toimivalta**

Prosessuaalisten takeiden valvoja on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 ([1]) (OLAF-asetus) muuttamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU, Euratom) 2020/2023 ([2]) perustettu tehtävä. Valvojan tehtävänä on suojella asianomaisten henkilöiden ([3]) prosessuaalisia takeita ja perusoikeuksia Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tekemissä tutkimuksissa. Ensimmäiseksi valvojaksi nimitettiin 3. toukokuuta 2022 **Julia Laffranque** viiden vuoden toimikaudeksi, jota ei voida uusia ([4]). Häntä avustaa tehtävässä valvontakomitean sihteeristö (jäljempänä 'sihteeristö').

OLAF-asetuksen 9 a artiklan 8 kohdan mukaan valvoja

"valvoo – –, että virasto noudattaa 9 artiklassa tarkoitettuja prosessuaalisia takeita sekä viraston tutkimuksiin sovellettavia sääntöjä. Valvoja vastaa 9 b artiklassa tarkoitettujen valitusten käsittelystä."

Valvoja hoitaa tehtäviään **täysin riippumattomasti** eikä hän saa tehtäviään suorittaessaan ottaa vastaan ohjeita keneltäkään ([5]). Koska asianomaisilla henkilöillä ei periaatteessa ole oikeussuojakeinoja OLAFin tutkimuksenaikaisia toimia tai laiminlyöntejä vastaan, on erittäin tärkeää, että heillä on mahdollisuus tehdä valitus valvojalle. Valituksen tekijät voivat ottaa yhteyttä valvojaan OLAF-asetuksen 9 b artiklassa asetetussa määräajassa ja pyytää valituksensa perusteellista, riippumatonta tarkastelua.

Käsitellessään **asianomaisten henkilöiden** tekemiä valituksia, jotka koskevat OLAFin **prosessuaalisten takeiden ja tutkimuksiin sovellettavien sääntöjen noudattamista**, valvoja ei pyri korvaamaan OLAFin arviota siitä, miten tutkimus tehdään, miten todisteita arvioidaan tai mitä johtopäätöksiä tehdään. Hänen tehtävänsä on sen sijaan **varmistaa**, että OLAF on toiminut oikeudellisessa kehyksessä vahvistettujen sääntöjen mukaisesti (kun valvoja toteaa, ettei rikkomuksia ole tapahtunut), tai kehottaa OLAFia ryhtymään toimiin valituksen ratkaisemiseksi tekemällä **ratkaisuehdotuksen**, kun hän toteaa, että prosessuaalisia takeita tai tutkimuksiin sovellettavia sääntöjä on rikottu. Jos valvoja ei pidä OLAFin toteuttamia toimia tyydyttävinä, hän antaa toisessa vaiheessa OLAFille valituksen ratkaisemista koskevan **suosituksen**.

Valvoja arvioi valitukset **kontradiktorisessa menettelyssä** kiinnittäen erityistä huomiota Euroopan unionin perusoikeuskirjaan ([6]) (jäljempänä 'perusoikeuskirja'), unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin sekä Euroopan unionin tuomioistuimen ([7]) asiaankuuluvaan oikeuskäytäntöön. Valvoja ei kuitenkaan puutu eikä voi puuttua meneillään oleviin OLAFin tutkimuksiin ([8]).

([1]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013, annettu 11 päivänä syyskuuta 2013, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.10.2020, s. 1).

([2]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2223, annettu 23 päivänä joulukuuta 2020, asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 muuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston kanssa tehtävän yhteistyön ja Euroopan petostentorjuntaviraston tutkimusten vaikuttavuuden osalta (EUVL L 248, 18.9.2013, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj).

([3]) OLAF-asetuksen 2 artiklan 5 alakohdan mukaan "asianomaisella henkilöllä" tarkoitetaan "henkilöä tai talouden toimijaa, jonka epäillään syyllistyneen petokseen, lahjontaan tai unionin taloudellisia etuja vahingoittavaan muuhun laittomaan toimintaan ja joka siksi on viraston tutkimuksen kohteena". Muiden kuin asianomaisten henkilöiden, kuten todistajien ja ilmiantajien, tekemät valitukset eivät kuulu valvojan toimivaltaan.

([4]) Valvoja aloitti tehtävässään syyskuussa 2022.

([5]) OLAF-asetuksen 9 a artiklan 6 kohta.

([6]) Euroopan unionin perusoikeuskirja (EUVL C 326, 26.10.2012, s. 391).

([7]) Euroopan unionin tuomioistuin muodostuu kahdesta tuomioistuimesta: unionin tuomioistuimesta ja unionin yleisestä tuomioistuimesta.

([8]) OLAF-asetuksen 9 b artiklan 6 kohta.

Vuosi 2025 oli sekä haastava että tuottava, kun otetaan huomioon vastaanotetuissa valituksissa esiin tuotujen oikeudellisten kysymysten monimutkaisuus. Valvoja ei voi tässä kertomuksessa viitata OLAFin tutkittavana oleviin yksittäisiin tapauksiin, ja hänen on varmistettava tutkimusten luottamuksellisuus myös niiden päättymisen jälkeen ([9]). Kertomuksessa esitetään kuitenkin yleiskatsaus seikoista, joista asianomaiset henkilöt ovat valittaneet, sekä kuvataan, miten näitä huolia on käsitelty. Lisäksi siinä selitetään, miten valitusmekanismi toimii ja mitä tuloksia sen käyttöönotolla on saavutettu.

2. **Valitusmekanismi**

Sen jälkeen, kun valvoja aloitti toimintansa lokakuussa 2022, hänellä on ollut mahdollisuus käsitellä useita merkityksellisiä oikeudellisia kysymyksiä. Nämä tapaukset luovat vähitellen perustan vankalle käsitteelliselle kehykselle, jonka puitteissa valituksia voidaan arvioida. Vuonna 2025 valitukset käsiteltiin ripeästi ja tutkittiin perusteellisesti ja kattavasti.

Valitusmekanismin toiminnan ymmärtämiseksi on tärkeää pitää mielessä, että mekanismi tarjoaa valvojalle **erityisen, suoran pääsyn** OLAFin tutkimaa tapausta koskevaan asiakirja-aineistoon. Tämä pääsy perustuu valvojan suorittamaa valitusten käsittelyä koskeviin täytäntöönpanosäännöksiin ([10]) (jäljempänä 'täytäntöönpanosäännökset') sekä OLAFin ja valvojan välillä vahvistettuihin uusiin työjärjestelyihin ([11]) (jäljempänä 'työjärjestelyt'). Erityinen pääsy OLAFin asiakirja-aineistoon on valvojalle erittäin tärkeä, jotta valituksen tekijöille voidaan vakuuttaa, että valvoja pystyy tutustumaan OLAFin tutkimustoimiin perusteellisesti myös niissä tapauksissa, joissa osa asiaankuuluvista tiedoista voi olla luottamuksellisia eikä niitä voida paljastaa valituksen tekijälle. Valvoja tasapainottelee usein hienovaraisesti OLAFin tutkimuksen luottamuksellisuuden ja valitusmekanismin kontradiktorisen luonteen välillä.

Vuonna 2025 valvoja saattoi päätökseen yhden vuonna 2024 tehdyn valituksen arvioinnin. Tämän lisäksi **vuonna 2025** yksityishenkilöt ja oikeushenkilöt tekivät **19 uutta valitusta**, joista valvoja sai arvioitua 17 raportointivuoden aikana. Yksi valitus otettiin käsiteltäväksi vuoden kolmannella neljänneksellä, mutta sen käsittely pitkittyi kontradiktorisen menettelyn sekä OLAFin ja valituksen tekijän esittämien määräaikojen pidentämistä koskevien pyyntöjen vuoksi. Lisäksi juuri ennen vuoden vaihtumista jätettiin vielä yksi valitus, joka hyväksyttiin käsiteltäväksi. Näistä kahdesta valituksesta tehtiin päätökset vuoden 2026 alkupuoliskolla.

3. **Yleiskatsaus vuonna 2025 tehdyistä valituksista**

Useimmat valvojan vuonna 2025 saamista 19 valituksesta olivat OLAFin *sisäisten* tutkimusten ([12]) kohteena olevien henkilöiden tekemiä (12 valitusta). Lisäksi kuusi valitusta liittyi *ulkoisiin* tutkimuksiin ([13]) ja yksi valitus koski *koordinointitoimia* ([14]) (kaavio 1). Valtaosa valituksista tehtiin englanniksi, mutta myös muita kieliä (espanja, romania ja ruotsi)

([9]) OLAF-asetuksen 9 a artiklan 9 kohta.

([10]) Prosessuaalisten takeiden valvojan päätös valitusten käsittelyä koskevista täytäntöönpanosäännöksistä, 2022/C 494/07, PUB/2022/1609 (EUVL C 494, 28.12.2022, s. 17), 8 artiklan 1 ja 2 kohta. Saatavilla myös osoitteessa: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

([11]) Ks. Euroopan petostentorjuntaviraston ja prosessuaalisten takeiden valvojan väliset työjärjestelyt, 18. heinäkuuta 2025, III luku, saatavilla osoitteessa: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/ea81e700-4540-4ae6-b7ab-e56fb9a2d075_en?filename=SIGNED_WA_OLAF-Controller.pdf.

([12]) Sisäiset tutkimukset ovat tutkimuksia, joita OLAF tekee EU:n perussopimuksilla tai niiden nojalla perustetuissa EU:n toimielimissä, elimissä ja laitoksissa. Näiden tutkimusten tarkoituksena on torjua petoksia, kavalluksia, lahjontaa ja unionin taloudellisia etuja vahingoittavaa muuta laitonta toimintaa. Siinä tarkoituksessa OLAF tutkii i) virkatehtävien hoitamiseen liittyviä vakavia tapauksia, joissa unionin virkamiehet tai sen muuhun henkilöstöön kuuluvat ovat laiminlyöneet velvollisuutensa tavalla, joka voi johtaa kurinpidolliseen tai tapauksen mukaan rikosoikeudelliseen menettelyyn, ja ii) vastaavia velvollisuuksien laiminlyöntejä, joihin ovat syyllistyneet sellainen toimielimen tai elimen jäsen, laitoksen päällikkö taikka toimielimen, elimen tai laitoksen työntekijä, johon ei sovelleta henkilöstösääntöjä (OLAF-asetuksen 1 artiklan 4 kohta ja 4 artikla).

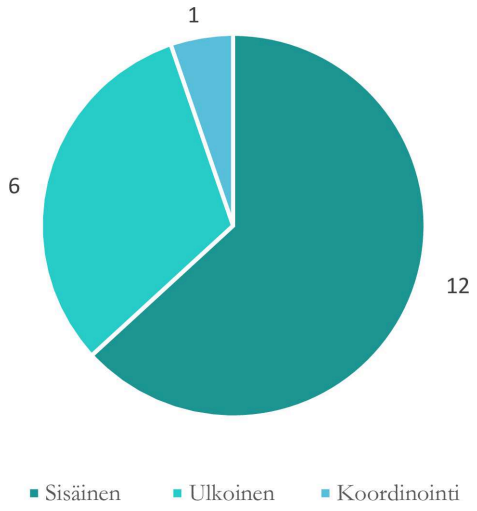
([13]) Ulkoiset tutkimukset ovat OLAFin OLAF-asetuksen 3 artiklan nojalla suorittamia tutkimuksia. OLAFin toimeksianto kattaa kaikki EU:n menot (rakenne- ja investointirahastot, maatalouspolitiikka, suorat menot ja ulkopuolelle osoitettava tuki) ja merkittävän osan EU:n tuloista mutta ei niitä kaikkia (pääasiassa tullimaksut ja maatalousmaksut).

([14]) Koordinointitoimissa saatetaan tutkia vastaavia asioita kuin OLAFin ulkoisissa tutkimuksissa, mutta ensiksi mainituissa OLAFin tehtävänä on ainoastaan avustaa kansallisten viranomaisten tai muiden EU:n yksiköiden suorittamia tutkimuksia. Se voi muun muassa helpottaa tietojen keräämistä ja vaihtoa sekä varmistaa toiminnallisen synergian asiaankuuluvien kansallisten viranomaisten ja EU:n yksiköiden välillä. Näiden toimien oikeusperusta on vahvistettu OLAF-asetuksen 12 b artiklassa ja alakohtaisessa lainsäädännössä, kuten jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten keskinäisestä avunannosta sekä jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten ja komission yhteistyöstä tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi 13 päivänä maaliskuuta 1997 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 515/97 (EYVL L 82, 22.3.1997, s. 1) tai teollis- ja tekijänoikeuksien tullivalvonnasta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1383/2003 kumoamisesta 12 päivänä kesäkuuta 2013 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 608/2013 (EUVL L 181, 29.6.2013, s. 15).

käytettiin (kaavio 2). Yksityishenkilöt tekivät 16 valitusta ja oikeushenkilöt kolme (kaavio 3). Osa valituksen tekijöistä teki raportointivuoden aikana useamman kuin yhden valituksen: vuonna 2025 valituksen tekijöiden kokonaismäärä oli näin ollen kahdeksan, joista viisi oli yksityishenkilöitä ja kolme oikeushenkilöitä (kaavio 3). Neljää valituksen tekijää edusti asianajaja.

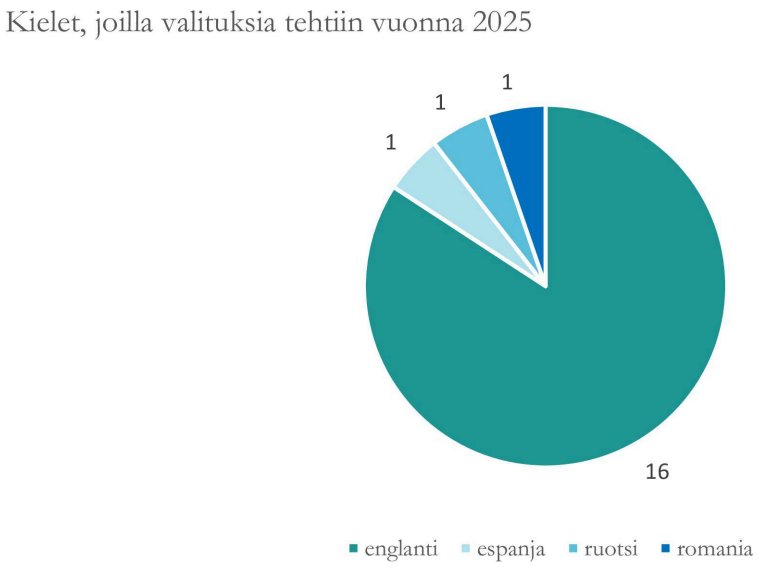
Kaavio 1

Valitusten kohteena olevien OLAFin tutkimusten tyypit vuonna 2025



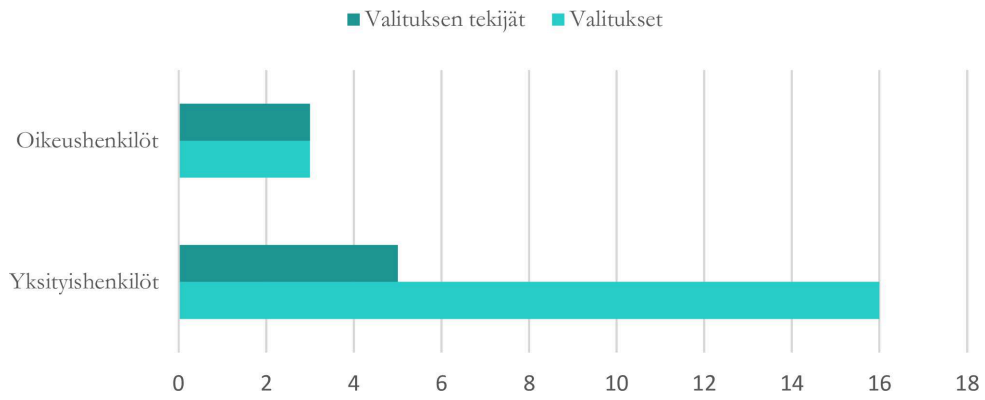
Kaavio 2

Kielet, joilla valituksia tehtiin vuonna 2025



Kaavio 3

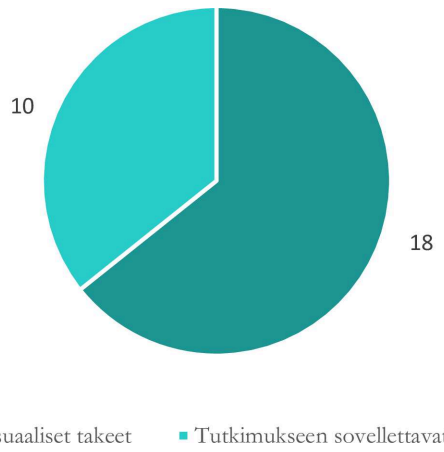
Valitusten tekijöiden ja valitusten lukumäärät



Valituksen tekijät vetosivat pääasiassa OLAF-asetuksen 9 artiklan mukaisten prosessuaalisten takeidensa ja perusoikeuskirjan mukaisten perusoikeuksiensa rikkomiseen (kaavio 4). Valitukset koskivat erityisesti seuraavia seikkoja: i) syyttömyysolettama ja puolustautumisoikeus (perusoikeuskirjan 48 artikla), ii) valituksen tekijän oikeus tulla kuulluksi ja tosiasiallinen oikeus esittää huomautuksia itseään koskevista tosiseikoista (OLAF-asetuksen 9 artiklan 4 kohta), iii) tiedonsaantioikeus (OLAF-asetuksen 9 artiklan 3 kohta), iv) oikeudenmukaisuuden, objektiivisuuden ja puolueettomuuden periaatteet tutkimuksia suoritettaessa (OLAF-asetuksen 9 artiklan 1 kohta), v) oikeus hyvään hallintoon (perusoikeuskirjan 41 artikla), vi) oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen (perusoikeuskirjan 7 artikla), vii) henkilötietojen suoja sekä viii) oikeus itse valitsemaansa avustajaan (OLAF-asetuksen 9 artiklan 2 kohta) (kaavio 5). Valituksen tekijät valittivat myös OLAFin tutkimuksiin sovellettavista säännöistä ([15]), erityisesti seuraavista seikoista: i) digitaalisen rikostutkinnan suorittaminen, ii) asianomaisten henkilöiden tunnistaminen ja heille tehtävät ilmoitukset, iii) yhteydenpidon luottamuksellisuuden kunnioittaminen, iv) OLAFin tutkimusten soveltamisala, v) OLAFin asianhallinta-järjestelmän käyttö, vi) laiton valvonta, vii) OLAFin henkilöstön toimivaltuuksien ylittäminen ja viii) OLAFin tutkimusten luottamuksellisuus (kaavio 6).

