C/2026/4270

7.8.2026

RAPORTUL ANUAL AL INSPECTORULUI DE GARANȚII PROCEDURALE — 2025

(C/2026/4270)

Cuvânt-înainte

Acesta este al patrulea raport anual privind activitățile pe care le-am desfășurat în calitate de inspector de garanții procedurale. Regulamentul OLAF îmi încredințează sarcina de a gestiona plângerile depuse de persoanele vizate. Plângerile se referă la respectarea de către OLAF a garanțiilor procedurale și la presupuse încălcări ale normelor aplicabile investigațiilor OLAF. Printre acestea se numără posibile încălcări ale cerințelor procedurale și ale drepturilor fundamentale.

Înainte de crearea funcției de inspector, persoanele investigate de OLAF nu puteau să adreseze o plângere unui organ sau unei autorități independente cu privire la modul în care OLAF a gestionat o investigație. Singura lor opțiune era depunerea unei plângeri la Ombudsmanul European pentru administrare defectuoasă sau încercarea de a angaja răspunderea extracontractuală a Comisiei, în condiții foarte stricte.

Pentru a remedia această deficiență, modificările aduse Regulamentului OLAF în 2020 au creat un mecanism adecvat de gestionare a plângerilor, oferind fiecărei persoane vizate posibilitatea de a depune o plângere la inspector.

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

Pentru inspector, este important ca mecanismul de gestionare a plângerilor să fie nu numai o cale de atac eficientă pentru persoanele vizate, ci și să sporească transparența activităților OLAF. Existența unui organism de luptă antifraudă eficient și eficace, capabil să protejeze interesele financiare ale UE, este un element esențial pentru UE și pentru contribuabili. Cu toate acestea, este la fel de important ca investigațiile OLAF privind posibile fraude să se desfășoare cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale și a garanțiilor procedurale.

Totuși, pentru a înțelege mai bine rolul inspectorului și limitările sale, este important să se țină seama de faptul că inspectorul nu acționează în calitate de judecător care examinează legalitatea deciziilor și a actelor OLAF. Mai degrabă, misiunea inspectorului este de a găsi și de a propune soluții la problemele ridicate de autorii plângerilor. Propunând soluții și, în cele din urmă, recomandări directorului general al OLAF, inspectorul urmărește, de asemenea, să rezolve problemele în cauză și, privind în perspectivă, să îmbunătățească practicile administrative și de investigare ale OLAF.

Prezentul raport urmează structura rapoartelor anuale de activitate anterioare ale inspectorului. Raportul se deschide cu o prezentare generală a misiunii și mandatului inspectorului și a funcționării mecanismului de gestionare a plângerilor, apoi prezintă principalele statistici și cifre privind plângerile gestionate în 2025. Raportul examinează în continuare aspectele procedurale ale gestionării plângerilor, evidențiind propunerea de soluție emisă de inspector în cursul anului, care a fost ulterior pusă în aplicare pe deplin de OLAF. De asemenea, prezintă principalele constatări ale inspectorului cu privire la aspecte-cheie de fond, în special dreptul la apărare al persoanelor vizate, aplicarea principiului proporționalității în cadrul inspecțiilor și al operațiunilor de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale, precum și limbile care pot fi utilizate în investigațiile OLAF.

În plus, raportul cuprinde secțiuni specifice privind cele mai importante evoluții care au avut loc în cursul anului, inclusiv: (i) adoptarea acordurilor de lucru dintre inspector și OLAF; (ii) consultarea inspectorului cu privire la evaluarea aplicării și a impactului Regulamentului OLAF; și (iii) punerea în aplicare de către OLAF a tuturor recomandărilor inspectorului referitoare la Orientările privind procedurile de investigare pentru personalul OLAF („OPI”). Raportul se încheie cu observații privind colaborarea inspectorului cu părțile interesate în cursul anului și recunoaște sprijinul administrativ și juridic oferit de secretariat, pentru care inspectorul este sincer recunoscător.

Mecanismul de gestionare a plângerilor a devenit o garanție esențială pentru persoanele vizate și garantează faptul că activitățile desfășurate de OLAF respectă garanțiile procedurale relevante și normele aplicabile investigațiilor. Pe lângă soluționarea plângerilor individuale, deciziile pronunțate de inspector au contribuit la conturarea practicii de investigare a OLAF prin clarificarea domeniului de aplicare și a aplicării practice a acestor garanții procedurale. În mai multe cazuri, raționamentul juridic dezvoltat în deciziile privind plângerile a stat la baza revizuirilor OPI ale OLAF, extinzând astfel impactul cazurilor individuale dincolo de contextul lor factual imediat.

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

Prof. dr. Julia LAFFRANQUE
Inspector de garanții procedurale

Cuprins

Pagina

Cuvânt-înainte 1

1. Misiunea și mandatul inspectorului 4

2. Mecanismul de gestionare a plângerilor 5

3. Prezentare generală a plângerilor depuse în 2025 5

4. Aspecte procedurale: Etapele unei proceduri eficace de gestionare a plângerilor 8

4.1 Admisibilitate 9

4.1.1. Termenul de prescripție de o lună pentru depunerea unei plângeri 10

4.1.2. Plângeri care nu sunt circumscrise mandatului inspectorului 11

4.1.3. Cazuri pendinte în cadrul unor proceduri judiciare 11

4.1.4. Întreruperea corespondenței privind plângerile repetitive 12

4.2 Procedura contradictorie 12

4.3 Invitație la soluționarea plângerii 13

4.4 Decizii de închidere 13

5. Aspecte de fond: prezentare generală a principalelor constatări ale inspectorului 14

5.1. Dreptul la apărare 14

5.1.1. Dreptul de a fi informat 14

5.1.2. Dreptul de a fi asistat(ă) de o persoană la alegerea sa 15

5.1.3. Posibilitatea de a face observații cu privire la faptele stabilite de OLAF 16

5.1.4. Accesul la dosar și la documentele menționate în expunerea faptelor 18

5.2. Proporționalitatea inspecțiilor la sedii și operațiunile de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale 19

5.3. Limbile utilizate 21

6. Adoptarea acordurilor de lucru dintre inspector și OLAF 21

7. Consultare privind evaluarea Regulamentului OLAF 22

8. Acțiuni ulterioare adoptării noilor OPI 24

9. Relații cu părțile interesate 27

10. Sprijin juridic și administrativ 27

11. Contactarea inspectorului și depunerea unei plângeri 28

Anexă. Referințe 29

Cadrul juridic 29

Rapoarte anuale de activitate și avize 29

1. **Misiunea și mandatul inspectorului**

Inspectorul de garanții procedurale este o funcție instituită prin Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2023 al Parlamentului European și al Consiliului ([1]) de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului ([2]) („Regulamentul OLAF"), cu scopul de a proteja garanțiile procedurale și drepturile fundamentale ale persoanelor vizate ([3]) din investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF). La 3 mai 2022 ([4]), a fost numit primul inspector în persoana doamnei **dr. Julia Laffranque**, pentru un mandat de cinci ani care nu poate fi reînnoit. Ea este asistată de secretariatul Comitetului de supraveghere („secretariatul").

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

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

Inspectorul își îndeplinește sarcinile în **deplină independență** și nu acceptă instrucțiuni din partea nimănui în îndeplinirea atribuțiilor sale ([5]). Având în vedere că persoanele vizate nu pot, în principiu, să introducă o cale de atac jurisdicțională împotriva actelor sau omisiunilor OLAF în cursul unei investigații, posibilitatea de a depune o plângere la inspector este extrem de importantă. Autorul unei plângeri se poate adresa inspectorului, în termenele stricte prevăzute la articolul 9b din Regulamentul OLAF, pentru a solicita o evaluare independentă și aprofundată a plângerii sale.