Kaavio 4

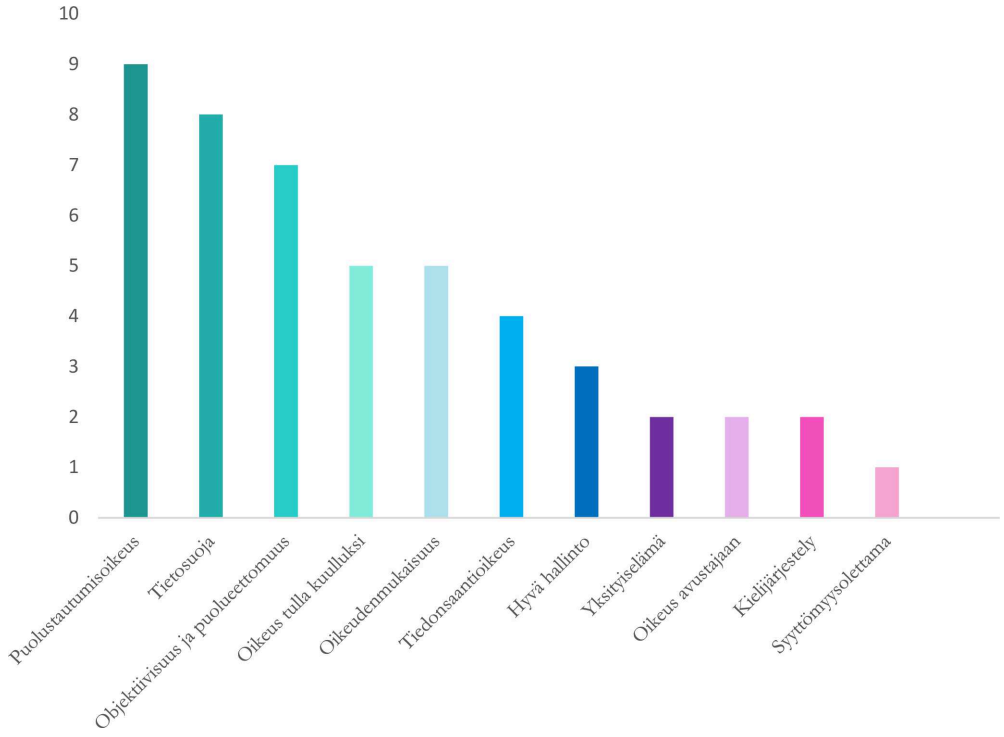
Valitusten aiheet vuonna 2025



([15]) Säännöt on vahvistettu OLAF-asetuksessa sekä useissa muissa teksteissä, kuten komission paikan päällä suorittamista tarkastuksista ja todentamisista Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ja muiden väärinkäytösten estämiseksi 11 päivänä marraskuuta 1996 annetussa neuvoston asetuksessa (Euratom, EY) N:o 2185/96 (EYVL L 292, 15.11.1996, s. 2), 1. tammikuuta 2026 voimaan tulleissa tutkimusmenettelyjä koskevissa ohjeissa (saatavilla osoitteessa: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en) ja digitaalisista rikosteknisistä menettelyistä OLAFin henkilöstölle 15. helmikuuta 2026 annetuissa ohjeissa (saatavilla osoitteessa: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/87e5deb1-8a64-42ca-8e08-234355dbe544_en).

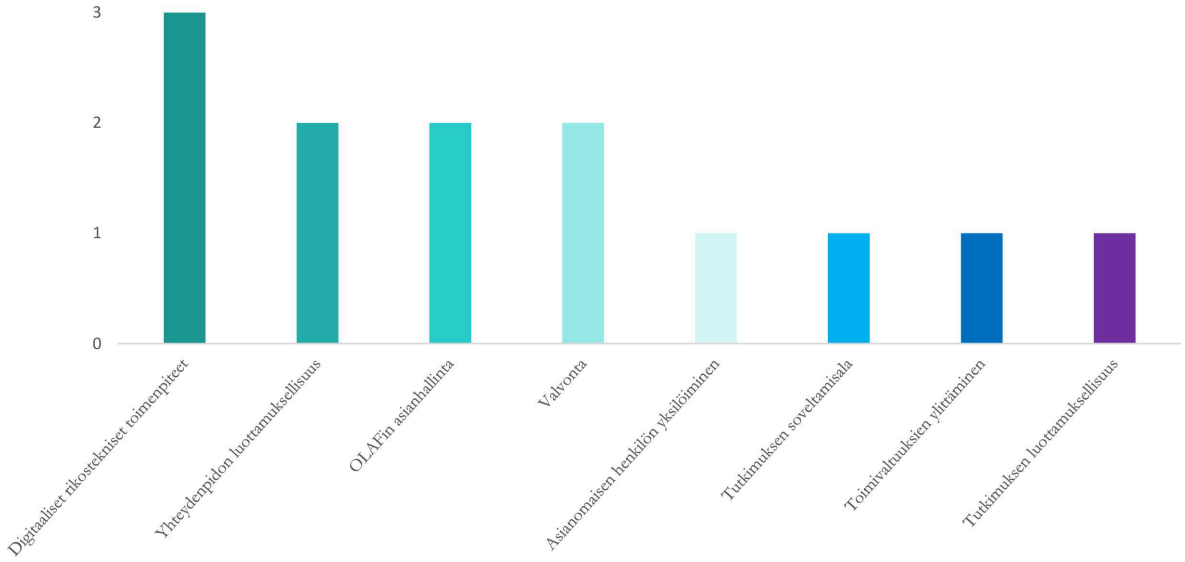
Kaavio 5

Vuonna 2025 tehtyjen prosessuaalisiin takeisiin liittyvien väitteiden analyysi (mukaan lukien valitukset, joita ei otettu käsiteltäväksi)



Kaavio 6

Tutkimuksiin sovellettaviin sääntöihin liittyvien väitteiden analyysi



4. **Menettelylliset näkökohdat: tehokkaan valitustenkäsittelyn vaiheet**

Valvoja käsittelee valitukset **oikeudenmukaisesti, riippumattomasti ja puolueettomasti**. OLAF-asetuksen ja valvojan täytäntöönpanosäännösten mukaan menettely käsittää seuraavat vaiheet: i) valituksen **käsiteltäväksi ottamisen edellytysten** arviointi ja ii) valituksen tekijän esittämien **väitteiden sisällön** arviointi (jos valvoja havaitsee rikkomuksia, hän voi kyseessä olevista kysymyksistä riippuen kehottaa OLAFia ratkaisemaan valituksen (ratkaisun ehdottaminen) tai tarvittaessa antaa OLAFille suosituksen) ja iii) käsittelyn päättämistä koskevan päätöksen tekeminen (päätöksellä ilmoitetaan valituksen tekijälle valvojan arvioinnin tuloksista).

4.1 **Käsiteltäväksi ottaminen**

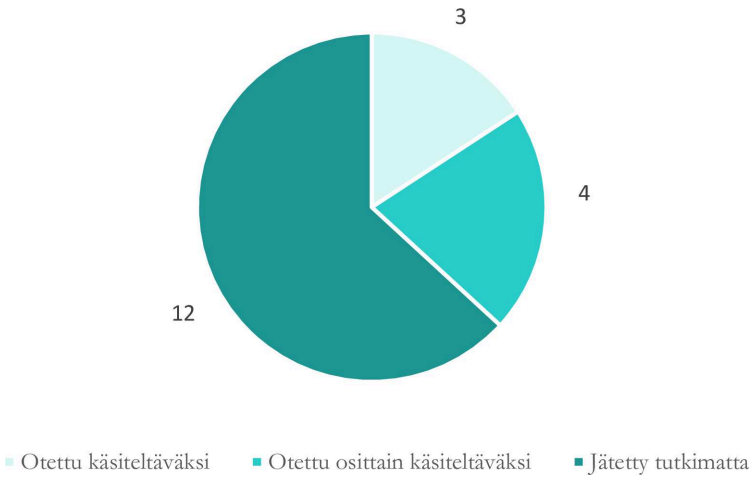
Valvojan on päätettävä valituksen käsiteltäväksi ottamisesta **kymmenen työpäivän** kuluessa valituksen vastaanottamisesta. Käsiteltäväksi ottamisen edellytykset vahvistetaan OLAF-asetuksen 9 b artiklan 1 ja 2 kohdassa ja täytäntöönpanosäännösten 5 artiklassa. Jotta valitus voidaan ottaa käsiteltäväksi, se on tehtävä **kuukauden kuluessa siitä, kun valituksen tekijä on tullut tietoiseksi asiaankuuluvista seikoista**, jotka merkitsevät väitettyä prosessuaalisten takeiden loukkaamista tai viraston tutkimuksiin sovellettavien sääntöjen rikkomista. **Valitus on joka tapauksessa tehtävä viimeistään kuukauden kuluessa tutkimuksen päättämisestä.**

Valvoja pyrkii valitusten käsiteltäväksi ottamisen arvioinnissa huomioimaan sekä OLAF-asetuksen asiaa koskevien säännösten sanamuodon että niiden tarkoituksen. Vuonna 2025 valvoja arvioi kaikkien valitusten käsiteltäväksi ottamisen asetetussa määräajassa. Hän totesi, että kolme valitusta voitiin ottaa käsiteltäväksi ja neljä voitiin ottaa käsiteltäväksi osittain. Sen sijaan 12 valitusta ei täyttänyt käsiteltäväksi ottamisen edellytyksiä. (Kaavio 7.)

Syyt siihen, ettei valitusta otettu käsiteltäväksi, olivat seuraavat: i) kymmenessä tapauksessa valituksissa esitettiin väitteitä, jotka eivät kuulu valvojan toimivaltaan, ii) kymmenessä tapauksessa valvoja katsoi väitteet ilmeisen perusteettomiksi joko siksi, ettei niitä tuettu tosiseikoin ([16]) tai ettei niille ollut perusteita ([17]), iii) kymmenessä tapauksessa valituksessa esitettiin toistuvia väitteitä (ks. tämän toimintakertomuksen kohta 4.1.4), iv) yhdeksässä tapauksessa valittaja ei noudattanut 9 b artiklan 2 kohdassa asetettuja määräaikoja ja v) yhdessä tapauksessa valituksen jätti muu kuin asianomainen henkilö (kaavio 8).

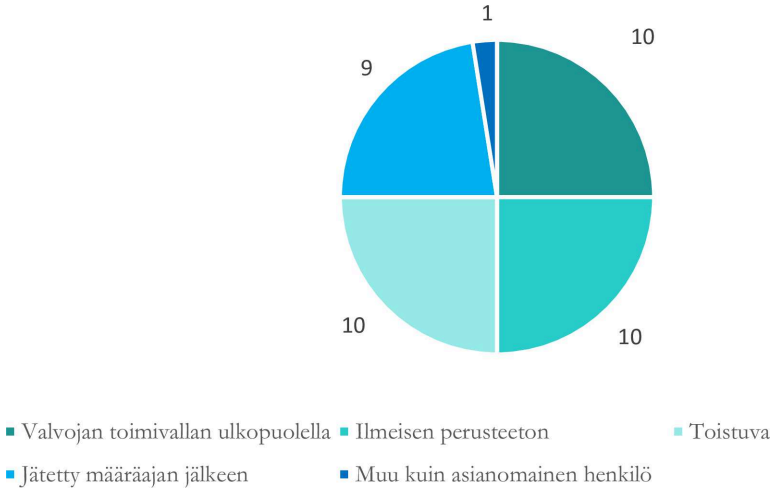
Kaavio 7

Vuonna 2025 vastaanotettujen valitusten ottaminen käsiteltäväksi



Kaavio 8

Vuonna 2025 vastaanotettujen valitusten tutkimatta jättämisen syyt (mukaan lukien osittain käsiteltäväksi otetut valitukset)



([16]) Tällaiset valitukset sisältävät väitteitä, joita ei tueta selkeillä todisteilla tai jotka ovat keskenään ristiriitaisia.
([17]) Tällaiset valitukset sisältävät selvästi virheellisiä tai perusteettomista väitteitä.

4.1.1 *Yhden kuukauden valitusaika*

Myös vuonna 2025 käsiteltäväksi ottamista koskevalla arvioinnilla oli valvojan valitusmekanismissa tärkeä portinvartijan rooli. Kaikissa tapauksissa, joissa valituksia tai väitteitä ei otettu käsiteltäväksi, valvoja selitti valituksen tekijälle yksityiskohtaisesti päätöksensä oikeusperustan ja syyt. Kuten edellä todettiin, OLAF-asetuksen 9 b artiklan 2 kohdassa vahvistetaan kaksi määräaikaa valitusten tekemiselle valvojalle. Kyseisen säännöksen mukaan valitus on tehtävä joko i) kuukauden kuluessa siitä, kun valituksen tekijä on tullut tietoiseksi asiaankuuluvista seikoista, jotka merkitsevät väitettyä rikkomista, tai, jos tutkimus on saatu päätökseen, ii) kuukauden kuluessa tutkimuksen päättymisestä. Päätettyjen tutkimusten osalta OLAF-asetuksessa asetetaan kuitenkin tiukempi lisäedellytys käsiteltäväksi ottamiselle: **valitus on jätettävä ennen kuin tutkimuksen päättämisestä on kulunut kuukausi riippumatta siitä, milloin valituksen tekijä tulee tietoiseksi asiaankuuluvista seikoista** (OLAF-asetuksen 9 b artiklan 2 kohta).

Valvoja toteaa, että tämä päätettyihin tutkimuksiin sovellettu lisäedellytys on kiistatta rajoittava. Sen tarkoituksena on kuitenkin turvata mahdollisten kansallisen tai EU:n tason jatkomenettelyjen eteneminen sekä valvojan omien, kussakin tapauksessa annettujen suositusten ja ratkaisuehdotusten vaikuttavuus. Valvojan näkemyksillä ei olisi juurikaan merkitystä jo päätetyissä tapauksissa, joiden osalta voi olla jo käynnissä jatkomenettelyjä kansallisissa tai EU:n tason viranomaisissa. Tällaisissa harvinaisissa tapauksissa valvoja katsoo, että asianomaiset henkilöt voivat vain esittää valituksensa kohteena olevat epäkohdat näille viranomaisille ja turvautua käytettävissä oleviin oikeudellisiin tai hallinnollisiin oikeussuojakeinoihin.

Toimivuuteen liittyvistä perusteluista huolimatta päätettyihin tutkimuksiin sovellettu ehdoton yhden kuukauden määräaika voi tietyissä tapauksissa herättää huolta oikeusvarmuudesta ja oikeudenmukaisuudesta ([18]). Tämä on merkittävä ongelma, koska OLAF-asetuksessa ei tällä hetkellä velvoiteta OLAFia ilmoittamaan asianomaisille henkilöille tarkkaa päivämäärää, jolloin heitä koskeva tutkimus päätetään. Näin ollen yhden kuukauden määräaika voi alkaa kulua ilman, että asianomainen henkilö on asiasta tietoinen, mikä saattaa tosiasiallisesti estää häntä käyttämästä valitusmekanismia.

Yhdessä vuonna 2025 tehdyssä valituksessa tilanne oli juuri tällainen, ja valvoja joutui punnitsemaan sopivaa tasapainoa OLAF-asetuksen 9 b artiklan 2 kohdan mukaisten, käsiteltäväksi ottamista koskevien vaatimusten tiukan soveltamisen (joka olisi johtanut siihen, että valitus olisi jätetty tutkimatta, koska se oli jätetty määräajan jälkeen) ja perusoikeuskirjan 41 artiklassa vahvistettujen oikeudenmukaisuutta ja hyvää hallintoa koskevien yleisten periaatteiden välillä.

Kyseisessä tapauksessa OLAF oli ilmoittanut valituksen tekijälle mahdollisuudesta tehdä valitus valvojalle vasta sen jälkeen, kun kuukauden määräaika valituksen tekemiselle oli jo päättynyt. **Valvoja katsoi siksi, että tapauksen poikkeukselliset olosuhteet huomioon ottaen OLAF-asetuksen 9 b artiklan 2 kohdan toisen alakohdan automaattinen soveltaminen vaarantaisi perusoikeuskirjan 41 artiklassa taatut oikeudenmukaisuuden ja hyvän hallinnon periaatteet**. Valvoja katsoi, että OLAF oli tarkoittanut, että määräaika alkaisi kulua siitä hetkestä, kun se ilmoitti valituksen tekijälle mahdollisuudesta tehdä valitus valvojalle. Tämä oli ainoa mahdollinen tulkinta, joka ei tehnyt OLAF-asetuksen 9 b artiklan 2 kohtaa tehottomaksi ja joka samalla varmisti, että valituksen tekijältä ei käytännössä evätty mahdollisuutta käyttää valitusmekanismia. Valitus otettiin näin ollen käsiteltäväksi.

Valvoja katsoo näin ollen, että **valitusten tekemiselle** erityisesti (mutta ei yksinomaan) päätettyjen tutkimusten osalta **asetettu tiukka määräaika, on seikka, jota tulee tarkastella huolellisesti OLAF-asetuksen arvioinnin ja myöhemmän tarkistamisen yhteydessä** ([19]).

([18]) Ks. prosessuaalisten takeiden valvojan toimintakertomus 2022 (EUVL C 248, 13.7.2023, s. 1), kohta 3.3.1, prosessuaalisten takeiden valvojan toimintakertomus 2023 (EUVL C, C/2024/5673, 23.9.2024), kohta 4.1, ja prosessuaalisten takeiden valvojan toimintakertomus 2024 (EYVL C, C/2025/4511, 7.8.2025), kohta 4.1.

([19]) Ks. valvojan lausunto asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 soveltamisen ja vaikuttavuuden arvioinnista, ehdotukset 9 ja 16, saatavilla osoitteessa: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/3c7a4446-920f-4cdb-92a3-f465e766a30e_en?filename=Annex%20-%20CTR%20Opinion%20on%20evaluation.pdf.

4.1.2 *Valitukset, jotka eivät kuulu valvojan toimivaltaan*

OLAFin päivittäisessä työssä käsitellään suuria määriä henkilötietoja, joista osa on arkaluonteisia. OLAF voi myös suorittaa tutkintatoimia, kuten digitaalisia rikosteknisiä toimenpiteitä, joita voidaan pitää henkilötietojen suojan näkökulmasta yksityisyyttä loukkaavina. Siksi ei ole yllättävää, että vuonna 2025 valituksen tekijät esittivät väitteitä, jotka koskivat heidän oikeuttaan henkilötietojen suojaan, sellaisena kuin se on taattu perusoikeuskirjan 8 artiklassa ja asetuksessa (EU) 2018/1725 ([20]) (jäljempänä 'EU:n tietosuoja-asetus').

Kuten valvoja on aiemmin todennut ([21]), vaikka hänen toimivaltaansa kuuluu myös sen tarkastaminen, että OLAF noudattaa perusoikeuksia, **EU:lla on riippumaton valvontaviranomainen**, **Euroopan tietosuojavaltuutettu**, jolla on useita yksityisyyden suojaan ja tietosuojaan liittyviä tehtäviä. EU:n tietosuoja-asetuksen 52 artiklassa säädetään, että Euroopan tietosuojavaltuutetun tehtävänä on valvoa kyseisen asetuksen ja muiden unionin säädösten niiden säännösten soveltamista, jotka koskevat luonnollisten henkilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien suojelua unionin toimielimen tai elimen suorittaman henkilötietojen käsittelyn yhteydessä, ja varmistaa niiden täytäntöönpano. Koska EU on perustanut **erityisen elimen takaamaan henkilötietojen suojaa koskevan perusoikeuden toteutumisen**, on kyseisen elimen (eli Euroopan tietosuojavaltuutetun) eikä valvojan tehtävä käsitellä valituksia, jotka koskevat väitettyjä tietosuojasääntöjen rikkomisia. Näiden sääntöjen mukaan kuka tahansa voi tehdä valituksen Euroopan tietosuojavaltuutetulle kahden vuoden kuluessa siitä, kun hän on tullut tietoiseksi seikoista, joihin valitus perustuu. Avoimuuden vuoksi valvoja on sisällyttänyt täytäntöönpanosäännöksiin vastaavan säännöksen selventääkseen tätä toimivallan jakoa ([22]).

Vaikka valvoja ei käsittele väitteitä, jotka koskevat pelkästään EU:n tietosuoja-asetuksen tulkintaa ja soveltamista, hän ottaa huomioon yksityisyyden suojaan ja tietosuojaan liittyvät näkökohdat arvioidessaan, noudattaako OLAF yleisesti prosessuaalisia takeita.

4.1.3 *Tuomioistuimissa vireillä olevat asiat*

Raportointivuoden aikana valvoja käsitteli valituksen, jossa tuotiin esiin tosiseikkoja, joita koskeva asia oli vireillä unionin yleisessä tuomioistuimessa. Täytäntöönpanosäännösten 6 artiklassa edellytetään, että valvoja lopettaa asian käsittelyn, jos hän havaitsee, että **valituksessa esitetyt tosiseikat ovat tai ovat olleet oikeuskäsittelyn kohteena**. Siksi, kuten vuonna 2023 ([23]), valvoja päätti valituksen käsittelyn niiden väitteiden osalta, jotka olivat vireillä unionin yleisessä tuomioistuimessa, mutta otti muut väitteet käsiteltäväksi.

Tämä tapaus paljasti lainsäädännöllisen puutteen OLAF-asetuksessa: asetus ei sisällä nimenomaista säännöstä vuorovaikutuksesta valitusmekanismin ja kansallisissa tai Euroopan unionin tuomioistuimissa vireillä olevien oikeudenkäyntien välillä. Tämä puute aiheuttaa epävarmuutta sekä valituksen tekijöille että viranomaisille siitä, miten valituksia tulisi käsitellä, kun niiden taustalla olevat asiat ovat jo oikeudenkäynnin kohteena. Koska valitusmekanismin tarkoituksena on täydentää oikeusviranomaisten, kuten unionin yleisen tuomioistuimen tai unionin tuomioistuimen, suorittamaa käsittelyä sen sijaan, että näitä menettelyjä toteutettaisiin rinnakkain, tällaisen nimenomaisen säännöksen puuttuminen OLAF-asetuksesta tarkoittaa, että valvoja ja oikeusviranomaiset voivat käsitellä samaa asiaa samanaikaisesti. Tämä päällekkäisyys voi johtaa ristiriitaisiin arviointeihin tosiseikoista.

Siksi valvoja on kehottanut EU:n lainsäätäjiä muuttamaan OLAF-asetuksen 9 b artiklaa siten, että valvojalle asetetaan selkeä velvoite lopettaa valituksen käsittely, jos sen taustalla oleva asia on vireillä kansallisissa tai Euroopan unionin tuomioistuimissa ([24]).

([20]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1725, annettu 23 päivänä lokakuuta 2018, luonnollisten henkilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja päätöksen N:o 1247/2002/EY kumoamisesta, PE/31/2018/REV/1 (EUVL L 295, 21.11.2018, s. 39).

([21]) Ks. prosessuaalisten takeiden valvojan toimintakertomus 2022, kohta 3.3.2.

([22]) Täytäntöönpanosäännösten 5 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa: "Valvojan on myös jätettävä tutkimatta kantelut, jotka koskevat Euroopan tietosuojavaltuutetun toimivaltaan kuuluvia asioita, eli valituksia, jotka liittyvät asetuksen (EU, Euratom) 2018/1725 soveltamiseen ja henkilötietojen suojaa koskevan perusoikeuden kunnioittamiseen."

([23]) Ks. edellä mainittu prosessuaalisten takeiden valvojan toimintakertomus 2023, kohta 4.3.

([24]) Ks. edellä mainittu valvojan lausunto asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 soveltamisen ja vaikuttavuuden arvioinnista, ehdotus 19.

4.1.4 *Toistuvia valituksia koskevan kirjeenvaihdon lopettaminen*

Valvoja ei kohdannut raportointivuoden aikana valituksia, joissa olisi käytetty epäasiallista kieltä. Hän havaitsi kuitenkin tapauksia, joissa valituksen tekijät jättivät toistuvasti valituksia, joissa esitettiin samat väitteet, vaikka asiassa olisi jo annettu perusteltu tutkimatta jättämistä koskeva päätös tai lopullinen päätös valituksen perusteista. Valvoja kohtasi myös tapauksia, joissa valituksen tekijä oli tehnyt suuren määrän valituksia OLAFin tutkimusten kannalta vähäisistä tai merkityksettömistä seikoista. Tällaiset käyttäytymismallit uhkaavat heikentää valitusmekanismin ensisijaista tarkoitusta, joka on OLAFin tutkimusten kohteena olevien henkilöiden perusoikeuksien ja prosessuaalisten takeiden tehokas turvaaminen. Ne voivat myös aiheuttaa suhteetonta hallinnollista rasitusta sekä valvojalle että sihteeristölle, koska nämä joutuvat käyttämään aikaa ja resursseja tapauksiin, jotka eivät merkittävästi edistä niiden oikeuksien suojaamista, joita mekanismilla on tarkoitus puolustaa. Siksi mekanismin tehokkuuden ja uskottavuuden säilyttämisen kannalta on olennaisen tärkeää varmistaa, että valitusmenettelyssä keskitytään edelleen perusteltuihin ja merkityksellisiin valituksiin.

Valvoja kuitenkin huomauttaa, että OLAF-asetus ei sisällä nimenomaista säännöstä, jonka nojalla hän voisi todeta valituksen epäasialliseksi tai toistuvaksi. Tämän puutteen korjaamiseksi **valvoja** on vahvistanut täytäntöönpanosäännösten 5 artiklan 4 kohdassa sisäisen menettelyn ja **kehittänyt hallinnollisen käytännön, jonka tarkoituksena on vähentää valitusmekanismin mahdollista väärinkäyttöä**. Käytäntöön kuuluu tällaisten valitusten rekisteröiminen uusina valituksina sekä virallisen tutkimatta jättämistä koskevan päätöksen ja ensimmäisen varoituksen antaminen valituksen tekijälle. Päätöksessä ilmoitetaan, että asiaa koskevat uudet yhteydenotot tai valitukset katsotaan toistuviksi eikä niitä enää arvioida. Samassa päätöksessä valituksen tekijälle ilmoitetaan myös, että asiaa koskeva kirjeenvaihto lopetetaan komission hyvän hallintotavan säännöstön ([25]) mukaisesti. **Kaikki valituksen tekijän samasta asiasta tämän jälkeen toimittamat kirjeet tai valitukset katsotaan väärinkäytöksiksi.**

Vuonna 2025 valvoja kohtasi **neljä tapausta**, jossa valituksen tekijä esitti väitteitä asioista, jotka valvoja oli jo käsitellyt antamalla joko perustellun tutkimatta jättämistä koskevan päätöksen tai valituksen perusteita koskevan lopullisen päätöksen. Tällä perusteella **valvoja päätti lopettaa näitä tapauksia koskevan kirjeenvaihdon** edellä esitetyn hallinnollisen käytännön mukaisesti.

4.2 **Kontradiktorinen menettely**

Valituksia koskevan alustavan arvioinnin jälkeen valvoja pyysi OLAFia esittämään näkemyksensä niistä seitsemästä valituksesta, jotka otettiin käsiteltäväksi kokonaan tai osittain. Tämän jälkeen valvoja lähetti OLAFin vastaukset valituksen tekijöille ja kehotti näitä esittämään huomautuksensa OLAFin näkemyksistä.

Valvoja pyrkii lähtökohtaisesti antamaan **kontradiktoristen menettelyjen periaatteelle mahdollisimman laajan vaikutuksen**. Siksi kaikille osapuolille annettiin mahdollisuus esittää kantansa ja toimittaa liiteasiakirjoja. Niille myös lähtökohtaisesti ilmoitettiin toistensa lausunnoista ja annettiin mahdollisuus esittää huomautuksia. Asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa valvoja kuitenkin poikkesi tästä periaatteesta ja salli OLAFin toimittamien tietojen luottamuksellisen käsittelyn täytäntöönpanosäännösten 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Valvoja sovelsi tätä säännöstä tutkimuksen luottamuksellisuuden ja tehokkuuden suojelemiseksi tapauksissa, joissa OLAFin vastaukset olisivat voineet paljastaa sen työmenetelmät, estää sitä keräämästä tarvittavaa näyttöä tai jopa vaarantaa yleisen tutkintastrategian. Näissä tapauksissa valvoja sopi OLAFin kanssa, että OLAF toimittaisi vastauksistaan i) valituksen tekijälle lähetettävän ei-luottamuksellisen version, jotta valituksen tekijä voisi ymmärtää OLAFin menettelyn taustalla olevat syyt ja voisi siten kyseenalaistaa OLAFin vastauksen ja esittää vastaväitteitä, sekä ii) luottamuksellisen, yksityiskohtaisemman version, jossa annetaan tarkempi selvitys OLAFin ei-luottamuksellisessa versiossa esittämistä syistä. Tämän tasapainoisen ratkaisun ansiosta valvoja pystyi suorittamaan perusteellisen arvioinnin kaikista näistä tapauksista ja noudattamaan samalla **velvollisuuttaan varmistaa OLAFin tutkimusten luottamuksellisuus**. Tämä käytäntö on nyt virallistettu työjärjestelyjen 10 artiklalla ([26]).

Näin ollen valituksen tekijät voivat luottaa siihen, että valvoja tutkii tapauksen riippumattomasti ja perusteellisesti, vaikka heillä ei olekaan oikeutta saada kaikkia tietoja.

([25]) Ks. Komission päätös (EU) 2024/3083, annettu 4 päivänä joulukuuta 2024, hyvän hallintotavan säännöstöstä Euroopan komission henkilöstölle yleisösuhteita varten (EUVL L 2024/3083, 5.12.2024).

([26]) Ks. alaviite 10.

4.3 **Kehotus ratkaista valitus**

Valvoja teki vuonna 2025 päätöksen yhdeksästä käsiteltäväksi otetusta valituksesta, joista yhdessä valvoja kehotti OLAFia toteuttamaan toimia valituksen ratkaisemiseksi OLAF-asetuksen 9 b artiklan 3 kohdan mukaisesti. Kyseisessä tapauksessa valituksen tekijä oli ilmaissut huolensa OLAFin oikeudenmukaisuudesta ja puolueettomuudesta tutkimuksen suorittamisessa, erityisesti valituksen tekijän toimitiloissa toteutetun näytönkeruun aikana ([27]). Valvoja, jolla on erityinen pääsy tapausten asiakirja-aineistoon ([28]), totesi aineiston tarkastelun ja osapuolten lausuntojen perusteella, että tapauksessa oli loukattu i) perusoikeuskirjan 7 artiklassa taattua **oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen** sekä ii) perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaista **oikeutta hyvään hallintoon**, joka liittyy oikeuteen tulla kohdelluksi oikeudenmukaisesti, ihmisarvoisesti ja kohteliaasti koko tutkintaprosessin ajan.

Valvoja ehdotti näin ollen, että OLAF toteuttaisi erityisiä toimenpiteitä valituksen ratkaisemiseksi. Se kehotti OLAFia muun muassa sulkemaan valituksen tekijän oikeuksia loukanneet OLAFin työntekijät pois kaikista kyseiseen tutkimukseen liittyvistä jatkotoimista. Valvoja kehotti OLAFia myös lähettämään valituksen tekijälle virallisen kirjeen, jossa vahvistetaan hänen havaitsemansa tutkimuksen aikana tapahtuneet loukkaukset ja selostetaan yksityiskohtaisesti puutteiden korjaamiseksi toteutetut toimenpiteet. OLAF pani valvojan ehdottamat ratkaisut kokonaisuudessaan täytäntöön, mihin valvoja oli tyytyväinen. Valvoja päätti asian käsittelyn antamatta suositusta.

4.4 **Käsittelyn päättämistä koskevat päätökset**

Valvoja teki vuoden 2025 loppuun mennessä **käsittelyn päättämistä koskevan päätöksen yhteensä kuudesta valituksesta**. Näistä valituksista (jotka oli otettu käsiteltäväksi joko kokonaan tai osittain) yksi oli tehty vuonna 2024 ja viisi vuonna 2025 ([29]).

Valvoja arvioi monen tyyppisiä väitteitä ja kehitti niiden pohjalta edelleen käsitteellistä kehystä, jonka puitteissa valituksia arvioidaan. Valvojan tehtävästä lähes neljän toimintavuoden aikana saatu kokemus on osoittanut valvojan suorittaman arvioinnin tärkeyden: käsittelyn päättämistä koskevan päätöksen tarkoituksena ei ole ainoastaan **kehottaa OLAFia korjaamaan tutkimuksen puutteet**, kun rikkomuksia havaitaan, vaan myös **vahvistaa OLAFin tutkimusten legitiimiyttä sekä tarjota valituksen tekijöille tärkeä oppimismahdollisuus** tapauksissa, joissa valvoja toteaa kontradiktorisen menettelyn ja perusteellisen oikeudellisen arvioinnin jälkeen, ettei rikkomusta ole tapahtunut.

Valvoja totesi viidessä tapauksessa, että valituksen tekijän prosessuaalisia takeita tai oikeuksia ei ollut rikottu. Jäljellä olevassa valituksessa valvoja päätti tapauksen käsittelyn saatuaan OLAFilta myönteisen vastauksen ratkaisuehdotukseensa eli OLAF-asetuksen 9 b artiklan 3 kohdan mukaiseen kehotukseensa ratkaista valitus. Vaikka viidessä muussa tapauksessa ei havaittu rikkomuksia kun asian olosuhteet huomioon ottaen, valvoja kuitenkin katsoi, että tietyt käytännöt voivat antaa syytä huoleen, jos ne toistuvat muissa yhteyksissä. Näissä tapauksissa valvoja sisällytti käsittelyn päättämistä koskevaan päätökseen sivuhuomautuksia, joilla se pyrki kiinnittämään OLAFin huomion näihin seikkoihin.

Näissä sivuhuomautuksissa valvoja kehotti OLAFia ottamaan kyseiset seikat huomioon tulevissa tutkimuksissaan ja tarvittaessa harkitsemaan käytäntöjensä muuttamista. Tämä menettelytapa antaa valvojalle mahdollisuuden arvioida säännösten noudattamista yksittäistapauksissa ja samalla edistää OLAFin tutkimuskäytäntöjen jatkuvaa parantamista, jotta voidaan estää asianomaisten henkilöiden prosessuaalisten takeiden rikkominen vastaavissa tilanteissa tulevaisuudessa. Kuten tämän toimintakertomuksen jaksossa 8 selostetaan tarkemmin, useissa päätöksissä, myös sivuhuomautuksissa, esitetyt oikeudelliset perustelut ovat vaikuttaneet suoraan OLAFin henkilöstölle tarkoitettujen tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden tarkistamiseen, mikä on ulottanut yksittäisten tapausten vaikutuksen niiden välitöntä asiayhteyttä pidemmälle.