Atunci când gestionează plângerile depuse de **persoanele vizate** cu privire la **respectarea de către OLAF a garanțiilor procedurale și a normelor aplicabile investigațiilor**, inspectorul nu încearcă să înlocuiască OLAF în decizia privind modul de desfășurare a unei investigații sau de evaluare a probelor ori cu privire la concluziile la care trebuie să se ajungă. În schimb, rolul său este de a **oferi asigurări** că OLAF a acționat în conformitate cu normele stabilite în cadrul său juridic (în cazul în care constată că nu a avut loc nicio încălcare) și de a invita OLAF să ia măsuri pentru a soluționa o plângere printr-o **propunere de soluție** ori de câte ori constată o încălcare a garanțiilor procedurale sau a normelor aplicabile investigațiilor. În cazul în care inspectorul nu consideră că măsurile luate de OLAF sunt satisfăcătoare, acesta face, într-o a doua etapă, o **recomandare** către OLAF cu privire la modul de soluționare a plângerii.

Inspectorul evaluează plângerile în cadrul unei **proceduri contradictorii** și acordă o atenție deosebită Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta") ([6]), principiilor generale ale dreptului UE și jurisprudenței relevante a instanțelor UE ([7]). Cu toate acestea, nu intervine și nu poate interveni în desfășurarea unei investigații OLAF ([8]).

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

([2]) Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1073/1999 al Parlamentului European și al Consiliului și a Regulamentului (Euratom) nr. 1074/1999 al Consiliului (JO L 248, 18.9.2013, p. 1).

([3]) În temeiul articolului 2 alineatul (5) din Regulamentul OLAF, prin persoană vizată se înțelege *„orice persoană fizică sau agent economic suspectat de a fi comis un act de fraudă, de corupție sau orice altă activitate ilegală care afectează interesele financiare ale Uniunii și care, prin urmare, este supusă unei investigații a oficiului"*. Plângerile depuse de alte persoane decât persoanele vizate, inclusiv martori și informatori, nu sunt circumscrise mandatului inspectorului.

([4]) Inspectorul și-a preluat funcția în septembrie 2022.

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

([6]) Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (JO C 326, 26.10.2012, p. 391).

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

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

Anul 2025 a fost deopotrivă an dificil și unul productiv, având în vedere complexitatea problemelor juridice ridicate în plângerile primite. Inspectorul nu se poate referi la cazuri individuale investigate de OLAF și trebuie să se asigure că ele rămân confidențiale chiar și după ce sunt închise ([9]). Cu toate acestea, prezentul raport oferă o imagine de ansamblu a tipurilor de preocupări exprimate de persoanele vizate. De asemenea, prezintă modul în care au fost abordate aceste preocupări și explică modul în care funcționează mecanismul de gestionare a plângerilor și rezultatele obținute prin punerea sa în aplicare.

2. **Mecanismul de gestionare a plângerilor**

De la începerea activității, în octombrie 2022, inspectorul a avut ocazia de a aborda o serie de chestiuni juridice notabile, dezvoltând treptat un cadru conceptual solid pentru evaluarea plângerilor. În cursul anului 2025, plângerile au fost prelucrate cu promptitudine și examinate în mod aprofundat și cuprinzător.

Pentru a înțelege mai bine modul de funcționare a mecanismului de gestionare a plângerilor, este important să se țină seama de faptul că mecanismul îi oferă inspectorului **acces special și direct** la dosarele de caz ale OLAF aferente investigațiilor relevante. Acest lucru se datorează dispozițiilor de punere în aplicare ale inspectorului pentru gestionarea plângerilor (denumite în continuare „dispozițiile de punere în aplicare") ([10]) și acordurilor de lucru recent semnate între OLAF și inspector (denumite în continuare „acordurile de lucru") ([11]). Această formă de acces la dosarele de caz ale OLAF este estrem de importantă pentru a oferi autorilor plângerilor garanții cu privire la faptul că inspectorul este în măsură să analizeze în detaliu activitățile de investigare ale OLAF, chiar și în cazurile în care unele dintre informațiile relevante ar putea fi confidențiale și nu pot fi divulgate autorilor plângerilor. În această privință, inspectorul asigură adeseori un echilibru delicat între confidențialitatea investigațiilor efectuate de OLAF, pe de o parte, și caracterul contradictoriu al mecanismului de gestionare a plângerilor, pe de altă parte.

În 2025, inspectorul a finalizat evaluarea a trei plângeri depuse în 2024. **19 plângeri noi au fost depuse în 2025** de către persoane fizice și juridice. În cursul anului de raportare, inspectorul și-a finalizat evaluarea pentru 17 dintre ele. O plângere a fost declarată admisibilă în al treilea trimestru al anului, dar a necesitat o perioadă mai lungă de prelucrare din cauza procedurii contradictorii și a cererilor de prelungire a termenelor procedurale depuse atât de OLAF, cât și de autorul plângerii. O altă plângere a fost depusă cu puțin timp înainte de sfârșitul anului și a fost declarată admisibilă. S-a luat o decizie cu privire la ambele plângeri în prima jumătate a anului 2026.

3. **Prezentare generală a plângerilor depuse în 2025**

Majoritatea celor 19 plângeri primite de inspector în 2025 au fost depuse de persoane vizate de investigații *interne* ale OLAF (12) ([12]), în timp ce 6 dintre acestea au avut legătură cu investigații *externe* ([13]), iar una a vizat un caz de *coordonare* ([14]) (figura 1). Majoritatea plângerilor au fost depuse în limba engleză, fiind utilizate și alte limbi (spaniolă, română și suedeză) (figura

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

([10]) Articolul 8 alineatele (1) și (2) din Decizia inspectorului de garanții procedurale privind adoptarea dispozițiilor de punere în aplicare pentru gestionarea plângerilor, 2022/C 494/07, PUB/2022/1609 (JO C 494, 28.12.2022, p. 17), disponibilă și la adresa: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

([11]) A se vedea capitolul III din Acordul de lucru dintre Oficiul European de Luptă Antifraudă și inspectorul de garanții procedurale din 18 iulie 2025, disponibil la adresa: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/ea81e700-4540-4ae6-b7ab-e56fb9a2d075_en?filename=SIGNED_WA_OLAF-Controller.pdf.

([12]) Investigațiile interne sunt investigații efectuate de OLAF în cadrul instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor europene înființate prin tratatele UE sau în temeiul acestora. Scopul acestor investigații este combaterea fraudei, a delapidării, a corupției și a oricăror alte activități ilegale care afectează interesele financiare ale UE. În acest scop, OLAF investighează: (i) aspecte grave legate de îndeplinirea sarcinilor profesionale într-un mod care constituie o abatere de la obligațiile funcționarilor și ale altor agenți ai UE de natură să facă obiectul unor acțiuni disciplinare sau, după caz, penale; sau (ii) o abatere echivalentă de la îndeplinirea obligațiilor de către membrii instituțiilor și organelor, de către conducătorii de oficii și agenții sau de către membrii personalului instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor cărora nu li se aplică statutul personalului [articolul 1 alineatul (4) și articolul 4 din Regulamentul OLAF].