Valvojalla oli myös tilaisuus kehottaa OLAFia kiinnittämään huomiota siihen, että on tärkeää varmistaa selkeä viestintä valituksen tekijöiden kanssa ja käyttää johdonmukaisesti OLAF-asetuksen virallisten kieliversioiden mukaista terminologiaa, kun viestitään muilla kielillä kuin englanniksi.

([27]) Tarkempia tietoja valituksen sisällöstä on jäljempänä kohdissa 5.1.2 ja 5.2.
([28]) Ks. alaviite 9.
([29]) Valvoja otti vuonna 2025 käsiteltäväksi kaikkiaan seitsemän kyseisenä vuonna jätettyä valitusta. Saman vuoden aikana hän antoi päätöksen kuitenkin vain viiden valituksen perusteista. Kuten edellä jaksossa 2 mainittiin, päätökset kahdesta muusta käsiteltäväksi otetusta valituksesta tehtiin vuoden 2026 alkupuoliskolla.

Lisäksi, kuten jäljempänä selostetaan, valvoja pystyi selkeyttämään prosessuaalisten takeiden soveltamista ja asianomaisten henkilöiden perusoikeuksia tapauksissa, joissa OLAFin tutkinnan aikana ilmenee uutta näyttöä mahdollisesta rikollisesta toiminnasta, joka kuuluu Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimivaltaan. Valvoja tarkasteli erityisesti OLAF-asetuksen 9 artiklan 4 kohdassa säädetyn huomautusmahdollisuuden ja 12 c artiklan 7 kohdassa säädetyn poikkeuksen vuorovaikutusta tilanteissa, joissa OLAF tekee EPPOlle ilmoituksen mahdollisesta rikollisesta toiminnasta.

5. **Valitusten sisältöön liittyvät näkökohdat: yleiskatsaus valvojan tärkeimmistä havainnoista**

Valvoja käsitteli vuonna 2025 useita valituksen tekijöiden esittämiä väitteitä, jotka koskivat prosessuaalisia takeita ja OLAFin tutkimuksiin sovellettavia sääntöjä. Koska valvojalla oli erityinen pääsy asiaankuuluvien tutkimusten asiakirja-aineistoon, hän pystyi arvioimaan jokaisen valituksen kaikkien saatavilla olevien todisteiden ja tietojen perusteella.

Valvoja katsoo, että käsittelyn päättämistä koskevan päätösten myötä vähitellen muodostuva käsitteellinen kehys tarjoaa selkeää ohjeistusta OLAFin tutkimustoimille sekä ratkaisuehdotusten että sivuhuomautusten muodossa.

Luottamuksellisuusperiaatteen mukaisesti valvoja ei saa paljastaa OLAFin tutkimusten sisältöä. Tätä periaatetta kunnioittaen valvoja esittää seuraavassa osiossa yleiskatsauksen valituksen tekijöiden esittämistä painavimmista väitteistä ja siitä, miten hän on niitä käsitellyt.

5.1 **Puolustautumisoikeus**

Kuten vuonna 2024, puolustautumisoikeuden loukkaaminen OLAFin tutkimuksessa oli useimmin esitetty väite, jota valvoja joutui raportointivuoden aikana arvioimaan. Esitettyjen perustelujen moninaisuus antoi valvojalle mahdollisuuden arvioida monia tämän keskeisen prosessuaalisen oikeuden vivahteita.

5.1.1 *Tiedonsaantioikeus*

Yhdessä tapauksessa valituksen tekijä väitti, että OLAF oli rikkonut **OLAF-asetuksen 9 artiklan 3 kohtaa**, koska se **ei ollut tiedottanut häntä tutkinnan vaiheesta**. Valituksen tekijän näkemyksen mukaan hyvän hallintotavan yleiset periaatteet edellyttävät, että jokaiselle OLAFin tutkimuksen kohteena olevalle henkilölle annetaan ainakin vähimmäistiedot tutkinnan edistymisestä.

Valvoja käytti tilaisuutta hyväkseen selventääkseen OLAF-asetuksen 9 artiklan 3 kohdan soveltamisalaa ja oikeuksia, joita se antaa asianomaisille henkilöille. Hän totesi ensinnäkin, että säännös velvoittaa OLAFin ilmoittamaan EU:n toimielimen virkamiehelle tai muuhun henkilöstöön kuuluvalle mahdollisuudesta joutua henkilökohtaisesti syytetyksi sääntöjenvastaisuudesta, jollei siitä aiheudu haittaa tutkimuksen suorittamiselle. Tältä osin 9 artiklan 3 kohdassa todetaan, että ”jos tutkimuksessa ilmenee, että virkamies tai muuhun henkilöstöön kuuluva, toimielimen tai elimen jäsen, toimiston tai viraston päällikkö taikka sen työntekijä saattaa olla asianomainen henkilö, tälle virkamiehelle tai muuhun henkilöstöön kuuluvalle, toimielimen tai elimen jäsenelle, toimiston tai viraston päällikölle taikka sen työntekijälle on ilmoitettava asiasta välittömästi”. Vastaavasti tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden 28 artiklan 1 kohdan mukaan OLAFin on ilmoitettava EU:n toimielinten, elinten ja laitosten jäsenille, virkamiehille tai muulle henkilöstölle heti, kun nämä on nimetty asianomaisiksi henkilöiksi ([30]).

([30]) Valvojan vuonna 2025 käsittelemät tutkimukset oli suoritettu vuoden 2021 tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden mukaisesti. Ohjeet ovat saatavilla osoitteessa: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/3dc10699-df07-4782-ae0d-232cd698286c_en?filename=gip_2021_en.pdf. Tutkimusmenettelyjä koskevia ohjeita on sittemmin tarkistettu, ja ne on korvattu uudella versiolla, joka tuli voimaan 1. tammikuuta 2026 (jäljempänä ’vuoden 2026 ohjeet’). Uusi versio on saatavilla osoitteessa: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en?filename=gips-2026_en.pdf.
Jotta voitaisiin ottaa huomioon tulevaisuuden tarpeet ja helpottaa lukijan ymmärrystä OLAFin tutkimuksiin nykyisin sovellettavasta oikeudellisesta kehyksestä ja valvojan sitä koskevista tulkinnoista, tässä vuosikertomuksessa on mukautettu valvojan alkuperäisiin päätöksiin sisältyviä viittauksia vuoden 2021 tutkimusmenettelyjä koskeviin ohjeisiin siten, että niissä viitataan vuoden 2026 ohjeiden vastaaviin määräyksiin. Edellä selostetussa tapauksessa valvoja viittasi päätöksessään vuoden 2021 tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden asiaa koskeviin määräyksiin, mutta valvojan antamia lausuntoja ja tekemiä päätelmiä voidaan soveltaa myös vuoden 2026 ohjeiden vastaaviin määräyksiin. Vuoden 2021 tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden 9 artiklan 2 kohta sisältää vastaavan virkkeen, jossa todetaan, että tutkimusyksikön on ilmoitettava mahdollisimman pian EU:n toimielinten, elinten ja laitosten jäsenille, virkamiehille tai muille henkilöstöön kuuluville siitä, että he ovat mahdollisesti osallisina aloitetussa tutkimuksessa.

Valvoja totesi lisäksi, että henkilön oikeus saada ilmoitus asemastaan asianomaisena henkilönä tunnustetaan nimenomaisesti vain sisäisten tutkimusten osalta. Sen sijaan OLAF-asetuksessa ei nimenomaisesti myönnetä vastaavaa oikeutta ulkoisten tutkimusten kohteena oleville henkilöille, minkä vuoksi tällaisen ilmoituksen antamisen tarkka ajankohta ja tapa jäävät epäselviksi.

Valvoja huomautti, että unionin yleinen tuomioistuin vahvisti asiassa *LA International Cooperation v. komissio* ([31]) aiemmin asiassa *Oikonomopoulos v. komissio* ([32]) antamansa oikeuskäytännön sekä katsoi, että OLAF-asetuksen 9 artiklan 3 kohdassa säädetty velvoite ilmoittaa asianomaiselle henkilölle tämän asemasta OLAFin tutkimuksen kohteena **koskee myös ulkoisia tutkimuksia**. Kyseisen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun ulkoisen tutkimuksen aikana käy ilmi, että yksityishenkilö tai oikeushenkilö saattaa olla asianomainen henkilö, kyseiselle henkilölle tai oikeushenkilölle on ilmoitettava asiasta välittömästi, jollei siitä aiheudu haittaa tutkimukselle tai kansallisen oikeusviranomaisen toimivaltaan kuuluville tutkimuksille.

Yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti valvoja katsoi, että OLAF-asetuksessa olisi nimenomaisesti tunnustettava **ulkoisten tutkimusten** kohteena olevien henkilöiden oikeus saada ilmoitus asemastaan asianomaisena henkilönä *mahdollisimman pian*. Siksi valvoja ehdotti OLAF-asetuksen soveltamisen ja vaikutusten arvioinnista antamassaan lausunnossa 9 artiklan 3 kohdan muuttamista Euroopan unionin tuomioistuimen nykyisen oikeuskäytännön mukaisesti ([33]).

Valvojan tarkastelemassa tapauksessa valituksen tekijä ei kuitenkaan keskittynyt siihen, oliko hänelle ilmoitettu hänen asemastaan asianomaisena henkilönä, vaan hänen väitteensä koskivat väitettyä oikeutta saada tietoa tutkinnan edistymisestä. Tältä osin valvoja totesi, että **OLAF-asetuksessa ei anneta oikeutta saada tietoa meneillään olevan tutkimuksen täsmällisistä vaiheista tai etenemisestä** tai OLAFin suorittamista tutkintatoimista. Valvoja näin ollen katsoi, että valituksen tekijän esittämä väite on perusteeton.

5.1.2 *Oikeus itse valitsemaansa avustajaan*

Kahdessa tapauksessa valvoja tarkasteli asianomaisten henkilöiden oikeutta saada apua itse valitsemaltaan avustajalta ja oikeutta olla todistamatta itseään vastaan sisäisissä tutkimuksissa. Molemmissa tapauksissa valituksen tekijät väittivät, että OLAF ei ollut antanut heille riittävästi tietoa puolustautumisoikeuksistaan eikä etenkään oikeudesta avustajaan tai oikeudesta olla todistamatta itseään vastaan, kun toimielimen, elimen tai laitoksen tiloissa aloitettiin tarkastus. Valvoja totesi molemmissa tapauksissa, että **OLAF-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa ei nimenomaisesti mainita, että sisäisen tutkimuksen kohteena olevalla henkilöllä olisi oikeus käyttää apunaan asianajajaa tarkastuksen aikana**. Asetuksessa ei myöskään mainita, että asianomaisella henkilöllä olisi oikeus saada tieto siitä, että OLAF tekee tarkastuksen hänen toimitiloissaan. Sen sijaan asetuksen 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa annetaan OLAFille oikeus ”viipymättä ja ilman ennakkoilmoitusta saada pääsy toimielinten, elinten ja laitosten hallussa oleviin merkityksellisiin tietoihin ja dataan – – ja niiden toimitiloihin”. Tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden ([34]) 47 artiklan 1 kohdassa täsmennetään lisäksi, että OLAF voi suorittaa tarkastuksia toimitiloissa milloin tahansa tutkimuksen aikana.

Sovellettavasta oikeudellisesta kehyksestä seuraa, että **asianomaisen henkilön tai hänen asianajajansa läsnäolo ei ole edellytys OLAFin suorittaman toimitilojen tarkastuksen laillisuudelle**. OLAF voi tarvittaessa suorittaa tarkastuksen myös asianomaisen henkilön poissa ollessa, edellyttäen että paikalla on toinen asianomaisen EU:n toimielimen, elimen tai laitoksen työntekijä tai vartija. OLAFilla ei siis ole OLAF-asetuksen nojalla selkeää velvollisuutta ilmoittaa sisäisen tutkimuksen kohteena olevalle henkilölle mahdollisuudesta käyttää apunaan asianajajaa toimitilojen tarkastuksen aikana.

([31]) Ks. tuomio 29.6.2022, LA International Cooperation v. komissio, T-609/20, ECLI:EU:T:2022:407, 22 ja 23 kohta.
([32]) Ks. tuomio 20.7.2016, Oikonomopoulos v. komissio, T-483/13, ECLI:EU:T:2016:421, 229 ja 230 kohta.
([33]) Ks. edellä mainittu valvojan lausunto asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 soveltamisen ja vaikuttavuuden arvioinnista, ehdotus 3.
([34]) Kuten alaviitteessä 29 selitettiin, valvoja viittasi päätöksessään vuoden 2021 tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden asiaa koskeviin määräyksiin, mutta valvojan antamia lausuntoja ja tämän tekemiä päätelmiä voidaan soveltaa myös vuoden 2026 ohjeiden vastaaviin määräyksiin. Edellä selostetussa tapauksessa valvoja totesi, että vuoden 2021 tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden 17 artiklan 1 ja 4 kohta vastaavat sisällöltään vuoden 2026 ohjeiden 47 artiklaa.

Kyseessä olevissa tapauksissa valvoja totesi, että OLAF ei ollut loukannut valituksen tekijöiden puolustautumisoikeuksia ja että se oli toiminut sovellettavan oikeudellisen kehyksen mukaisesti. Lisäksi molempien tapausten asiakirjoista ja osapuolten lausunnoista kävi ilmi, että valituksen tekijöillä on ollut tosiasiallinen mahdollisuus käyttää puolustautumisoikeuksiaan ja he ovat myös tehneet niin.

Valvoja katsoi kuitenkin, että vaikka OLAF-asetuksessa ei säädetä muodollisesti oikeudesta avustajaan, kun OLAF suorittaa tarkastuksen toimielimen, elimen tai laitoksen tiloissa, siinä ei myöskään kielletä asianomaisia henkilöitä käyttämästä apunaan asianajajaa. Valvoja katsoi molemmissa tapauksissa, että koska **OLAF ei voi estää asianomaista henkilöä pyytämästä tai vastaanottamasta apua asianajajalta**, asianomaisella henkilöllä **on ollut mahdollisuus pyytää neuvoa asianajajalta milloin tahansa** tarkastuksen aikana. Tällainen mahdollisuus ei kuitenkaan estä OLAFia suorittamasta tarkastusta ([35]).

Valvoja lisäksi korosti, että vaikka sovellettavassa oikeudellisessa kehyksessä ei määrätä tarkasti, miten OLAFin on tiedotettava näistä oikeuksista, **niiden perustavanlaatuisen merkityksen vuoksi asianomaisille henkilöille olisi hyvän hallintotavan mukaisesti ilmoitettava kirjallisesti heille kuuluvista perusoikeuksista ja prosessuaalisista takeista**. Lisäksi vaikka OLAF-asetus ei sisällä tällaista muodollista vaatimusta, valvoja kehotti OLAFia ottamaan käyttöön käytännön **ilmoittaa asianomaisille henkilöille tarkastusten aikana selvästi, että heillä on vapaus halutessaan pyytää oikeudellista neuvontaa** ([36]).

5.1.3 *Mahdollisuus esittää huomautuksia OLAFin kuvaamista tosiseikoista*

OLAF-asetuksen 9 artiklan 4 kohdan mukaan OLAFin on annettava asianomaiselle henkilölle mahdollisuus esittää huomautuksia itseään koskevista tosiseikoista tutkimuksen valmistumisen jälkeen ja ennen henkilön nimeltä mainitsevien päätelmien laatimista. Lisäksi 9 artiklan 4 kohdassa täsmennetään, miten tämä mahdollisuus myönnetään, eli esittämällä yhteenveto tosiseikoista.

Mahdollisuus esittää huomautuksia OLAFin tosiseikkoja koskevasta yhteenvedosta sisältyy oikeuteen tulla kuulluksi OLAFin tutkimusten yhteydessä, ja se on asianomaisten henkilöiden kannalta tärkeä prosessuaalinen tae. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikeus tulla kuulluksi on osa puolustautumisoikeutta, ja näiden oikeuksien kunnioittaminen on EU:n oikeuden yleinen periaate ([37]). Unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että oikeus tulla kuulluksi antaa henkilölle mahdollisuuden ilmaista näkemyksensä tehokkaasti hallinnollisen menettelyn aikana ja ennen sellaisten päätösten tekemistä, jotka voivat vaikuttaa kielteisesti heidän etuihinsa ([38]).

Tästä oikeuskäytännöstä ([39]) seuraa, että tosiseikkojen yhteenvedon ensisijaisena tavoitteena on varmistaa, että asianomainen henkilö on tietoinen tosiseikoista ja todisteista, jotka OLAF on kerännyt tutkinnan aikana. Näin asianomainen henkilö voi ymmärtää häntä vastaan esitetyt väitteet ja käyttää oikeuttaan puolustautua esittämällä huomautuksia, selityksiä ja lisätietoja. Antamalla asianomaiselle henkilölle mahdollisuuden esittää huomautuksia OLAF varmistaa menettelyn oikeudenmukaisuuden ja asianmukaisuuden. Tämä estää puutteellisiin tai yksipuolisiin tietoihin perustuvat päätökset ja tarjoaa asianomaisille henkilöille mahdollisuuden kiistää OLAFin esittämät mahdollisesti virheelliset tai epätäydelliset tosiseikat. Mahdollisuus esittää huomautuksia voi myös auttaa parantamaan tutkinnan yleistä laatua. Asianomainen henkilö voi esimerkiksi esittää tietoja, joita OLAF ei välttämättä ole ottanut huomioon ja jotka voivat mahdollisesti vaikuttaa tutkimuksen tulokseen. Valvoja katsoo, että tosiseikkojen yhteenvedon laatiminen ja mahdollisuus esittää huomautuksia tosiseikoista on tärkeä prosessuaalinen tae, jolla varmistetaan tutkimuksen puolueettomuus ja oikeudenmukaisuus. Valvojan pitää äärimmäisen tärkeänä, että OLAFin asianomaisille henkilöille toimittamassa yhteenvedossa esitetään selkeitä, objektiivisia ja tosiseikkoihin perustuvia havaintoja muttei tehdä tosiseikoista mitään päätelmiä tai oikeudellista arviota. Tämä varmistaa prosessin oikeudenmukaisuuden, suojaa puolueellisuudelta ja ennakkoluuloilta tutkintavaiheessa ja turvaa asianomaisten henkilöiden oikeudet.