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

([14]) Cazurile de coordonare sunt cele care ar putea face obiectul investigațiilor externe ale OLAF, dar în care rolul OLAF se limitează, în schimb, la contribuția la investigațiile efectuate de alte servicii naționale sau ale UE. OLAF realizează acest lucru, printre altele, prin facilitarea colectării și a schimbului de informații și prin asigurarea sinergiei operaționale între serviciile relevante de la nivel național și de la nivelul UE. Temeiul juridic se regăsește la articolul 12b din Regulamentul OLAF și în legislația sectorială, cum ar fi Regulamentul (CE) nr. 515/97 al Consiliului din 13 martie 1997 privind asistența reciprocă între autoritățile administrative ale statelor membre și cooperarea dintre acestea și Comisie în vederea asigurării aplicării corespunzătoare a legislației din domeniile vamal și agricol (JO L 82, 22.3.1997, p. 1) și Regulamentul (UE) nr. 608/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 iunie 2013 privind asigurarea respectării drepturilor de proprietate intelectuală de către autoritățile vamale și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1383/2003 al Consiliului (JO L 181, 29.6.2013, p. 15).

2). 16 plângeri au fost depuse de persoane fizice, iar trei au fost depuse de persoane juridice (figura 3). În cursul anului de raportare, au existat autori ai plângerilor care au depus mai multe plângeri: prin urmare, numărul total de persoane care au depus plângeri în 2025 a fost de 8, dintre care 5 au fost persoane fizice și 3 au fost entități juridice (figura 3). 4 dintre plângerile primite au fost depuse cu reprezentare de către un avocat.

Figura 1

Tipurile de investigații efectuate de OLAF și care au făcut obiectul plângerilor depuse în 2025

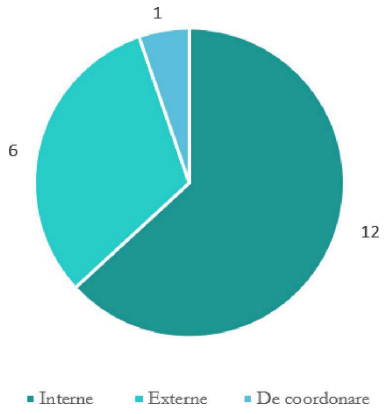


Figura 2

Limbile în care au fost depuse plângerile în 2025

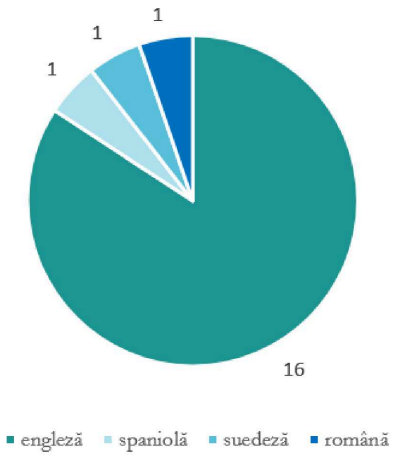
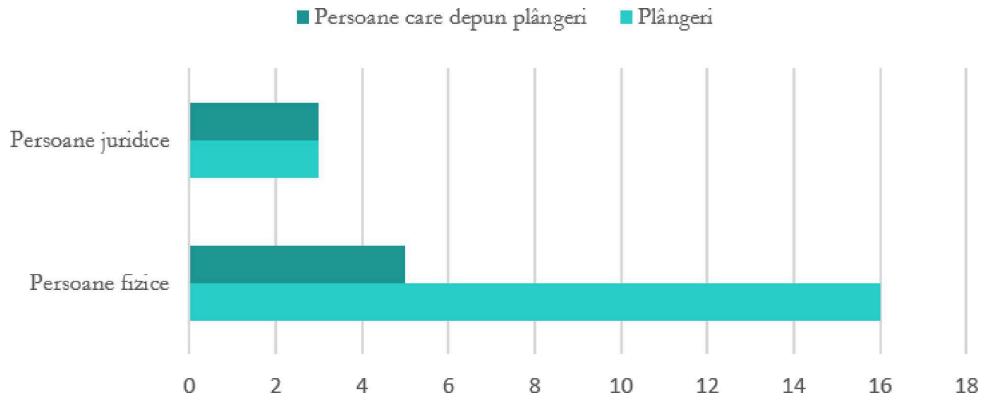


Figura 3

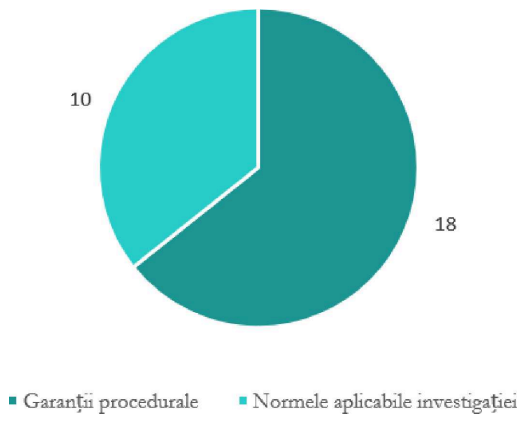
Persoanele care depun plângeri și numărul de plângeri



În majoritatea cazurilor, autorii plângerilor au reclamat încălcări ale garanțiilor procedurale conferite prin articolul 9 din Regulamentul OLAF și ale drepturilor fundamentale de care se bucură în temeiul cartei (figura 4). Aceste plângeri se refereau la presupuse încălcări ale următoarelor: (i) prezumția de nevinovăție și dreptul la apărare (articolul 48 din cartă); (ii) dreptul de a fi ascultat și exercitarea efectivă a dreptului persoanelor vizate de a face observații privind faptele care o vizează [articolul 9 alineatul (4) din Regulamentul OLAF]; (iii) dreptul de a fi informat [articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul OLAF]; (iv) principiile echității, obiectivității și imparțialității în cursul desfășurării investigațiilor [articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul OLAF]; (v) dreptul la bună administrare (articolul 41 din cartă); (vi) dreptul la respectarea vieții private și de familie (articolul 7 din cartă); (vii) protecția datelor cu caracter personal; și (viii) dreptul de a fi asistat de o persoană la alegerea sa [articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul OLAF] (figura 5). Autorii plângerilor s-au plâns, de asemenea, de normele aplicabile investigațiilor OLAF ([15]), în special în ceea ce privește: (i) efectuarea operațiunilor de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale; (ii) normele privind identificarea și notificarea persoanelor vizate; (iii) respectarea secretului profesional al avocatului; (iv) domeniul de aplicare al investigațiilor OLAF; (v) utilizarea sistemului OLAF de gestionare a cazurilor; (vi) supravegherea ilegală; (vii) acțiunile personalului OLAF care depășesc competențele care îi revin; și (viii) confidențialitatea investigațiilor OLAF (figura 6).

Figura 4

Obiectul plângerilor depuse în 2025



([15]) Printre acestea se numără normele prevăzute în Regulamentul OLAF și cele incluse în diverse texte, cum ar fi Regulamentul (Euratom, CE) nr. 2185/96 al Consiliului din 11 noiembrie 1996 privind controalele și inspecțiile la fața locului efectuate de Comisie în scopul protejării intereselor financiare ale Comunităților Europene împotriva fraudei și a altor abateri (JO L 292, 15.11.1996, p. 2). Alte exemple semnificative sunt Orientările privind procedurile de investigare pentru personalul OLAF („OPI") valabile la data de 1 ianuarie 2026, disponibile la adresa: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en; și Orientările privind expertiza tehnică judiciară a suporturilor digitale pentru personalul OLAF din 15 februarie 2026, disponibile la adresa: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/87e5deb1-8a64-42ca-8e08-234355dbe544_en.