Yhdessä tapauksessa valituksen tekijä väitti, että OLAF-asetuksen 9 artiklan 4 kohtaa ja hänen oikeuttaan oikeudenmukaiseen, puolueettomaan ja objektiiviseen tutkintaan oli loukattu. Valituksen tekijän mukaan hänelle toimitetussa **tosiseikkojen yhteenvedossa esitettiin paitsi OLAFin tutkinnan kuluessa todetut tosiseikat myös OLAFin johtopäätöksiä ja tulkintoja**, jotka perustuivat subjektiiviseen arviointiin ja tekivät asiakirjasta monitulkintaisen.

([35]) Ks. edellä mainittu valvojan lausunto asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 soveltamisen ja vaikuttavuuden arvioinnista, ehdotus 4.
([36]) Ks. edellinen alaviite, ehdotus 5.
([37]) Ks. tuomio 19.10.2022, Sistem ecologica v. komissio, T-81/21, ECLI:EU:T:2022:641, 103 kohta, ja tuomio 14.6.2016, Marchiani v. parlamentti, C-566/14, ECLI:EU:C:2016:437, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.
([38]) Ks. tuomio 4.6.2020, EUH v. De Loecker, C-187/19 P, ECLI:EU:C:2020:444, 68 kohta.
([39]) Ks. tuomio 4.6.2020, EUH v. De Loecker, C-187/19 P, ECLI:EU:C:2020:444, 69 kohta, tuomio 3.7.2014, Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics, yhdistetyt asiat C-129/13 ja C-130/13, ECLI:EU:C:2014:2041, 38 kohta, sekä tuomio 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431, 37 ja 59 kohta.

Yleisellä tasolla valvoja muistutti OLAFia siitä, että sen tulisi olla varovainen laatiessaan tosiseikkojen yhteenvetoa ja välttää sanamuotoja, jotka valituksen tekijä voisi tulkita laadulliseksi arvioinniksi tai jotka antavat vaikutelman tällaisesta arvioinnista. Tässä nimenomaisessa tapauksessa valvoja katsoi kuitenkin, että OLAFin valituksen tekijälle toimittamassa tosiseikkojen yhteenvedossa käytetyt sanamuodot eivät loukanneet valituksen tekijän oikeuksia.

Valvoja totesi, että tosiseikkojen yhteenveto oli riittävän yksityiskohtainen, jotta valituksen tekijä pystyi ymmärtämään häntä vastaan esitettyjen väitteiden luonteen ja laajuuden ja pystyi siten käyttämään merkityksellisellä tavalla oikeuttaan tulla kuulluksi. Valvoja ei myöskään löytänyt tosiseikkojen yhteenvedosta mitään lopullista arviointia tai lausuntoa, jota voitaisiin pitää monitulkintaisena tai OLAFin subjektiivisena arviontina ja joka siten voisi vaarantaa tutkinnan objektiivisuuden, puolueettomuuden ja oikeudenmukaisuuden. Valvoja vahvisti, että OLAFin tosiseikkojen yhteenvedossa käyttämät termit viittaavat konkreettisiin tosiasiallisiin ja asiayhteyteen liittyviin seikkoihin. Lisäksi OLAF antoi kaikissa asiaankuuluvissa kohdissa lisäselvityksiä ja -tietoja, joiden perusteella asianomainen henkilö pystyisi täysin ymmärtämään OLAFin toteamat tosiseikat.

Toisessa tapauksessa valvojalla oli tilaisuus arvioida **vuorovaikutusta OLAF-asetuksen 9 artiklan 4 kohdan mukaisen huomautusmahdollisuuden ja 12 c artiklan 7 kohdan soveltamisen välillä tapauksissa, joissa OLAF tekee ilmoituksen EPPOlle**.

Tässä tapauksessa valituksen tekijä väitti, että OLAF oli rikkonut hänelle OLAF-asetuksen 9 artiklan 4 kohdan nojalla kuuluvia oikeuksia, koska se ei ollut antanut hänelle mahdollisuutta esittää huomautuksia todetuista tosiseikoista ennen kuin se päätti tutkimuksen OLAF-asetuksen 12 c artiklan 5 ja 7 kohdan nojalla.

Tässä tapauksessa valvoja huomautti, että OLAF-asetuksen 12 c artiklassa asetetaan OLAFille tiukka velvollisuus ilmoittaa EPPOlle kaikesta rikollisesta toiminnasta, joka voi vaikuttaa EPPO-asetuksen IV luvussa määriteltyihin, EPPOn toimivaltaan kuuluviin EU:n taloudellisiin etuihin. Tämän säännöksen mukaan OLAFin on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä EPPOlle ilmoitus heti, kun se saa tietää, että kyseessä oleva toiminta voi olla rikollista ja kuuluu EPPOn toimivaltaan. Jos EPPO ilmoittaa OLAFille, että se aikoo aloittaa samoja tosiseikkoja koskevan rikostutkinnan, OLAFin on lopetettava oma tutkimuksensa päällekkäisyyden välttämiseksi ja ilmoitettava asiasta EPPOlle. Kun EPPO päättää aloittaa tutkimuksen 12 c artiklan 5 kohdan nojalla, OLAF ei voi jatkaa omaa tutkimustaan samoista tosiseikoista ([40]).

Tässä tapauksessa valvoja totesi, että OLAF-asetuksen 12 c artiklan 7 kohdassa säädetään nimenomaisesti poikkeuksesta OLAF-asetuksen 9 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuun oikeuteen esittää huomautuksia tapauksissa, joissa OLAF on keskeyttänyt tutkimuksensa sen jälkeen, kun se on tehnyt rikollista toimintaa koskevan ilmoituksen EPPOlle.

Kyseisessä tapauksessa valvoja vahvisti, että OLAF ei ollut saattanut omaa tutkimustaan päätökseen tutkinnan tulosten perusteella OLAF-asetuksen 11 artiklan mukaisesti, vaan se oli lopettanut tutkimuksensa OLAF-asetuksen 12 c artiklan 5 kohdan nojalla. OLAF-asetuksen ja EPPO-asetuksen ([41]) vuorovaikutuksesta johtuvien velvoitteiden mukaisesti OLAF i) keskeytti oman tutkimuksensa, ii) toimitti EPPOlle rikollista toimintaa koskevan ilmoituksen, ja saatuaan tiedon siitä, että EPPO aikoi käynnistää samoja tosiseikkoja koskevan rikostutkinnan, iii) lopetti oman tutkimuksensa ja iv) siirsi asiakirja-aineiston EPPOlle. Valvoja vahvisti myös, että kyseisten säännösten mukaisesti OLAF ei voinut tehdä olennaisia päätelmiä valituksen tekijästä ja että OLAF oli toimittanut hallussaan olevat asiaankuuluvat tiedot EPPOlle arvioitavaksi.

([40]) OLAF-asetuksen 12 c artiklan 5 kohdassa säädetään, että tässä tapauksessa ”virasto ei saa jatkaa samoja tosiseikkoja koskevaa tutkimustaan muuten kuin 12 e tai 12 f artiklan mukaisesti”. Tämä selvennys johtuu siitä, että OLAFin ja EPPOn välistä yhteistyötä koskevassa oikeudellisessa kehyksessä säädetään mahdollisuudesta, että OLAF voi suorittaa sekä tukitoimia että täydentäviä tutkimuksia myös EPPOn tutkimuksen ollessa käynnissä. Ensinnäkin OLAF voi tukea tai täydentää EPPOn toimia OLAF-asetuksen 12 e artiklassa säädetyin edellytyksin (erityisesti i) antamalla tietoja, tekemällä analyyseja (myös rikosteknisiä analyyseja), antamalla asiantuntija-apua ja operatiivista tukea, ii) helpottamalla toimivaltaisten kansallisten hallintoviranomaisten ja unionin elinten tiettyjen toimien koordinointia ja iii) suorittamalla hallinnollisia tutkimuksia). Toiseksi vaikka EPPO suorittaa rikostutkintaa, OLAF voi silti käynnistää täydentävän tutkimuksen OLAF-asetuksen 12 f artiklassa säädetyin edellytyksin helpottaakseen turvaamistoimenpiteiden tai taloudellisten, kurinpidollisten tai hallinnollisten toimien toteuttamista.

([41]) Neuvoston asetus (EU) 2017/1939, annettu 12 päivänä lokakuuta 2017, tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa (EUVL L 283, 31.10.2017, s. 1).

Tämän seurauksena **OLAFin tutkinta ei koskaan edennyt vaiheeseen, jossa valituksen tekijällä olisi oikeus esittää huomautuksia itseään koskevista tosiseikoista**, koska kyseisiä tosiseikkoja ei ollut vielä vahvistettu. Näin ollen valvoja totesi, että OLAF oli toiminut täysin sovellettavan oikeudellisen kehyksen mukaisesti, kun se ei ollut antanut valituksen tekijälle mahdollisuutta esittää huomautuksia OLAF-asetuksen 12 c artiklan 7 kohdassa säädettyyn poikkeukseen vedoten.

Valvojan havainnoista huolimatta hän vakuutti valituksen tekijälle, että tälle kuuluvia perusoikeuksia ja prosessuaalisia takeita kunnioitetaan myös EPPOn tutkinnan aikana. Valituksen tekijällä olisi mahdollisuus toimittaa EPPOlle kaikki väitteet tai asiakirjat samalla tavalla kuin hän olisi voinut tehdä OLAFin tutkimuksen vastaavassa vaiheessa. Lisäksi valituksen tekijälle kuuluvat perusoikeudet ja prosessuaaliset takeet suojaavat häntä edelleen tehokkaasti, etenkin kun otetaan huomioon, että toisin kuin OLAFin suorittamissa hallinnollisissa tutkimuksissa, EPPOn on rikostutkintaa suorittaessaan noudatettava EPPO-asetuksen VI luvussa vahvistettuja tiukkoja menettelytakeita.

5.1.4 *Oikeus tutustua asiakirja-aineistoon ja tosiseikkojen yhteenvedossa mainittuihin asiakirjoihin*

Vuonna 2025 valvoja käsitteli myös valituksen, joka koski **OLAF-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan** mukaisten perusoikeuksien ja prosessuaalisten takeiden, mukaan lukien **oikeus puolustukseen ja oikeus tulla kuulluksi**, väitettyä rikkomista. Valituksen tekijän mukaan OLAF ei ollut antanut hänelle mahdollisuutta **tutustua** käynnissä olevan **tutkinnan asiakirjoihin** ja kaikkiin **tosiseikkojen yhteenvedossa mainittuihin asiakirjoihin**.

Valvoja totesi, että i) **oikeus tutustua OLAFin tutkinnan asiakirjoihin ei kuulu OLAF-asetuksen 9 artiklassa säädettyihin prosessuaalisiin takeisiin** ja että ii) OLAF-asetuksessa ei anneta asianomaisille henkilöille oikeutta tutustua kaikkiin OLAFin keräämiin todisteisiin, koska tämä voisi vaarantaa OLAFin tutkinnan taikka toimivaltaisten viranomaisten mahdolliset jatkotoimet tapauksissa, joissa OLAF on antanut suosituksen. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ([42]) mukaan OLAFilla ei ole velvollisuutta antaa tutkimuksen kohteena olevalle henkilölle oikeutta tutustua tutkittavana oleviin asiakirjoihin tai OLAFin tässä yhteydessä laatimiin asiakirjoihin, koska tämä saattaisi vaarantaa OLAFille annetun tehtävän tehokkaan ja luottamuksellisen hoitamisen. Kuten unionin tuomioistuin on todennut, asianomaisten henkilöiden puolustautumisoikeus OLAFin tutkimuksissa voidaan taata riittävällä tavalla heille annettavilla tiedoilla ja sillä, että heille annetaan OLAFin tutkimuksen päätteeksi mahdollisuus esittää huomautuksia tosiseikkojen yhteenvedosta ennen sellaisten päätelmien tekemistä, joissa nämä henkilöt mainitaan nimeltä.

Unionin tuomioistuimen sovellettavasta oikeuskäytännöstä seuraa, että **asianomaisilla henkilöillä ei ole oikeutta tutustua käynnissä olevien OLAFin tutkimusten asiakirja-aineistoon**. **Valvoja totesi näin ollen, että OLAFin kieltäytyminen myöntämästä tällaista pääsyä ei riko perusoikeuskirjan 41 artiklaa.**

Valituksen tekijä väitti myös, että hän ei voinut tosiasiallisesti käyttää oikeuttaan tulla kuulluksi, koska hänellä ei ole ollut pääsyä tosiseikkojen yhteenvedossa mainittuihin asiakirjoihin. Tältä osin valvoja totesi, että OLAFin tutkinnan aikana tapahtunutta väitettyä loukkausta, joka koskee puolustautumisoikeutta ja siihen sisältyvää oikeutta tulla kuulluksi, on tarkasteltava suhteessa valituksen tekijän saamiin tietoihin ja siihen, onko hänelle annettu tilaisuus esittää näkemyksensä ja tulla kuulluksi ([43]). Tässä tapauksessa valvoja katsoi, että **OLAF oli toimittanut riittävän tosiseikkojen yhteenvedon, jotta valituksen tekijä pystyi käyttämään oikeuttaan tulla kuulluksi**. Valvoja huomautti myös, että valituksen tekijä oli myös käyttänyt tätä oikeuttaan ja toimittanut OLAFille useaan otteeseen yksityiskohtaisia huomautuksia. Valvoja totesi näin ollen, että **valituksen tekijä oli voinut esittää huomautuksia OLAFin toteamista tosiseikoista ja tuoda esiin näkemyksensä ja että näin ollen hän oli voinut merkityksellisellä tavalla käyttää oikeuttaan tulla kuulluksi**. Lopuksi valvoja huomautti, ettei ole olemassa säännöstä, joka antaisi asianomaisille henkilöille oikeuden ottaa kantaa jokaiseen esitettyyn todisteeseen tai ilmaista näkemyksensä OLAFin tekemistä päätelmistä ([44]).

([42]) Ks. tuomio 20.7.2016, Oikonomopoulos v. komissio, T-483/13, ECLI:EU:T:2016:421, 238–240 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.
([43]) Ks. edellinen alaviite.
([44]) Ks. tuomio 6.6.2019, Dalli v. komissio, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, 143–144 kohta.

5.2 **Toimitilojen tarkastusten ja digitaalisten rikosteknisten toimenpiteiden oikeasuhteisuus**

Toimitilojen tarkastukset ja digitaaliset rikostekniset toimenpiteet ovat tutkintatoimia, joita pidetään luonteeltaan tunkeutuvina ja joihin sovelletaan sen vuoksi erityisiä sääntöjä ([45]). Vuonna 2025 oli kaksi tapausta, joissa valituksen tekijät kyseenalaistivat näiden tutkintatoimien oikeasuhteisuuden erityisesti yksityisessä omistuksessa olevien laitteiden osalta.

Ennen molempien valitusten perusteiden tarkastelua **valvoja käsitteli ensin yleisiä periaatteita, jotka ohjaavat OLAFin suorittamaa digitaalista rikostutkintaa**.

Digitaaliseen rikostutkintaan sovellettava kehys

OLAF-asetuksen 4 artikla antaa OLAFille oikeuden suorittaa digitaalista rikostutkintaa EU:n toimielinten tiloissa sisäisten tutkimusten yhteydessä. Tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden 47 artiklan 1 kohdassa ja 53 artiklan 1 kohdassa luetellaan sekä toimitilojen tarkastukset että digitaaliset rikostekniset toimenpiteet keinoina, joiden avulla tutkimusyksiköt voivat kerätä näyttöä tutkinnan aikana.

OLAF-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään erityisesti, että OLAFilla on oikeus viipymättä ja ilman ennakkoilmoitusta saada pääsy ”merkityksellisiin tietoihin ja dataan, jotka liittyvät tutkimuksen kohteena olevaan asiaan, riippumatta siitä, minkä tyyppiselle välineelle tiedot on tallennettu, ja – – toimitiloihin”. Tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden 47 artiklan 3 kohta sisältää vastaavan määräyksen.

OLAF-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa täsmennetään, että OLAF voi tarkastaa **yksityisessä omistuksessa olevat laitteet kolmen kumulatiivisen edellytyksen** täyttyessä: i) laitteita käytetään työtarkoituksiin ii) asiaankuuluvan toimielimen tekemissä sisäisissä päätöksissä vahvistetuin edellytyksin ja iii) OLAFilla on perusteltua syytä epäillä, että laitteiden sisällöllä voi olla merkitystä tutkinnan kannalta.