Figura 5

Analiza diferitelor alegații privind garanțiile procedurale formulate în 2025 (inclusiv plângerile admisibile și inadmisibile)

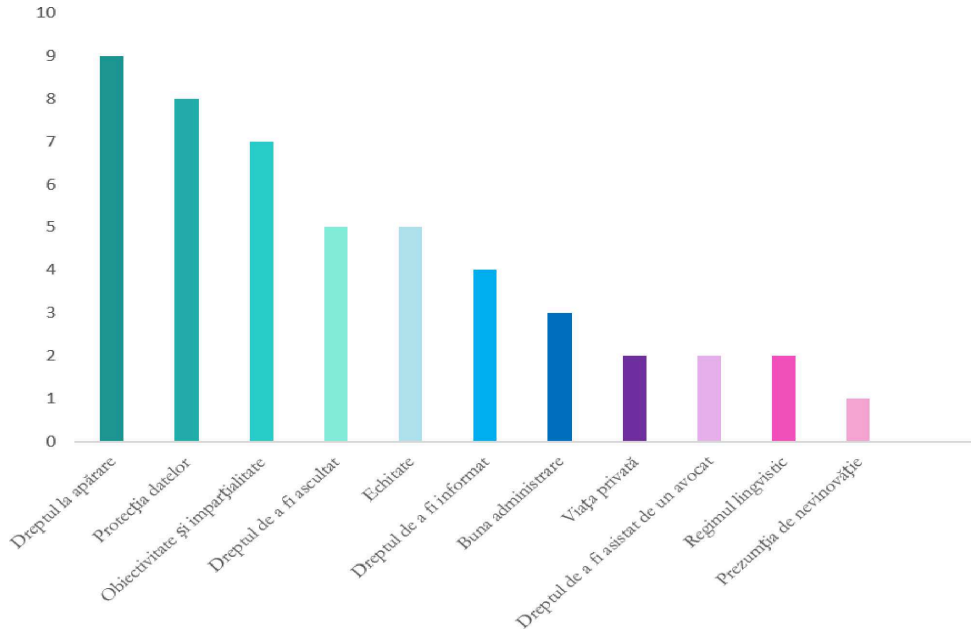
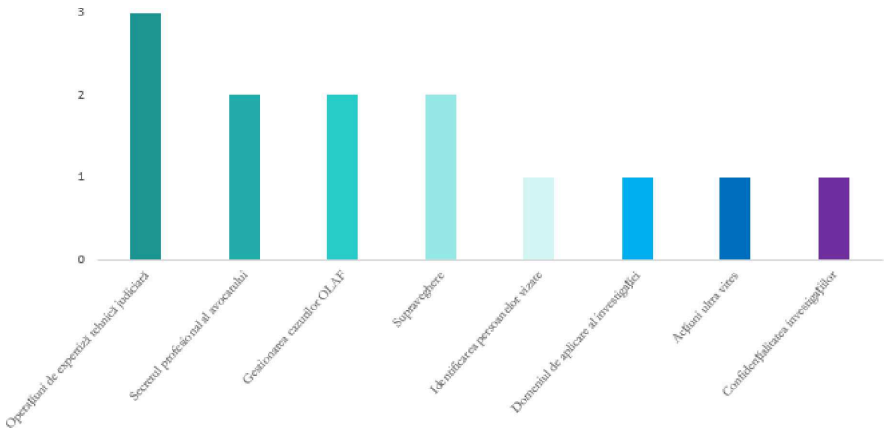


Figura 6

Analiza alegațiilor privind normele aplicabile investigațiilor



4. **Aspecte procedurale: Etapele unei proceduri eficace de gestionare a plângerilor**

Inspectorul tratează plângerile în mod **echitabil, independent și imparțial**. În conformitate cu Regulamentul OLAF și cu dispozițiile de punere în aplicare ale inspectorului, procedura implică următoarele două etape: (i) evaluarea **admisibilității** unei plângeri; (ii) evaluarea **argumentelor de fond** invocate de autorii plângerilor. În cazul în care inspectorul constată încălcări, în funcție de aspectele în cauză, acesta poate invita OLAF să soluționeze plângerea (propunere de soluție) și, dacă este necesar, poate emite o recomandare adresată OLAF; și (iii) indiferent de situație, inspectorul emite o decizie de închidere prin care informează autorul plângerii cu privire la constatările sale.

4.1 **Admisibilitate**

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

Atunci când examinează admisibilitatea plângerilor, inspectorul adoptă o abordare care urmărește să respecte atât formularea, cât și obiectivele dispozițiilor relevante ale Regulamentului OLAF. În 2025, inspectorul a evaluat admisibilitatea tuturor plângerilor în termenul stabilit. Inspectorul a declarat 3 plângeri admisibile, 4 parțial admisibile și 12 inadmisibile (figura 7).

Motivele de inadmisibilitate au fost următoarele: (i) în 10 cazuri, plângerile au formulat alegații care nu sunt circumscrise mandatului inspectorului; (ii) în 10 cazuri, inspectorul a constatat că alegațiile erau vădit lipsite de fundament, fie pentru că erau nefondate ([16]), fie pentru că nu aveau temei ([17]); (iii) în 10 cazuri, plângerile au făcut alegații repetitive (a se vedea subsecțiunea 4.1.4 din raportul de activitate); (iv) în 9 cazuri, autorii plângerilor nu au respectat termenele prevăzute la articolul 9b alineatul (2); și (v) într-un caz, plângerea a fost depusă de o persoană care nu era o persoană vizată (figura 8).

Figura 7

Admisibilitatea plângerilor primite în 2025

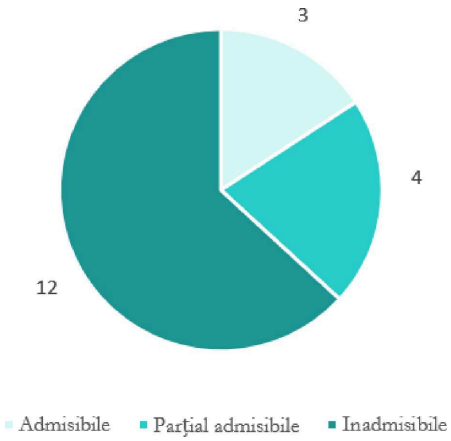
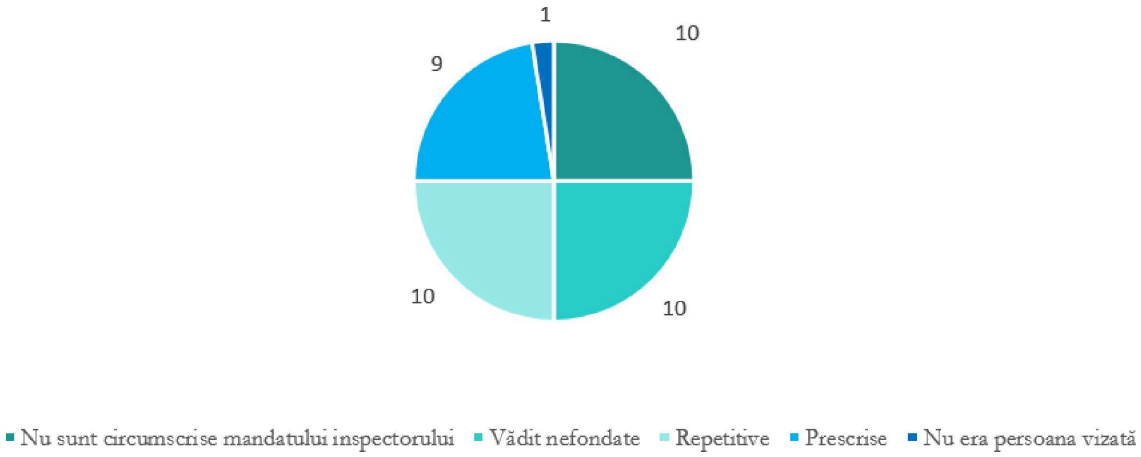


Figura 8

Motive de inadmisibilitate a plângerilor primite în 2025 (inclusiv plângerile parțial admisibile)



([16]) Plângerile nefondate conțin alegații care nu sunt susținute de dovezi clare sau care sunt contradictorii la nivel intern.
([17]) Plângerile care sunt vădit fără temei constau în alegații în mod clar false sau în afirmații lipsite de importanță.