Valvoja huomautti myös, että digitaalisista rikosteknisistä menettelyistä OLAFin henkilöstölle annettujen ohjeiden ([46]) (jäljempänä ’digitaalista rikostutkintaa koskevat ohjeet’) 1 artiklan 5 kohdan mukaan ”digitaalisella rikosteknisellä toimenpiteellä” tarkoitetaan OLAFin digitaalisten todisteiden asiantuntijoiden suorittamaa digitaalisen välineiden ja/tai niiden sisällön **teknistä tarkastusta, hankintaa ja tutkimista** rikosteknisten laitteiden ja ohjelmistojen avulla. Tavoitteena on paikantaa, tunnistaa, kerätä ja/tai hankkia ja säilyttää tietoja, jotka voivat olla merkityksellisiä tutkinnan kannalta ja joita voidaan käyttää todisteena hallinnollisissa, kurinpidollisissa ja oikeudellisissa menettelyissä.

Digitaalisen rikostutkinnan aikana OLAF suorittaa seuraavat erilliset toimet: i) digitaalisten todisteiden **keruu**, jossa kerätään fyysiset laitteet, jotka saattavat sisältää digitaalista todistusaineistoa ([47]), ii) digitaalisten tietojen **hankinta** eli digitaaliselle välineelle tallennettujen tietojen hankkiminen (kopiointi) forensisen kuvauksen avulla ([48]), iii) tietojen **esitarkastus**, joka koostuu digitaalisen välineen alustavasta tarkastuksesta asianmukaisella forensisella työkalulla sen selvittämiseksi, sisältääkö väline tutkinnan kannalta mahdollisesti olennaisia tietoja (tämä voidaan tehdä joko ennen digitaalisten tietojen hankintaa ([49]) tai sen jälkeen ([50])), sekä iv) digitaalinen rikostekninen **tutkinta**, jossa analysoidaan digitaalisen rikostutkinnan yhteydessä kerättyjä tietoja ([51]).

([45]) Tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden 47 artiklan 2 kohdan mukaan näitä toimia voidaan toteuttaa ainoastaan OLAFin pääjohtajan luvalla. Kun tutkintayksikkö suunnittelee tutkimustoimia, jotka edellyttävät pääjohtajan lupaa, se laatii lupaa koskevan pyynnön ja toimittaa sen ”arviointiryhmäksi” kutsutulle OLAFin erityisyksikölle (ks. tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden 36 artiklan 2 kohta). Arviointiryhmä tarkastaa ehdotetun tutkimustoimen laillisuuden, tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden sekä antaa lausunnon pääjohtajalle, joka tekee lausunnon perusteella päätöksen (ks. tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden 36 artiklan 4 kohta). Nämä prosessuaaliset takeet ovat yhdenmukaisia Euroopan unionin tuomioistuimen suhteellisuusperiaatteen osalta vahvistaman tulkinnan kanssa. Tämä periaate, joka kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin, edellyttää, että EU:n toimielinten säädökset ovat asianmukaisia kyseisen lainsäädännön legitiimien tavoitteiden toteuttamiseksi eivätkä ylitä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Ks. tältä osin tuomio 16.2.2022, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, 340 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

([46]) Ks. digitaalista rikostutkintaa koskevat ohjeet, saatavilla osoitteessa: https://anti-fraud.ec.europa.eu/investigations/digital-forensics_en.

([47]) Ks. digitaalista rikostutkintaa koskevien ohjeiden 1 artiklan 7 kohta.

([48]) Ks. digitaalista rikostutkintaa koskevien ohjeiden 1 artiklan 8 kohta.

([49]) Ks. digitaalista rikostutkintaa koskevien ohjeiden 4 artiklan 4 kohta.

([50]) Ks. digitaalista rikostutkintaa koskevien ohjeiden 5 artiklan 4, 5 ja 6 kohta.

([51]) Ks. digitaalista rikostutkintaa koskevien ohjeiden 8 artikla.

Valvoja totesi myös, että tutkimusmenettelyjä koskevissa ohjeissa täsmennetään lisäksi, että rikosteknisiä toimenpiteitä suoritettaessa tulisi **noudattaa tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta koskevia periaatteita ja keskittyä laitteisiin, joiden osalta on selviä viitteitä käytöstä työtehtävissä** ([52]). Digitaalinen rikostutkinta voi käsittää pääsyn myös työtehtävissä käytettyihin yksityisessä omistuksessa oleviin laitteisiin. Digitaalisen rikostutkinnan yhteydessä kerätyn tiedon digitaalinen rikostekninen tutkinta ja analysointi on rajoitettava **välttämättömien ja kyseisen tutkinnan kannalta olennaisten tietojen poimimiseen**.

Soveltaminen yksittäistapauksissa

Digitaaliseen rikostutkintaan liittyviä väitteitä sisältäneiden kahden valituksen osalta valvoja totesi molemmissa tapauksissa, että kyseessä olevan **toimielimen, elimen tai laitoksen valituksen tekijälle antamat digitaaliset laitteet olivat kyseisen toimielimen, elimen tai laitoksen omaisuutta** ja annettu ensisijaisesti työtehtävien suorittamista varten. Ne siis kuuluivat kyseiselle toimielimelle, elimelle tai laitokselle, joten laitteiden ja niiden sisältämien tietojen katsottiin olevan OLAF-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamiseksi kyseisen toimielimen, elimen tai laitoksen ”hallussa”. Näin ollen laitteiden kerääminen ja hankkiminen oli kyseisen säännöksen nojalla täysin perusteltua riippumatta siitä, mihin tarkoitukseen valituksen tekijä laitteita käytti. Molemmissa tapauksissa **valvoja hyödynsi erityistä pääsyään asiakirja-aineistoihin ja pystyi vahvistamaan, että kyseessä olevia yksityisessä omistuksessa olevia laitteita oli käytetty työtehtävissä**. Valvoja totesi, että **kun käyttö työtehtävissä on todettu, käytön laajuudella (rajoitettu/merkittävä) tai perusteella (omasta aloitteesta / pyynnön perusteella) ei ole merkitystä**. Näin ollen valvoja katsoi molemmissa tapauksissa, että OLAFin päätös kerätä laitteet ja hankkia niihin sisältyvät tiedot OLAF-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla oli lainmukainen.

Oikeasuhteisuutta koskeva arviointi

Jäljempänä käsitellään valvojan huomioita **tutkintatoimien oikeasuhteisuudesta**. Kuten unionin yleinen tuomioistuin on vahvistanut, OLAFin tutkijoiden valtuuksia saada (samoin edellytyksin kuin kansalliset hallinnolliset tarkastajat ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti) kaikki paikalla tehtävien tarkastusten ja todentamisten asianmukaiseksi suorittamiseksi tarvittavat olennaiset tiedot ja asiakirjat **ei voida tulkita siten, että asianomainen henkilö voisi itse määrittää, mitkä tiedot ovat OLAFin tutkinnan kannalta olennaisia** ([53]).

Valvoja korosti myös, että **kaikkia tarkastuksen ja digitaalisen rikostutkinnan yhteydessä alun perin hankittuja tietoja ei sisällytetä OLAFin asiakirja-aineistoon**. Digitaalista rikostutkintaa koskevien ohjeiden 8 artiklan 4 kohdan mukaan **ainoastaan tutkinnan kannalta olennaiset tiedot siirretään asiakirja-aineistoon**. Käytännössä tapahtuu niin, että OLAFin ottama forensinen kuva muunnetaan ensin forensiseksi työtiedostoksi. Tämä on käytännössä kopio hankituista digitaalisista tiedoista mutta muodossa, jonka OLAF voi indeksoida. Kun tiedot on indeksoitu, OLAF voi edetä tutkinnan kannalta olennaisten tietojen etsimiseen ja tunnistamiseen. Jos jokin tiedosto yksilöidään haun päätteeksi meneillään olevan tutkimuksen kannalta olennaiseksi, **se sisällytetään OLAFin asiakirja-aineistoon ja siitä tulee osa todistusaineistoa, jota OLAF voi käyttää**.

Toisessa valituksista asianomainen henkilö väitti, että hänelle olisi pitänyt antaa mahdollisuus kommentoida OLAFin tutkijoiden laatimaa avainsanaluetteloa, jota käytettiin hakujen suorittamiseen hankitussa aineistossa. Valvoja katsoi tältä osin, että tällaisesta luettelosta keskusteleminen asianomaisen henkilön kanssa tai siitä sopiminen hänen kanssaan heikentäisi tutkijoiden riippumattomuutta ja vaarantaisi tutkinnan. Valvoja korosti, että OLAF suorittaa tutkimukset täysin riippumattomasti OLAF-asetuksen nojalla. Siksi **avainsanojen valinta kuuluu yksinomaan tutkijoiden toimivaltaan, koska se heijastaa tutkijoiden valitsemaa tutkintastrategiaa. OLAF ei voi jakaa tietoa eikä sopia strategiastaan kolmansien osapuolten eikä etenkään asianomaisten henkilöiden kanssa**. Valvoja hylkäsi myös valituksen tekijän esityksen siitä, että hänelle olisi annettava mahdollisuus tarkastaa avainsanaluettelo ja avainsanojen valinnalle annetut perustelut. Valvoja vahvisti, että kussakin tapauksessa vain OLAF voi päättää, mitkä avainsanat ovat tutkinnan kannalta olennaisia.

([52]) Kuten alaviitteessä 29 selitettiin, valvoja viittasi päätöksessään vuoden 2021 tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden asiaa koskeviin säännöksiin, mutta valvojan rikostutkinnasta antamia lausuntoja ja tekemiä päätelmiä voidaan soveltaa myös vuoden 2026 ohjeiden asiaa koskeviin määräyksiin.

([53]) Ks. tuomio 26.6.2019, Vialto Consulting v. komissio, T-617/17, ECLI:EU:T:2019:446, 67 kohta (julkaisematon). Alkuperäinen ranskankielinen teksti: ”En outre, ainsi que le fait valoir la Commission à juste titre, l’article 7, paragraphe 1, du règlement nº 2185/96 ne saurait être interprété d’une manière telle qu’il autorise la personne ou l’entité contrôlée à déterminer elle-même les données pertinentes aux fins d’une enquête de l’OLAF”.

Molemmat valituksen tekijät olivat tyytymättömiä siihen, kuinka kauan OLAF piti hallussaan heidän yksityisessä omistuksessaan olevia laitteita. Molemmissa tapauksissa **valvoja** kuitenkin hyödynsi erityistä pääsyään asiakirja-aineistoihin ja **pystyi vahvistamaan, että OLAF oli pitänyt laitteita hallussaan vain niin kauan kuin oli tarpeen tietojen hankinnan loppuun saattamiseksi**. Valvoja kuitenkin huomautti, että matkapuhelimet ovat yleistyneet ja tulleet keskeiseksi osaksi ihmisten arkea, ja kehotti OLAFia pohtimaan tätä seikkaa. Älypuhelimet eivät ole enää pelkkiä viestintävälineitä, vaan ne toimivat nykyään yhdyskäytävinä muun muassa pankki- ja maksujärjestelmiin, kodin turvajärjestelmiin, työresursseihin, matkalippusovelluksiin ja terveydenhuollon sovelluksiin ja niiden avulla voidaan jopa valvoa lasten sijaintia ja turvallisuutta. Pääsyn epääminen näihin laitteisiin voi näin ollen vaikuttaa laajemmin asianomaisen henkilön yksityiselämään kuin vain muutama vuosi sitten. Vaikka tässä nimenomaisessa tapauksessa valituksen tekijän yksityisessä omistuksessa olevan laitteen hankkiminen ei ollut kohtuutonta, valvoja kehotti OLAFia kiinnittämään huomiota tähän tosiasiaan ja varmistamaan, että henkilökohtaisia matkapuhelimia säilytetään vain niin kauan kuin on ehdottoman välttämätöntä tutkinnan kannalta.

Molemmissa tapauksissa valvoja katsoi, että OLAFin tutkintatoimet ja digitaaliset rikostekniset toimenpiteet i) toteutettiin lain mukaisesti, ii) palvelivat legitiimiä tavoitetta tutkia valituksen tekijöiden mahdollisesti tekemiä väärinkäytöksiä ja iii) olivat tutkimuksen soveltamisalan ja tarkoituksen mukaisia, koska ne olivat tarpeen esitettyjen väitteiden todistamiseksi tai kumoamiseksi. Valvoja totesi, että OLAF on toiminut sovellettavan oikeudellisen kehyksen ja digitaalista rikostutkintaa koskevissa ohjeissa esitetyn menettelyn mukaisesti sekä tutkimuksen soveltamisalan puitteissa. Näin ollen valvoja katsoi, että OLAFin suorittamissa digitaalisissa rikosteknisissä toimenpiteissä **ei ollut rikottu tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta koskevia periaatteita**.

5.3 **Käytetyt kielet**

Yhdessä tapauksessa valvojaa pyydettiin arvioimaan, oliko sisäisen tutkimuksen kohteena olevalla henkilöllä, joka oli EU:n henkilöstön jäsen ([54]), oikeus pyytää, että OLAFin yhdellä hänen työkielistään (englanniksi) lähettämät tiedot tai viestit toimitettaisiin myös hänen äidinkielellään.

Kuten valvoja on aiemmin todennut ([55]), perusoikeuskirjan 41 artiklan 4 kohdan mukainen EU:n toimielimen velvollisuus käydä kirjeenvaihtoa kansalaisten kanssa heidän haluamallaan kielellä koskee vain EU:n toimielinten ja kansalaisten välisiä suhteita, ei suhteita EU:n henkilöstön kanssa. Koska valituksen tekijä oli EU:n virkamies, hänellä voitiin olettaa olevan sujuva englannin kielen taito. Englanti oli myös yksi valituksen tekijän työkielistä.

Kuten Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu ([56]), **henkilön oikeus käyttää valitsemaansa kieltä ei ole EU:n henkilöstön ehdoton oikeus**, koska EU:n toimielinten toiminnan on oltava sujuvaa. Näin ollen valvoja totesi, että OLAFin kieltäytyminen toimittamasta pyydettyjä käännöksiä ei loukannut valituksen tekijän prosessuaalisia oikeuksia.

6. **Valvojan ja OLAFin välisten työjärjestelyjen hyväksyminen**

OLAFin ja valvojan välisen yhteistyön merkittävä virstanpylväs oli OLAFin entisen pääjohtajan Ville Itälän ja Julia Laffranquen allekirjoittamat työjärjestelyt. Järjestelyt **tulivat voimaan 18. heinäkuuta 2025**, ja ne ovat julkisesti saatavilla valvojan verkkosivuilla ([57]).

Työjärjestelyt selkeyttävät valitusmekanismin toimintaa ja ovat hyödyllinen väline entistä sujuvamman ja tehokkaamman yhteistyön varmistamiseksi OLAFin kanssa. Järjestelyillä virallistetaan ja kodifioidaan vakiintuneet käytännöt, jotka ovat jo aiemmin ohjanneet näiden kahden elimen välistä rakentavaa yhteistyötä. Valvoja on tyytyväinen OLAFin kanssa työjärjestelyjen laatimisprosessin aikana käytyihin rakentaviin keskusteluihin, joiden ansiosta teksti kuvastaa tarkasti molempien osapuolten valtuuksia, rooleja ja operatiivisia tarpeita.

([54]) EU:n henkilöstöön kuuluvat EU:n virkamiehet ja muu henkilöstö (kuten väliaikaiset toimihenkilöt, sopimussuhteiset toimihenkilöt, paikalliset toimihenkilöt, erityisneuvonantajat tai parlamentin jäsenten valtuutetut avustajat).
([55]) Ks. edellä mainittu prosessuaalisten takeiden valvojan toimintakertomus 2023, kohta 4.4.5.
([56]) Ks. tuomio 21.10.2009, V v. komissio, asia F-33/08, ECLI:EU:F:2009:141, 170–171 kohta.
([57]) Ks. alaviite 10.

Sovellettavaa oikeudellista kehystä sekä OLAFin ja valvojan riippumattomuutta täysin kunnioittaen työjärjestelyissä määritellään valitusten käsittelyprosessin keskeiset näkökohdat. Niitä ovat muun muassa: i) valituksen vastaanottamista seuraavassa alkuvaiheen käsittelyssä noudatettava menettely, ii) valvojan käytettävissä olevat tietojenkeruutoimet, iii) eron tekeminen OLAF-asetuksen 9 b artiklan 3 kohdan mukaisen valituksen ratkaisemista koskevan kehotuksen ja 5 kohdan mukaisen valvojan suosituksen välillä, iv) asiaankuuluvien määräaikojen laskeminen sekä v) menettely, jota on noudatettava, kun joko OLAF tai valvoja saa tietää, että Euroopan oikeusasiamies tai Euroopan tietosuojavaltuutettu on pannut vireille oikeudenkäynnin tai käynnistänyt tutkimuksen valituksessa esitettyjen tosiseikkojen osalta.

Työjärjestelyjen muut määräykset koskevat pääsyä OLAFin asianhallintajärjestelmässä oleviin tapauksia koskeviin tietoihin, joihin valvojalla on täytäntöönpanosäännösten 8 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla erityinen pääsy. Työjärjestelyissä selvennetään myös i) OLAFin tiedonantovelvoitteet valvojaa kohtaan valitusten käsittelyssä, ii) menettely, jota on noudatettava, kun valvojalle ja sihteeristölle myönnetään sähköinen pääsy OLAFin asianhallintajärjestelmässä oleviin tapaustietoihin, ja iii) vaihtoehtoiset järjestelyt, joilla varmistetaan valvojan pääsy tapaustietoihin.

Kuten toimintakertomuksessa todetaan, työjärjestelyillä on myös virallistettu valvojan velvollisuus varmistaa OLAFin tutkimusten luottamuksellisuus valitusten käsittelyssä. Lisäksi työjärjestelyissä käsitellään olosuhteita, joissa valituksen tekijä voi pyytää pääsyä valitusta koskevaan asiakirja-aineistoon, sekä menettelyä, jonka mukaisesti käsitellään yleisön esittämät pyynnöt tutustua valvojan hallussa oleviin asiakirjoihin. Tällaiset pyynnöt on käsiteltävä asetuksen (EY) N:o 1049/2001 ([58]) ja komission työjärjestyksen ([59]) liitteenä olevien, kyseisen asetuksen soveltamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti.

7. **Kuuleminen OLAF-asetuksen arvioinnista**

OLAF-asetuksen 9 b artiklan 9 kohdassa säädetään, että OLAFin pääjohtaja ”voi pyytää valvojalta lausuntoa mistä tahansa valvojan toimivaltaan kuuluvasta, prosessuaalisiin takeisiin tai perusoikeuksiin liittyvästä asiasta”.

Tämän mukaisesti OLAFin pääjohtaja pyysi 15. syyskuuta 2025 virallisesti valvojalta lausuntoa valvojan toimivaltaan kuuluvista OLAF-asetuksen säännöksistä, jotka liittyvät prosessuaalisiin takeisiin ja perusoikeuksiin. Pyyntö liittyi OLAF-asetuksen 19 artiklan 1 kohdan mukaiseen komission arviointiin asetuksen soveltamisesta ja vaikutuksista.

Valvoja oli tyytyväinen tilaisuuteen tulla kuulluksi tästä tärkeästä asiasta. Hän perusti näkemyksensä toimikautensa aikana kertyneeseen laajaan kokemukseen ([60]). Valvoja esitti lausunnossaan yhteensä **31 parannusehdotusta** aloilla, joilla saadun kokemuksen perusteella olisi tarvetta selkeämmille, vahvemmille tai tehokkaammille takeille ([61]).

Lausunnossa käsiteltiin kuutta keskeistä alaa: i) perusoikeudet ja prosessuaaliset takeet (ehdotukset 1–12), ii) valitusmekanismi (ehdotukset 13–19), iii) valvojan tehtävät (ehdotukset 20–25), iv) valvojan ja OLAFin pääjohtajan väliset suhteet (ehdotus 26), v) valvojan ja valvontakomitean väliset suhteet (ehdotukset 27–30) ja vi) suhteet muihin sidosryhmiin (ehdotus 31) (kaavio 9).

([58]) Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001, annettu 30 päivänä toukokuuta 2001, Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (EYVL L 145, 31.5.2001, s. 43).

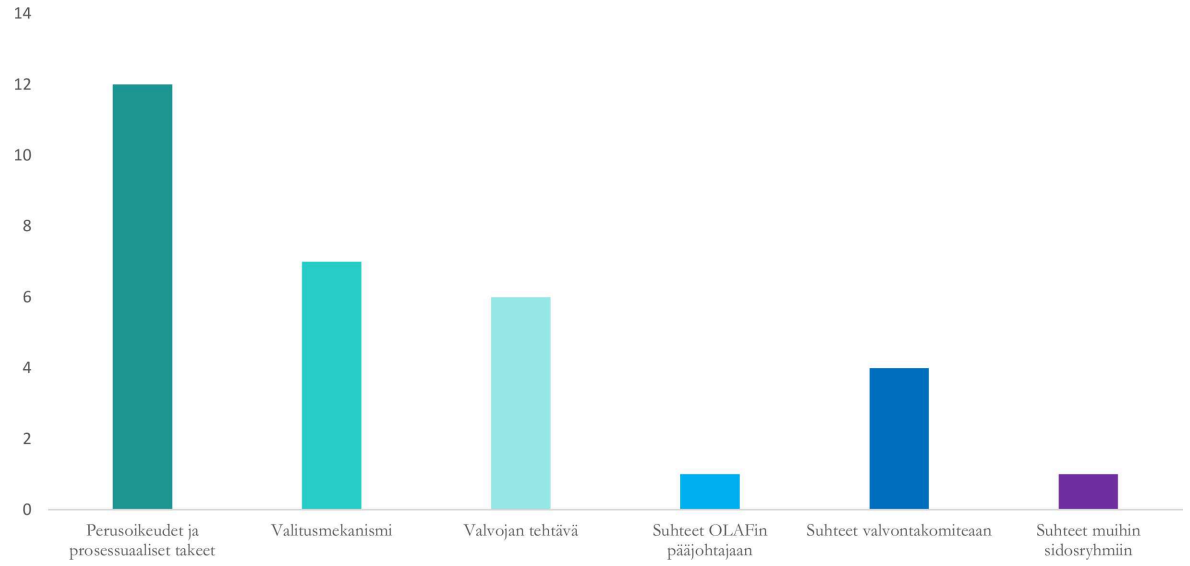
([59]) Ks. komission päätös (EU) 2024/3080, annettu 4 päivänä joulukuuta 2024, komission työjärjestyksen vahvistamisesta ja päätöksen K(2000) 3614 muuttamisesta (EUVL L, 2024/3080, 5.12.2024).

([60]) Vuoden 2025 loppuun mennessä valvoja oli käsitellyt toimikautensa alusta lähtien yhteensä 73 valitusta.

([61]) Ks. edellä mainittu valvojan lausunto asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 soveltamisen ja vaikuttavuuden arvioinnista.

Kaavio 9

OLAF-asetuksen soveltamisen ja vaikutusten arvioinnista annetussa valvojan lausunnossa esitettyjen ehdotusten lukumäärät



Perusoikeuksia ja prosessuaalisia takeita koskevissa ehdotuksissa, joita oli lukumäärältään eniten, käsiteltiin seuraavia seikkoja: i) OLAF-asetuksen 9 artiklassa ja 9 b artiklan 1 kohdassa ei viitata nimenomaisesti perusoikeuskirjaan, ii) selkeyden tarve sen suhteen, milloin henkilöstä tai talouden toimijasta tulee asianomainen henkilö, iii) yhtäläisten oikeuksien varmistaminen mahdollisimman pitkälle sisäisten ja ulkoisten tutkimusten kohteena oleville henkilöille, iv) tarve antaa kirjallisesti tietoa asianomaisille henkilöille kuuluvista prosessuaalisista takeista ja perusoikeuksista, v) oikeudenmukaisuuden periaate, jota OLAFin henkilöstön on noudatettava korkeimpien ammatillisten standardien mukaisesti, vi) kuulluksi tulemista koskevan oikeuden vahvistaminen, vii) tiedonsaantioikeuden vahvistaminen sekä viii) epäselvyys asemasta, oikeuksista ja prosessuaalisista takeista, jotka kuuluvat väärinkäytösten paljastamista koskevan direktiivin mukaisille väärinkäytösten paljastajille ([62]), henkilöstösääntöjen ([63]) 22 a artiklan mukaisille ilmoittajille sekä muille tietolähteille ja OLAFin tutkintavaltuuksien piiriin kuuluvien väärinkäytösten uhreille ([64]).

Lausunnossa yksilöitiin valitusmekanismin osalta seuraavat mahdolliset parannuskohteet: i) käsiteltäväksi ottamista koskevien edellytysten henkilöllinen, aineellinen ja ajallinen soveltamisala, ii) käsiteltäväksi ottamista koskevien päätösten uudelleentarkastelumekanismin puuttuminen, iii) kysymys siitä, voisiko tai pitäisikö valituksilla olla lykkäävä vaikutus, iv) sellaisten valitusten käsittely, joissa nostetaan esiin tuomioistuimissa vireillä olevia asioita, ja v) oikeudelliset seuraukset, joita voi aiheutua OLAFin pääjohtajan hypoteettisesta päätöksestä olla noudattamatta valvojan OLAF-asetuksen 9 b artiklan 5 kohdan nojalla antamaa suositusta.

Kuten usein tapahtuu merkittävien institutionaalisten uudistusten yhteydessä, asetuksella 2020/2223 perustettuun valvojan tehtävään liittyy tiettyjä käsitteellisiä epäselvyyksiä, jotka ovat edelleen olemassa. Siksi lausunnossa esitetään ehdotuksia, joilla pyritään ratkaisemaan epäselvyydet, jotka koskevat valvojan riippumattomuutta valvontakomiteasta ja valvojan hallinnollista asemaa. Lisäksi ehdotuksilla pyritään selventämään OLAF-asetuksessa sihteeristön kahtalaista tehtävää tarjota oikeudellista ja hallinnollista tukea sekä OLAFin valvontakomitealle että valvojalle.

Lausunnossa todetaan lisäksi, että jos OLAF-asetukseen sisällytettäisiin oikeusperusta, jonka nojalla valvoja voisi omasta aloitteestaan antaa lausuntoja OLAFin pääjohtajalle, tämä lisäisi valvojan päätösten ja sivuhuomautusten arvoa ja läpinäkyvyyttä ja edistäisi yleisesti valvojan valtuuksien tehokasta käyttöä.

([62]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1937, annettu 23 päivänä lokakuuta 2019, unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (EUVL L 305, 26.11.2019, s. 17).

([63]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 1023/2013, annettu 22 päivänä lokakuuta 2013, Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja unionin muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen muuttamisesta (EUVL L 287, 29.10.2013, s. 15).

([64]) Ks. tuomio 6.6.2019, Dalli v. komissio, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, vahvistettu tuomiossa 25.2.2021, Dalli v. komissio, C-615/19 P, ECLI:EU:C:2021:133.

Vaikka valvojalla ja valvontakomitealla on toisiaan täydentäviä tavoitteita ja ne pyrkivät yhteisiin päämääriin, ne ovat erillisiä tehtäviä ja elimiä, jotka toimivat tasavertaisesti omien valtuuksiensa puitteissa. Siksi lausunnossa ehdotetaan, että OLAF-asetusta muutetaan valvojan riippumattomuuden vahvistamiseksi siten, että valvontakomitealle raportoinnin tai valvontakomitean kuulemisen sijasta valvoja *tiedottaa* valvontakomiteaa lausunnon avulla kaikista OLAFin pääjohtajalle raportoiduista systeemisistä kysymyksistä sekä OLAFin pääjohtajalle osoitetuista suosituksista ja täytäntöönpano-säännöksiin tehdyistä tarkistuksista.

Lisäksi valvojan ja muiden sidosryhmien välisten suhteiden osalta lausunnossa ehdotetaan OLAF-asetuksen 16 artiklan muuttamista siten, että siinä säädetään nimenomaisesti valvojan osallistumisesta Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission väliseen näkemystenvaihtoon. Valvojan mielestä tämä tarkistus auttaisi lisäämään tietoisuutta valitusmekanismin puitteissa esitetyistä väitteistä ja toisi paremmin esiin, miten OLAF käsittelee asianomaisille henkilöille kuuluvia prosessuaalisia takeita ja perusoikeuksia.

Lausunto toimitettiin OLAFin pääjohtajalle 27. helmikuuta 2026, ja se liitetään komission lainsäätäjille osoittamaan asiakirjaan. **Valvoja katsoo, että lausunnossa esitettyjen huomautusten täytäntöönpaneminen hyödyttäisi merkittävästi OLAF-asetuksen arviointia ja mahdollista tarkistamista**.

8. **Uusien tutkintamenettelyjä koskevien ohjeiden hyväksymisen jatkotoimenpiteet**

Marraskuussa 2023 valvojaa pyydettiin tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden tarkistamisen yhteydessä antamaan lausunto mistä tahansa valvojan toimivaltaan kuuluvista, prosessuaalisiin takeisiin tai perusoikeuksiin liittyvästä asiasta. Valvoja toimitti lausuntonsa OLAFille kesäkuussa 2024. Muokattu versio tutkimusmenettelyjä koskevista ohjeista annetusta lausunnosta julkaistiin valvojan verkkosivustolla heinäkuussa 2025 ([65]).

Valvoja esitti lausunnossaan viisi keskeistä huomautusta, jotka koskivat seuraavia seikkoja:

i) OLAFin tutkimusten soveltamisala tulisi olla selkeästi ja tarkasti määritelty.

ii) Henkilön asema asianomaisena henkilönä olisi kirjattava viipymättä asiakirja-aineistoon, jos hänet on jo mainittu nimeltä tutkimuksen aloittamista koskevassa päätöksessä.

iii) Asianomaisille henkilöille tulisi ilmoittaa 9 b artiklan mukaisen valitusmekanismin olemassaolosta ja valituksen tekemiseen sovellettavista määräajoista.

iv) Valitusmekanismin osalta tulisi selventää, että 9 b artiklan 3 kohdan mukainen valituksen ratkaisemista koskeva kehotus ja 9 b artiklan 5 kohdan mukainen valvojan suositus ovat kaksi erillistä mekanismin vaihetta.

v) Hyvän hallintotavan kannalta on tärkeää varmistaa, että asianomaisten henkilöiden esittämät huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon loppukertomuksessa. Valvoja suositteli tältä osin kumulatiivista menettelytapaa, joka koostuu seuraavista vaiheista: a) liitetään loppukertomukseen asianomaisen henkilön huomautukset itseään koskevista tosiseikoista, b) käsitellään tarvittaessa näitä huomautuksia myös loppukertomuksen vastaavissa osissa ja c) selitetään, miten OLAF on ottanut nämä huomautukset huomioon tai, tapauksen mukaan, miksi niitä pidettiin perusteettomina tai merkityksettöminä.

Tarkistettujen tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden lopullinen versio hyväksyttiin marraskuussa 2025, ja se tuli voimaan 1. tammikuuta 2026. **Kaiken kaikkiaan valvoja on tyytyväinen uusien tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden hyväksymiseen sekä siihen, että OLAF on ottanut huomioon useimmat valvojan esittämistä huomautuksista ja sisällyttänyt ne tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden määräyksiin, erityisesti 21 artiklan 1 kohtaan, 37 artiklan 2 ja 3 kohtaan, 66 artiklan 2 ja 3 kohtaan ja 72 artiklan 3 kohtaan** (kaavio 10).

Valvoja on ensinnäkin tyytyväinen siihen, että hänen ensimmäinen huomautuksensa sisällytettiin tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden 21 artiklan 1 kohtaan, joka koskee tutkimuksen soveltamisalaa. Tarkistus on myönteinen, koska siinä täsmennetään, että tutkimuksen soveltamisala on aina määriteltävä selvästi tutkimuksen aloittamista koskevassa päätöksessä.

([65]) Ks. muokattu versio tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden luonnoksesta annetusta valvojan lausunnosta, saatavilla osoitteessa: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/4f655d63-4b02-40df-8b93-038c44f1bb2e_en?filename=Opinion%20of%20the%20Controller%20on%20draft%20GIPs_redacted%20final.pdf.

Valvoja on myös tyytyväinen tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden 37 artiklan 2 kohtaan tehtyihin selvennyksiin, kun niitä luetaan yhdessä 28 artiklan 1 kohdan kanssa. Näillä selvennyksillä pyritään selkeyttämään kysymystä siitä, missä vaiheessa henkilön asema asianomaisena henkilönä tulisi vahvistaa. Tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden 37 artiklan 2 kohdassa määrätään, että tutkimuksen aloittamista koskevassa päätöksessä asianomaiseksi henkilöksi nimetty yksityishenkilö tai oikeushenkilö on kirjattava OLAFin asianhallintajärjestelmään kuukauden kuluessa aloittamispäätöksestä. Tämän määräajan käyttöönotolla pyritään välttämään viivästykset asianomaisen henkilön tunnistamisessa, koska tällaiset viivästykset saattaisivat vaikuttaa hänen OLAF-asetuksen 9 artiklan 3 kohdan mukaiseen tiedonsaantioikeuteensa. Lisäksi tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden 28 artiklan 1 kohdalla varmistetaan sisäisten tutkimusten osalta, että aloittamispäätöksessä asianomaiseksi henkilöksi yksilöidylle henkilölle ilmoitetaan asiasta (sekä tutkimuksen soveltamisalasta siltä osin kuin se liittyy häneen), jollei siitä aiheudu haittaa tutkimuksen suorittamiselle.

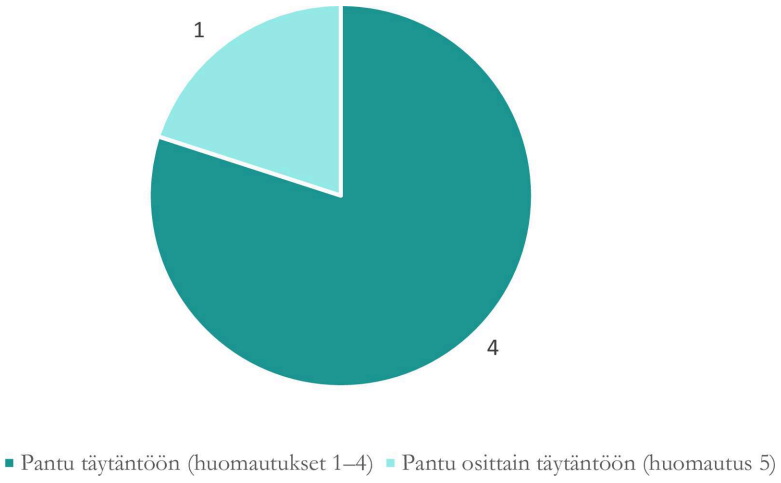
Valvoja pani myös merkille, että hänen kolmas huomautuksensa, joka koski asianomaisille henkilöille annettavia tietoja ([66]), on pantu täytäntöön työjärjestelyjen 2 artiklan 2 kohdalla ja tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden 37 artiklan 4 kohdalla. Ensinnäkin työjärjestelyissä määrätään, että kun OLAF vastaanottaa valvojalle osoitetun valituksen, se tiedottaa valituksen tekijää valitusmenettelystä ja tiukoista määräajoista, joita sovelletaan valitukseen tekemiseen valvojalle. Toiseksi OLAFin on noudatettava asianomaisille henkilöille kuuluvia prosessuaalisia takeita, joihin tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden 37 artiklan 4 kohdan e alakohdan mukaan kuuluu myös oikeus tehdä valitus prosessuaalisten takeiden valvojalle.