4.1.1. *Termenul de prescripție de o lună pentru depunerea unei plângeri*

Și în 2025 admisibilitatea a rămas un „controlor de acces” important în mecanismul de gestionare a plângerilor al inspectorului. În toate cazurile în care plângerile sau alegațiile au fost considerate inadmisibile, inspectorul i-a explicat în detaliu autorului plângerii temeiul juridic și motivele deciziei sale. Astfel cum s-a subliniat mai sus, articolul 9b alineatul (2) din Regulamentul OLAF stabilește un termen dublu de prescripție pentru depunerea plângerilor la inspector. Potrivit acestei dispoziții, plângerile trebuie să fie depuse: (i) în termen de o lună de la data la care autorul plângerii a luat cunoștință de faptele care constituie presupusa încălcare; sau (ii) în termen de o lună de la încheierea investigației, în cazul în care investigația a fost închisă. În cazul investigațiilor închise, Regulamentul OLAF stabilește o condiție suplimentară mai strictă de admisibilitate: **plângerea trebuie depusă în termen de cel mult o lună de la încheierea investigației, indiferent de momentul în care autorul plângerii ia cunoștință de faptele pertinente** [articolul 9b alineatul (2) din Regulamentul OLAF].

Inspectorul recunoaște că această condiție, fără îndoială restrictivă, aplicabilă investigațiilor închise este menită să mențină eficacitatea atât a oricărei proceduri de monitorizare la nivel național sau la nivelul UE, cât și a propriilor sale propuneri de soluții și recomandări în cazul respectiv. Într-adevăr, contribuția inspectorului ar fi de mică utilitate în cazurile încheiate, în care ar putea exista proceduri subsecvente în curs în fața autorităților competente naționale sau ale UE. În astfel de cazuri rare, inspectorul consideră că persoanele vizate își pot prezenta plângerile doar în fața acelor autorități, putând recurge la căile de atac judiciare sau administrative disponibile.

În pofida justificării sale funcționale, în anumite cazuri, termenul de prescripție absolut de o lună aplicabil investigațiilor încheiate poate da naștere unor preocupări cu privire la securitatea juridică și la echitate ([18]). Acest lucru este deosebit de problematic, având în vedere că Regulamentul OLAF nu impune în prezent OLAF să informeze persoanele vizate cu privire la data exactă la care este închisă o investigație care implică constatări împotriva lor. În consecință, termenul de prescripție de o lună poate începe să curgă fără știrea persoanei vizate, ceea ce, în practică, ar putea să o priveze de accesul efectiv la mecanismul de gestionare a plângerilor.

Într-una dintre plângerile depuse în 2025, inspectorul s-a confruntat exact cu această situație și a trebuit să găsească un echilibru între aplicarea strictă a cerințelor de admisibilitate prevăzute la articolul 9b alineatul (2) din Regulamentul OLAF (care ar fi condus la declararea plângerii ca inadmisibilă, deoarece era prescrisă) și principiile generale ale echității și bunei administrări consacrate la articolul 41 din cartă.

În cazul respectiv, OLAF a informat autorul plângerii cu privire la posibilitatea de a depune o plângere la inspector numai după expirarea termenului de o lună prevăzut în acest sens. **Prin urmare, inspectorul a considerat că, având în vedere circumstanțele excepționale ale cazului, aplicarea automată a articolului 9b alineatul (2) ultima teză din Regulamentul OLAF ar încălca principiul echității și pe cel al bunei administrări**, astfel cum sunt garantate de articolul 41 din cartă. Inspectorul a concluzionat că, atunci când OLAF a informat autorul plângerii cu privire la posibilitatea de a depune o plângere la inspector, intenționa ca notificarea respectivă să servească drept început al termenului de prescripție. Aceasta a fost singura interpretare care nu ar anula efectele articolului 9b alineatul (2) din Regulamentul OLAF, asigurându-se în același timp că, în practică, autorului plângerii nu i s-a refuzat accesul la mecanismul de gestionare a plângerilor. Prin urmare, plângerea a fost considerată admisibilă.

Prin prisma acestui lucru, inspectorul a identificat **termenul strict pentru depunerea plângerilor**, în special în cazul investigațiilor încheiate, dar fără a se limita la acestea, **ca fiind o chestiune care necesită o analiză atentă în contextul evaluării și al revizuirii ulterioare a Regulamentului OLAF** ([19]).

([18]) A se vedea Raportul de activitate al inspectorului de garanții procedurale pentru 2022 (JO C 248, 13.7.2023, p. 1), subsecțiunea 3.3.1; raportul de activitate al inspectorului de garanții procedurale pentru 2023 (JO C, C/2024/5673, 23.9.2024), secțiunea 4.1; și raportul de activitate al inspectorului de garanții procedurale pentru 2024 (JO C, C/2025/4511, 7.8.2025), secțiunea 4.1.

([19]) A se vedea Avizul inspectorului privind evaluarea aplicării și a impactului Regulamentului nr. 883/2013, disponibil la adresa https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/3c7a4446-920f-4cdb-92a3-f465e766a30e_en?filename=Annex%20-%20CTR%20Opinion%20on%20evaluation.pdf, propunerile 9 și 16.

4.1.2. *Plângeri care nu sunt circumscrise mandatului inspectorului*

Activitatea zilnică a OLAF implică prelucrarea unor volume mari de date cu caracter personal, inclusiv de date sensibile. OLAF poate desfășura, de asemenea, activități de investigare, cum ar fi operațiunile de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale, care ar putea fi percepute ca fiind intruzive din perspectiva protecției datelor cu caracter personal. Prin urmare, nu este surprinzător faptul că, în cursul anului 2025, autorii plângerilor au formulat alegații referitoare la dreptul lor la protecția datelor lor cu caracter personal, astfel cum este garantat de articolul 8 din cartă și de Regulamentul (UE) 2018/1725 („Regulamentul UE privind protecția datelor") ([20]).

Astfel cum a subliniat anterior inspectorul ([21]) deși mandatul său include verificarea respectării de către OLAF a drepturilor fundamentale, **UE dispune de o autoritate independentă de supraveghere, Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor** („AEPD"), care are o serie de responsabilități legate de dreptul la viață privată și dreptul la protecția datelor. Articolul 52 din Regulamentul UE privind protecția datelor prevede că AEPD răspunde de monitorizarea și asigurarea aplicării regulamentului respectiv și a oricărui alt act al Uniunii referitor la protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal de către o instituție sau un organ al UE. Întrucât UE a creat **un organ specializat care să garanteze dreptul fundamental la protecția datelor cu caracter personal**, este responsabilitatea organismului respectiv (AEPD), iar nu a inspectorului, să gestioneze plângerile referitoare la presupuse încălcări ale normelor de protecție a datelor. În temeiul acestor norme, orice persoană poate depune o plângere la AEPD în termen de doi ani de la data la care ia cunoștință de faptele pe care se întemeiază plângerea. Din motive de transparență, inspectorul a inclus o dispoziție corespunzătoare în dispozițiile de punere în aplicare pentru a reflecta această separare a competențelor ([22]).

Deși nu se va ocupa de alegațiile care implică exclusiv interpretarea și aplicarea Regulamentului UE privind protecția datelor, inspectorul va lua în considerare aspecte legate de protecția vieții private și a datelor atunci când va evalua respectarea generală de către OLAF a garanțiilor procedurale.

4.1.3. *Cazuri pendinte în cadrul unor proceduri judiciare*

În cursul anului de raportare, inspectorul a gestionat o plângere care invocase fapte pendinte în cadrul unei proceduri judiciare în fața Tribunalului. Articolul 6 din dispozițiile de punere în aplicare impune inspectorului să închidă un caz atunci când ia cunoștință că **faptele prezentate în plângere fac sau au făcut obiectul unei proceduri judiciare**. În consecință, la fel ca în 2023 ([23]), inspectorul a încheiat examinarea plângerii în legătură cu alegațiile care erau pendinte în fața Tribunalului și a admis celelalte alegații.

Acest caz a evidențiat o lacună legislativă în Regulamentul OLAF, care nu conține nicio dispoziție expresă care să abordeze interacțiunea dintre mecanismul de gestionare a plângerilor și procedurile judiciare în fața instanțelor naționale sau ale UE. Această absență creează incertitudine atât pentru autorii plângerilor, cât și pentru administrație, cu privire la modul în care ar trebui gestionate plângerile atunci când aspectele de bază fac deja obiectul unor proceduri judiciare. Întrucât mecanismul de gestionare a plângerilor este menit să completeze, nu să funcționeze în paralel cu acțiunile introduse în fața autorităților judiciare, cum ar fi Tribunalul sau CJUE, absența unei dispoziții explicite în Regulamentul OLAF înseamnă că aceeași chestiune ar putea fi examinată simultan de inspector și de o autoritate judiciară. Această suprapunere ar putea duce la evaluări factuale inconsecvente.

Din aceste motive, inspectorul a solicitat colegiuitorilor UE să modifice articolul 9b din Regulamentul OLAF pentru a include o obligație clară a inspectorului de a închide un caz în care chestiunea de bază este pendinte în fața instanțelor naționale sau ale UE ([24]).

([20]) Regulamentul (UE) 2018/1725 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2018 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 45/2001 și a Deciziei nr. 1247/2002/CE, PE/31/2018/REV/1 (JO L 295, 21.11.2018, p. 39).

([21]) A se vedea raportul de activitate al inspectorului de garanții procedurale pentru 2022, subsecțiunea 3.3.2.

([22]) Articolul 5 alineatul (3) din dispozițiile de aplicare prevede că *„de asemenea, inspectorul declară inadmisibilă orice plângere care invocă chestiuni ce intră în sfera de competență a Autorității Europene pentru Protecția Datelor (AEPD), și anume plângeri referitoare la aplicarea Regulamentului (UE, Euratom) 2018/1725 și la respectarea dreptului fundamental la protecția datelor cu caracter personal."*

([23]) A se vedea Raportul de activitate al inspectorului de garanții procedurale pentru 2023, *op. cit.*, secțiunea 4.3.

([24]) A se vedea Avizul inspectorului privind evaluarea aplicării și a impactului Regulamentului nr. 883/2013, *op. cit.*, propunerea 19.

4.1.4. *Întreruperea corespondenței privind plângerile repetitive*

Inspectorul nu s-a confruntat cu plângeri care conțineau un limbaj abuziv în cursul anului de raportare. Cu toate acestea, ea s-a confruntat cu situații în care autorii plângerilor au depus în mod repetat plângeri prin care au invocat aceleași alegații, în pofida faptului că problemele fuseseră deja abordate printr-o decizie motivată prin care plângerea a fost declarată inadmisibilă sau printr-o decizie finală pe fond. De asemenea, inspectorul a gestionat cazuri în care autorii plângerilor au depus un număr mare de plângeri privind aspecte cu relevanță marginală sau fără relevanță pentru investigațiile OLAF. Aceste modele de comportament riscă să deturneze mecanismul de gestionare a plângerilor de la scopul său principal, și anume protejarea eficace a drepturilor fundamentale și a garanțiilor procedurale pentru persoanele vizate de investigațiile OLAF. De asemenea, aceste practici pot impune o povară administrativă disproporționată atât pentru inspector, cât și pentru secretariat, necesitând alocarea de timp și resurse pentru aspecte care nu contribuie în mod substanțial la protejarea drepturilor pe care mecanismul este conceput să le susțină. Asigurarea menținerii procedurii de gestionare a plângerilor axată pe plângeri justificate și relevante este, prin urmare, esențială pentru a menține eficacitatea și credibilitatea sa.

Inspectorul constată că Regulamentul OLAF nu conține în mod explicit o dispoziție care să îi permită să declare plângerile ca fiind abuzive și/sau repetitive. Pentru a remedia această lacună, **inspectorul** a stabilit o procedură internă la articolul 5 alineatul (4) din dispozițiile de punere în aplicare și **a elaborat o practică administrativă menită să atenueze posibila utilizare abuzivă a mecanismului de gestionare a plângerilor.** Această practică implică înregistrarea plângerii ca plângere nouă și emiterea unei decizii oficiale de inadmisibilitate cu un prim avertisment adresat autorului plângerii, indicând faptul că orice alte comunicări sau plângeri cu privire la această chestiune vor fi considerate repetitive și nu vor mai fi evaluate. În aceeași decizie, autorul plângerii este, de asemenea, informat că corespondența pe această temă va fi întreruptă, în conformitate cu Codul bunei conduite administrative al Comisiei ([25]). **Orice observații sau plângeri suplimentare pe care autorul plângerii continuă să le prezinte cu privire la aceeași chestiune vor fi tratate ca fiind abuzive**.

În 2025, au existat **4 cazuri** în care autorii plângerilor au formulat alegații cu privire la aspecte care fuseseră deja abordate de inspector printr-o decizie de inadmisibilitate motivată sau printr-o decizie finală pe fond. Prin urmare, în urma practicii administrative detaliate mai sus, **inspectorul a luat decizia de a întrerupe comunicările cu privire la acele chestiuni**.

4.2 **Procedura contradictorie**

După finalizarea evaluării preliminare a plângerilor, inspectorul a invitat OLAF să își prezinte punctul de vedere cu privire la cele 7 plângeri declarate admisibile sau parțial admisibile. Ulterior, inspectorul a trimis autorilor plângerilor răspunsurile OLAF și i-a invitat să prezinte observații cu privire la opiniile oficiului.