Valvoja on myös tyytyväinen siihen, että tutkimusmenettelyjä koskevissa ohjeissa viitataan valituksen ratkaisemista koskevan valvojan kehotuksen sekä valvojan suosituksen osalta selvästi kahteen erilliseen oikeusperustaan. Tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden 66 artiklan 2 kohdassa viitataan nyt valvojan kehotukseen ratkaista valitus OLAF-asetuksen 9 b artiklan 3 kohdan mukaisesti, kun taas 66 artiklan 3 kohdassa viitataan valvojan suositukseen ratkaista valitus OLAF-asetuksen 9 b artiklan 5 kohdan mukaisesti. Tämän erottelun ansiosta valituksen tekijöiden on helpompi ymmärtää valitusmekanismin eri vaiheita.

Valvoja on tyytyväinen myös siihen, että uusissa tutkimusmenettelyjä koskevissa ohjeissa on otettu huomioon myös hänen huomautuksensa siitä, miten OLAFin tulisi sisällyttää asianomaisten henkilöiden huomautukset loppukertomukseen. Uusien tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden 72 artiklan 3 kohdassa on huomioitu valvojan suosituksen keskeinen sisältö, mutta siinä ei kuitenkaan noudateta tarkasti ehdotettua kumulatiivista menettelytapaa. Tutkimusmenettelyjä koskevissa ohjeissa edellytetään nyt, että asianomaisen henkilön esittämistä huomautuksista on laadittava kuvaus, johon liitetään OLAFin arvio huomautuksista. Lisäksi huomautukset on liitettävä loppukertomukseen. Tutkimusmenettelyjä koskevissa ohjeissa määrätään myös mahdollisuudesta poiketa tästä velvoitteesta luottamuksellisuuden, prosessuaalisten oikeuksien suojaamisen tai muiden tutkimusten suorittamisen vuoksi, mutta valvojan näkemyksen mukaan näitä poikkeuksia olisi tulkittava suppeasti, koska ne liittyvät olennaisesti asianomaisen henkilön prosessuaalisiin takeisiin. Lisäksi valvoja katsoo, että jos alustavien havaintojen keskeisiä näkökohtia koskevia huomautuksia ei sisällytetä loppukertomukseen, OLAFin arvioinnissa tulisi perustella, miksi näin ei ole tehty.

Kaavio 10

Tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden luonnoksesta annetussa valvojan lausunnossa esitettyjen huomautusten täytäntöönpano



([66]) Ks. edellä mainittu muokattu versio tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden luonnoksesta annetusta valvojan lausunnosta, kolmas huomautus.

Valvoja on myös tyytyväinen **37 artiklan 4 ja 5 kohtaan ja 80 artiklan 1 kohtaan tehtyihin tarkistuksiin, jotka perustuvat valitusmekanismin toiminnasta saatuihin kokemuksiin**. Nämä tarkistukset heijastavat valvojan ensimmäisen toimintavuoden aikana tehtyjä havaintoja ja useita valvojan päätöksissä esitettyjä sivuhuomautuksia. Ne ovat myös yhdenmukaisia joidenkin OLAF-asetuksen soveltamisesta ja vaikutuksista annetussa valvojan lausunnossa ([67]) esitettyjen ehdotusten kanssa.

Ensimmäisen toimintavuotensa aikana valvoja totesi yhdessä tapauksessa, että valituksen tekijän tiedonsaantioikeutta oli loukattu, koska OLAF ei ollut ilmoittanut tälle, että tutkimus oli päätetty ilman tuloksia. OLAF-asetuksen 11 artiklan 7 kohdassa edellytetään selvästi, että jos asianomaista henkilöä vastaan ei ole saatu näyttöä, OLAFin on ilmoitettava hänelle asiasta kymmenen työpäivän kuluessa tutkimuksen lopettamista koskevasta päätöksestä. Tässä tapauksessa OLAF ei löytänyt tutkimuksen valmistuttua näyttöä valituksen tekijää vastaan, mutta se ei kuitenkaan ilmoittanut valituksen tekijälle asiasta yksiselitteisesti. Valvoja ei esittänyt tässä nimenomaisessa tapauksessa ratkaisuehdotusta, koska valituksen tekijälle oli annettu mahdollisuus tutustua loppukertomukseen valituksen käsittelyn aikana, jolloin hän oli saanut tietää, että häntä vastaan ei ollut löydetty näyttöä. Valvoja kuitenkin muistutti OLAFia siitä, että kyseessä oli vakava rikkomus, ja kehotti OLAFia kiinnittämään jatkossa erityistä huomiota vastaaviin tapauksiin ([68]). Tämän kokemuksen perusteella valvoja pitää myönteisenä, että tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden 37 artiklan 5 kohtaan on lisätty useita viestintävälineitä, joita tutkimusyksiköt voivat käyttää varmistaakseen, että asianomaisille henkilöille ilmoitetaan tosiasiallisesti tutkimuksen aloittamisesta, mahdollisuudesta esittää huomautuksia ja tutkimuksen päättämisestä.

Lisäksi valvoja toteaa, että tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden 37 artiklan 4 kohdassa mainitaan selkeästi asianomaisiin henkilöihin sovellettavat prosessuaaliset takeet, joita OLAFin henkilöstön on noudatettava tutkimuksia suorittaessaan, mukaan lukien seuraavat:

i) oikeus olla todistamatta itseään vastaan,

ii) oikeus saada apua itse valitsemaltaan avustajalta kuulemisissa, tarkastuksissa ja paikan päällä tehtävissä tarkastuksissa,

iii) oikeus saada ilmoitus tutkimuksen aloittamisesta ja päättämisestä sekä

iv) oikeus tehdä valitus valvojalle.

Kaksi ensimmäistä oikeutta liittyvät tämän toimintakertomuksen kohdassa 5.1.1 mainittuihin valvojan päätöksiin. Oikeus saada ilmoitus tutkimuksen aloittamisesta ja päättämisestä liittyy vastaavasti valvojan huomautuksiin asianomaisen henkilön rekisteröimisestä OLAFin asianhallintajärjestelmään ([69]) sekä valvojan esittämiin huolenaiheisiin OLAF-asetuksen 9 b artiklan 2 kohdan nojalla päätettyihin tutkimuksiin sovelletusta yhden kuukauden ehdottomasta määräajasta ([70]). Oikeus tehdä valitus valvojalle puolestaan liittyy asianomaisille henkilöille annettavia tietoja koskevaan huomautukseen, jonka valvoja esitti tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden luonnoksesta antamassaan lausunnossa ([71]).

Lisäksi valvoja panee merkille, että 80 artiklan 1 kohdassa määrätään nyt, että asianomaiselle henkilölle on ilmoitettava pääjohtajan päätöksestä päättää tutkimus, paitsi jos tämä haittaisi suositusten täytäntöönpanoa tai jos sovelletaan luottamuksellisuutta koskevia vaatimuksia. Kohdassa täsmennetään lisäksi, että tähän sisältyy myös tutkimuksen päättymispäivän ilmoittaminen. Tältä osin tutkimusmenettelyjä koskevissa ohjeissa kodifioidaan OLAFin kehittämä hyvä hallintokäytäntö, joka menee pidemmälle kuin OLAF-asetuksen 11 artiklan 7 kohdassa säädetty vähimmäisvaatimus, jonka mukaan asianomaiselle henkilölle on ilmoitettava kymmenen työpäivän kuluessa tutkimuksen päättymisestä, jos häntä vastaan ei ole löydetty näyttöä. Tämä hyvä hallintokäytäntö, josta valvoja on jo aiemminkin antanut kiitosta, on yhdenmukainen myös OLAF-asetuksen arvioinnin yhteydessä esitettyjen valvojan ehdotusten kanssa ([72]).

([67]) Ks. edellä mainittu valvojan lausunto asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 soveltamisen ja vaikuttavuuden arvioinnista.

([68]) Ks. edellä mainittu prosessuaalisten takeiden valvojan toimintakertomus 2022, kohta 3.5.2. Ks. *myös* edellä mainittu prosessuaalisten takeiden valvojan toimintakertomus 2024, kohta 5.5.

([69]) Ks. edellä mainittu muokattu versio tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden luonnoksesta annetusta valvojan lausunnosta, toinen huomautus.

([70]) Ks. edellä mainittu valvojan lausunto asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 soveltamisen ja vaikuttavuuden arvioinnista, ehdotukset 9 ja 16. Ks. *myös* edellä mainittu prosessuaalisten takeiden valvojan toimintakertomus 2022, kohta 3.3.1, edellä mainittu prosessuaalisten takeiden valvojan toimintakertomus 2023, kohta 4.1, ja edellä mainittu prosessuaalisten takeiden valvojan toimintakertomus 2024, kohta 4.1.

([71]) Ks. edellä mainittu muokattu versio tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden luonnoksesta annetusta valvojan lausunnosta, kolmas huomautus.

([72]) Ks. edellä mainittu valvojan lausunto asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 soveltamisen ja vaikuttavuuden arvioinnista, ehdotus 9.

9. **Suhteet sidosryhmiin**

Valvoja pitää tärkeänä pitää säännöllisesti yhteyttä EU:n toimielimiin, OLAFin pääjohtajaan ja muihin sidosryhmiin saadakseen palautetta valvojan roolista ja viime kädessä parantaakseen asianomaisten henkilöiden prosessuaalisten takeiden ja perusoikeuksien suojaa OLAFin suorittamissa tutkimuksissa.

Valvoja esitteli vuoden 2024 toimintakertomuksensa **EU:n neuvoston petostentorjuntatyöryhmälle** 11. syyskuuta 2025 ja keskusteli sen jäsenten kanssa roolistaan sekä OLAFin tutkimuksen kohteena olevien henkilöiden asemasta ja prosessuaalisten takeiden suojaamisesta. Hän esitteli kertomuksen myös **Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunnalle** 16. lokakuuta 2025.

Valvoja piti myös yllä **säännöllistä keskustelua ja hedelmällisiä työsuhteita OLAFin pääjohtajan** kanssa keskinäisen luottamuksen ja hyvän yhteistyön pohjalta. Yksi hyvä esimerkki tästä oli valvojan 16. lokakuuta 2025 järjestämä valitusmekanismia koskeva kokous, johon osallistuivat sihteeristön jäsenet, **Salla Saastamoinen** (silloinen OLAFin vt. pääjohtaja) sekä **OLAFin oikeudellisen neuvonnan yksikön ja arviointiryhmän henkilöstön jäsenet**. Kokous osoittautui hyödylliseksi tilaisuudeksi pohtia valvojan ensimmäisten toimintavuosien aikana saatuja kokemuksia sekä keinoja parantaa OLAFin tutkimusten kohteena oleville henkilöille kuuluvia prosessuaalisia takeita ja perusoikeuksia.

10. **Hallinnollinen ja oikeudellinen tuki**

Resurssien tehokkaan käytön varmistamiseksi OLAF-asetuksessa annettiin valvontakomitean sihteeristölle tehtäväksi antaa valvojalle oikeudellista ja hallinnollista tukea.

Valintaa perustellaan tehtävien täydentävyydellä sekä valvojan ja valvontakomitean yhteisillä tavoitteilla. Sihteeristö varmistaa jatkuvuuden, jatkuvan kommunikoinnin ja sujuvan yhteistyön sekä valitusten tekijöiden että OLAFin kanssa.

Sihteeristön erittäin pätevästä henkilöstöstä koostuva erillinen työryhmä, joka toimii sihteeristön johtajan alaisuudessa, on antanut valvojalle arvokasta neuvontaa ja apua salassapitovelvollisuutta ja luottamuksellisuutta kunnioittaen.

Valvoja totesi OLAF-asetuksen arvioinnista ja soveltamisesta antamassaan lausunnossa, että sihteeristön nykyistä hallinnollista sijaintia henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimistossa, joka tunnetaan myös nimellä palkkatoimisto (PMO), tulisi harkita uudelleen ([73]). Koska sihteeristön rooli ja tehtävät eivät vastaa PMO:n ydintehtävää, valvoja katsoo, että sihteeristölle olisi löydettävä organisaatiorakenteessa sopivampi ja toiminnallisesti johdonmukaisempi sijainti, joka vastaisi paremmin sen tehtäviä ja takaisi samalla sen riippumattomuuden. Valvoja katsoo, että sopivampi sijainti voisi olla esimerkiksi komission pääsihteeristössä tai oikeus- ja kuluttaja-asioiden pääosastossa.

Sihteeristön edellinen päällikkö jätti tehtävänsä helmikuussa 2025, minkä jälkeen sihteeristön vanhin jäsen siirtyi väliaikaiseksi päälliköksi maaliskuusta 2025 alkaen. Uuden päällikön rekrytointi saatiin päätökseen vuoden 2026 alussa, ja uusi päällikkö nimitettiin tehtävään 1. huhtikuuta 2026.

Valvojaa pyydettiin kohteliaisuussyistä osallistumaan uuden sihteerin valintaprosessiin tarkkailijana. Valvoja korostaa kuitenkin, että toisin kuin valvontakomitean osalta ([74]) OLAF-asetuksessa ei ole valvojan osalta säännöstä, jossa määriteltäisiin valvojan kuulemista koskeva virallinen menettely ja se, miten nimittävän viranomaisen tulisi ottaa valvojan lausunto huomioon sihteeristön henkilöstövalinnoissa

Kun otetaan huomioon sihteeristön kahtalainen tehtävä tarjota tukea sekä valvontakomitealle että valvojalle, valvojan mielestä olisi näiden molemman elimen edun mukaista, että ne osallistuisivat rekrytointiprosessiin tasavertaisesti ja että niiden näkemykset otettaisiin asianmukaisesti huomioon. Siksi valvoja on kehottanut lainsäätäjiä tarkastelemaan tätä kysymystä OLAF-asetuksen meneillään olevan arvioinnin ja mahdollisen tulevan tarkistamisen yhteydessä ([75]).

([73]) Ks. edellä mainittu valvojan lausunto asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 soveltamisen ja vaikuttavuuden arvioinnista, ehdotus 24.
([74]) Ks. OLAF-asetuksen 15 artiklan 8 kohta.
([75]) Ks. edellä mainittu valvojan lausunto asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 soveltamisen ja vaikuttavuuden arvioinnista, ehdotus 22.

11. **Yhteyden ottaminen valvojaan ja valituksen tekeminen**

Valvojaan saa yhteyden sähköpostitse tai postitse seuraavista osoitteista:

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

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

Jos haluat tehdä valvojalle valituksen

i) täytä lomake ja

ii) lähetä se sähköpostitse tai postitse edellä mainittuun osoitteeseen.

Lisätietoja on saatavilla verkossa osoitteessa:

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

LIITE

Viitteet

Oikeudellinen kehys

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013, annettu 11 päivänä syyskuuta 2013, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta (EUVL L 248, 18.9.2013, s. 1).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2223, annettu 23 päivänä joulukuuta 2020, asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 muuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston kanssa tehtävän yhteistyön ja Euroopan petostentorjuntaviraston tutkimusten vaikuttavuuden osalta (EUVL L 437, 28.12.2020, s. 49).

Tutkimusmenettelyjä koskevat ohjeet OLAFin henkilöstölle, 11.10.2021, Ref. Ares (2021)6071905 – 06/10/2021, saatavilla osoitteessa: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/3dc10699-df07-4782-ae0d-232cd698286c_en?filename=gip_2021_en.pdf.

Tutkimusmenettelyjä koskevat ohjeet OLAFin henkilöstölle, 1.1.2026, Ref. Ares(2025)9710596 – 11/11/2025, saatavilla osoitteessa: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en?filename=gips-2026_en.pdf.

Digitaalisia rikosteknisiä menettelyjä koskevat ohjeet OLAFin henkilöstölle, 15.2.2016, saatavilla osoitteessa: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/87e5deb1-8a64-42ca-8e08-234355dbe544_en).

Euroopan petostentorjuntaviraston ja prosessuaalisten takeiden valvojan väliset työjärjestelyt, 18. heinäkuuta 2025, Ref. Ares(2025)6027144 – 24/07/2025, saatavilla osoitteessa: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/ea81e700-4540-4ae6-b7ab-e56fb9a2d075_en?filename=SIGNED_WA_OLAF-Controller.pdf.

Prosessuaalisten takeiden valvojan päätös valitusten käsittelyä koskevista täytäntöönpanosäännöksistä, 2022/C 494/07 (EUVL C 494, 28.12.2022, s. 17–23), saatavilla osoitteessa: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

Vuotuiset toimintakertomukset ja lausunnot

Prosessuaalisten takeiden valvojan toimintakertomus 2022 (EUVL C 248, 13.7.2023, s. 1), saatavilla myös osoitteessa: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/fdcb45a3-1934-423d-8198-689d2a96bc1c_en?filename=Controller%20-%20Annual%20Report%202022%20.pdf.

Prosessuaalisten takeiden valvojan toimintakertomus 2023 (EUVL C, C/2024/5673, 23.9.2024), saatavilla myös osoitteessa: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/5add81b3-44e1-41a4-bdf1-806c1186b9dd_en?filename=Controller-Annual%20Report%202023%20.pdf.

Prosessuaalisten takeiden valvojan toimintakertomus 2024 (EUVL C, C/2025/4511, 7.8.2025), saatavilla myös osoitteessa: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/8a8d23c3-9e4c-4f0f-8020-a555e317aa87_en?filename=COAR%202024.pdf.

Tutkimusmenettelyjä koskevien ohjeiden luonnoksesta annettu valvojan lausunto, saatavilla osoitteessa: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/4f655d63-4b02-40df-8b93-038c44f1bb2e_en?filename=Opinion%20of%20the%20Controller%20on%20draft%20GIPs_redacted%20final.pdf.

Valvojan lausunto asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 soveltamisen ja vaikuttavuuden arvioinnista, Ref. Ares(2026)2209882 – 27/02/2026, saatavilla osoitteessa: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/3c7a4446-920f-4cdb-92a3-f465e766a30e_en?filename=Annex%20-%20CTR%20Opinion%20on%20evaluation.pdf.