Ca regulă generală, inspectorul încearcă să confere cel mai mare efect posibil **principiului contradictorialității**. Prim urmare, tuturor părților li s-a oferit posibilitatea de a-și expune cazul și de a prezenta documente justificative. În principiu, fiecărei părți i s-au comunicat, de asemenea, informațiile și documentele prezentate de cealaltă parte și i s-a oferit posibilitatea de a formula observații. Totuși, în cazuri justificate în mod corespunzător, inspectorul a decis să deroge de la acest principiu și să permită ca informațiile transmise de OLAF să fie tratate în mod confidențial, în conformitate cu articolul 7 alineatul (2) din dispozițiile de punere în aplicare. În special, inspectorul a aplicat această clauză pentru a proteja confidențialitatea și eficiența investigațiilor relevante atunci când răspunsurile OLAF ar dezvălui metodele sale de lucru sau ar împiedica colectarea probelor necesare sau chiar ar periclita strategia generală de investigare. În aceste cazuri, inspectorul a fost de acord cu OLAF ca OLAF să furnizeze: (i) o versiune neconfidențială a răspunsurilor sale care să fie trimisă autorului plângerii, astfel încât acesta din urmă să poată înțelege motivele care stau la baza comportamentului OLAF și, prin urmare, să fie în măsură să conteste răspunsul OLAF și să prezinte contraargumente; și (ii) o versiune confidențială, mai detaliată, pentru a explica mai în amănunt motivele prezentate de OLAF în versiunea neconfidențială. Această soluție echilibrată a permis inspectorului să efectueze o evaluare aprofundată a tuturor cazurilor pertinente, respectând în același timp **obligația care îi revine de a asigura confidențialitatea investigațiilor OLAF**. Această practică a fost oficializată acum la articolul 10 din acordurile de lucru ([26]).

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

([25]) A se vedea Decizia (UE) 2024/3083 a Comisiei din 4 decembrie 2024 de stabilire a Codului bunei conduite administrative pentru personalul Comisiei Europene în relațiile cu publicul (JO L, 2024/3083, 5.12.2024).

([26]) A se vedea nota de subsol 10.

4.3 **Invitație la soluționarea plângerii**

Într-unul dintre cazurile declarate admisibile în 2025, inspectorul a invitat OLAF să ia măsuri pentru a soluționa plângerea în conformitate cu articolul 9b alineatul (3) din Regulamentul OLAF. În cazul respectiv, autorul plângerii și-a exprimat îngrijorarea cu privire la echitatea și imparțialitatea OLAF în desfășurarea investigației, în special în timpul unei activități specifice de strângere de probe la biroul autorului plângerii ([27]). Pe baza examinării dosarului de caz, la care inspectorul a avut acces special ([28]), și a observațiilor părților, inspectorul a constatat o încălcare a următoarelor drepturi: (i) **dreptul la respectarea vieții private și de familie** în temeiul articolului 7 din cartă; și (ii) **dreptul la bună administrare** în temeiul articolului 41 din cartă, în legătură cu dreptul de a fi tratat cu echitate, demnitate și politețe pe tot parcursul procesului de investigare.

Prin urmare, inspectorul a propus ca OLAF să ia măsuri specifice pentru a soluționa plângerea. În special, inspectorul a invitat OLAF, printre altele, să excludă membrii personalului OLAF care au încălcat drepturile autorului plângerii de la orice implicare suplimentară în investigația OLAF. De asemenea, inspectorul a invitat OLAF să trimită autorului plângerii o scrisoare oficială prin care să recunoască încălcările pe care le-a identificat în cursul investigației și să detalieze măsurile luate pentru a remedia deficiențele respective. Toate propunerile de soluții au fost puse în aplicare pe deplin de OLAF, spre satisfacția inspectorului, care a închis apoi cazul fără a emite o recomandare.

4.4 **Decizii de închidere**

Până la sfârșitul anului 2025, inspectorul a luat **decizii de închidere cu privire la 6 plângeri în total**: 1 plângere din 2024 și 5 plângeri (admisibile și parțial admisibile) depuse în 2025 ([29]).

Inspectorul a evaluat o varietate de alegații și a dezvoltat în continuare cadrul conceptual pentru evaluarea plângerilor. În plus, aproape patru ani de activitate demonstrează importanța evaluării inspectorului: o decizie de închidere nu servește exclusiv scopului de **a invita OLAF să remedieze deficiențele unei investigații**, în cazul în care se constată încălcări. De asemenea, **consolidează legitimitatea investigațiilor OLAF și oferă o oportunitate importantă de învățare pentru autorii plângerilor** în cazul în care inspectorul nu constată nicio încălcare în urma unei proceduri contradictorii și a unei evaluări juridice aprofundate.

În cazul a 5 plângeri, inspectorul nu a constatat nicio încălcare a garanțiilor procedurale și a drepturilor autorilor plângerilor. În plângerea rămasă, inspectorul a închis cazul în urma unui răspuns pozitiv din partea OLAF la invitația sa de a soluționa plângerea în conformitate cu articolul 9b alineatul (3) din Regulamentul OLAF (și anume propunere de soluție). Deși în celelalte 5 cazuri nu s-a constatat nicio încălcare în circumstanțele specifice ale cazului, inspectorul a identificat practici care ar putea totuși da naștere unor preocupări dacă ar fi repetate în alte contexte. În aceste cazuri, inspectorul a atras atenția OLAF asupra acestor aspecte prin intermediul *obiter dicta* (observații incidentale) în decizia de închidere.

În aceste *obiter dicta*, inspectorul a invitat OLAF să țină seama de considerațiile relevante în desfășurarea investigațiilor sale viitoare și, după caz, să reflecteze asupra unor posibile ajustări ale practicilor sale. Această abordare îi permite inspectorului nu numai să evalueze conformitatea în cazuri individuale, ci și să contribuie la îmbunătățirea continuă a practicilor de investigare ale OLAF, cu scopul de a preveni eventualele încălcări ale garanțiilor procedurale pentru persoanele vizate în situații similare în viitor. Astfel cum s-a explicat mai detaliat în secțiunea 8 din prezentul raport de activitate, raționamentul juridic dezvoltat în mai multe decizii, inclusiv în *obiter dicta*, a stat la baza modificărilor aduse Orientărilor privind procedurile de investigare pentru personalul OLAF („OPI"), extinzând astfel impactul cazurilor individuale dincolo de contextul lor factual imediat.

De asemenea, inspectorul a avut ocazia de a atrage atenția OLAF asupra importanței menținerii unei comunicări clare cu autorii plângerilor și a utilizării consecvente a terminologiei cuprinse în versiunile lingvistice oficiale ale Regulamentului OLAF atunci când comunică în alte limbi decât engleza.

([27]) Pentru mai multe detalii privind fondul plângerii, a se vedea subsecțiunea 5.1.2 și secțiunea 5.2 de mai jos.
([28]) A se vedea nota de subsol 9.
([29]) Inspectorul a declarat admisibile 7 plângeri depuse în cursul anului 2025. Cu toate acestea, în același an, ea a emis decizii de închidere pe fond pentru 5 dintre ele. Astfel cum s-a menționat mai sus în secțiunea a 2-a, s-a luat o decizie cu privire la cele două plângeri admisibile rămase în prima jumătate a anului 2026.

În plus, astfel cum se explică mai jos, inspectorul a fost în măsură să contribuie la clarificarea aplicării garanțiilor procedurale și a drepturilor fundamentale ale persoanelor vizate în cazul în care apar noi probe în cursul unei investigații a OLAF privind un potențial comportament infracțional care intră în sfera de competență a Parchetului European („EPPO"). În special, inspectorul a examinat interacțiunea dintre posibilitatea de a prezenta observații în temeiul articolului 9 alineatul (4) din Regulamentul OLAF și aplicabilitatea excepției prevăzute la articolul 12c alineatul (7) din Regulamentul OLAF în situațiile în care OLAF sesizează EPPO cu privire la un posibil comportament infracțional.

5. **Aspecte de fond: prezentare generală a principalelor constatări ale inspectorului**

În 2025, inspectorul a abordat o varietate de argumente invocate de autorii plângerilor cu privire la garanțiile procedurale și la normele aplicabile investigațiilor OLAF. Datorită accesului său special la dosarele cazurilor din cadrul investigațiilor relevante, inspectorul a fost în măsură să evalueze fiecare plângere pe baza tuturor dovezilor și informațiilor disponibile.

Inspectorul consideră că cadrul conceptual care este instituit progresiv prin deciziile sale de închidere oferă orientări clare pentru activitățile de investigare ale OLAF, fie sub formă de propuneri de soluții, fie sub formă de observații *obiter dicta*.

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

5.1. **Dreptul la apărare**

La fel ca în 2024, încălcarea dreptului la apărare în cadrul unei investigații a OLAF a fost alegația cea mai frecventă pe care inspectorul a trebuit să o evalueze în cursul anului de raportare. Varietatea argumentelor invocate i-a permis inspectorului să evalueze multe dintre nuanțele acestui drept procedural esențial.

5.1.1. *Dreptul de a fi informat*

Într-un caz, un autor al unei plângeri a susținut că OLAF a încălcat **articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul OLAF** prin **faptul că nu i-a furnizat informații cu privire la etapa investigației**. În opinia autorului plângerii, principiile generale ale bunei administrări impun ca oricărei persoane vizate de o investigație a OLAF să i se furnizeze cel puțin informații minime cu privire la evoluția investigației.

Inspectorul a profitat de ocazie pentru a clarifica domeniul de aplicare al articolului 9 alineatul (3) din Regulamentul OLAF și drepturile pe care acesta le conferă persoanelor vizate. Ea a remarcat mai întâi că dispoziția impune OLAF să informeze un funcționar sau un agent al unei instituții a UE că poate fi implicat personal într-o neregulă, cu condiția ca acest lucru să nu aducă atingere desfășurării investigației. În acest sens, articolul 9 alineatul (3) prevede că „*[d]acă în urma unei investigații reiese faptul că un funcționar, un alt agent, un membru al unei instituții sau organism, un conducătorii de oficiu sau agenție sau un membru al personalului poate fi persoana vizată, respectiva persoană este informată imediat cu privire la aceasta*". În mod similar, articolul 28 alineatul (1) din OPI impune OLAF să informeze „*membrii, funcționarii sau alți agenți ai instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor UE de îndată ce sunt identificați ca persoane vizate*" ([30]).

([30]) Investigațiile care au făcut obiectul plângerilor gestionate de inspector în 2025 au fost efectuate în temeiul Orientărilor din 2021 privind procedurile de investigare pentru personalul OLAF („OPI 2021"), disponibile la adresa: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/3dc10699-df07-4782-ae0d-232cd698286c_en?filename=gip_2021_en.pdf. OPI au fost ulterior modificate și înlocuite cu o nouă versiune, care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2026 („OPI 2026"), disponibilă la adresa: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en?filename=gips-2026_en.pdf. Pentru a adopta o abordare orientată spre viitor și pentru a facilita înțelegerea de către cititor a cadrului juridic aplicabil în prezent investigațiilor OLAF și a interpretării acestuia de către inspector, trimiterile la OPI 2021 cuprinse inițial în deciziile inspectorului au fost adaptate în prezentul raport anual pentru a face trimitere, în schimb, la dispozițiile corespunzătoare din OPI 2026. În cazul de față, inspectorul a făcut trimitere în decizie la dispozițiile relevante din OPI 2021, dar declarațiile și concluziile formulate de inspector sunt aplicabile în egală măsură dispozițiilor relevante din OPI 2026. Articolul 9 alineatul (2) din OPI 2021 prevedea, cu o formulare similară, că „*[u]nitatea de investigare informează membrii, funcționarii sau alți agenți ai instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor UE cu privire la posibila lor implicare într-o investigație deschisă*".

Inspectorul a remarcat, de asemenea, că dreptul unei persoane de a fi informată cu privire la statutul său de persoană vizată este recunoscut în mod explicit numai în contextul investigațiilor interne. În schimb, Regulamentul OLAF nu acordă în mod expres dreptul de a fi informat persoanelor vizate în cadrul investigațiilor externe, lăsând momentul și modul exact de notificare mai puțin clar definite.

Inspectorul a subliniat că, în cauza LA International Cooperation Srl/Comisia ([31]), Tribunalul și-a confirmat jurisprudența anterioară în cauza Oikonomopoulos/Comisia ([32]), hotărând că obligația de a informa o persoană vizată în contextul unei investigații OLAF, prevăzută la articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul OLAF, **se aplică și investigațiilor externe**. În conformitate cu jurisprudența respectivă, în cazul în care, în cursul unei investigații externe, devine evident că o persoană fizică sau juridică poate fi vizată de aceasta, persoana sau entitatea respectivă ar trebui să fie informată cu privire la statutul său de persoană vizată, cu condiția ca notificarea să nu aducă atingere desfășurării investigației sau a oricăror proceduri de investigare care intră în sfera de competență a unei autorități judiciare naționale.

În conformitate cu jurisprudența Tribunalului, inspectorul a susținut că Regulamentul OLAF ar trebui să recunoască în mod explicit dreptul persoanelor vizate de **investigații externe** de a fi informate cu privire la statutul lor de persoană vizată *cât mai curând posibil*. În consecință, în avizul său privind evaluarea aplicării și a impactului Regulamentului OLAF, inspectorul a propus ca articolul 9 alineatul (3) să fie modificat în conformitate cu jurisprudența existentă a instanțelor UE ([33]).

Cu toate acestea, în cazul specific analizat de inspector, autorul plângerii nu s-a concentrat pe măsura în care a fost informat cu privire la statutul său de persoană vizată. Dimpotrivă, afirmațiile autorului plângerii se refereau la presupusul său drept de a fi informat cu privire la evoluția investigației. În acest context, inspectorul a subliniat că **Regulamentul OLAF nu conferă dreptul de a fi informat cu privire la stadiul exact sau la evoluția unei investigații în curs** sau cu privire la activitățile de investigare desfășurate de OLAF. Prin urmare, inspectorul a considerat că afirmația autorului plângerii este nefondată.

5.1.2. *Dreptul de a fi asistat(ă) de o persoană la alegerea sa*

În două plângeri, inspectorul a abordat problema dreptului persoanei în cauză de a fi asistată de o persoană la alegerea sa și a dreptului de a evita autoincriminarea în contextul investigațiilor interne. În ambele cazuri, autorii plângerilor au susținut că OLAF nu le-a furnizat explicații suficiente cu privire la dreptul lor la apărare și, în special, cu privire la dreptul lor de a fi asistați de un avocat și la dreptul lor de a evita autoincriminarea la începutul inspecției incintelor din cadrul unei instituții, al unui organism, al unui oficiu sau al unei agenții. În ambele cazuri, inspectorul a recunoscut că, **în cadrul investigațiilor interne, articolul 4 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul OLAF nu face trimitere în mod expres la dreptul persoanei vizate de a fi asistată de un avocat în timpul unei inspecții**. De asemenea, nu se referă la un drept al persoanei vizate de a fi informată când OLAF efectuează o inspecție la sediul său. Într-adevăr, articolul 4 alineatul (2) litera (a) conferă OLAF „*dreptul de acces imediat și inopinat la orice informații și date relevante care au legătură cu faptele ce fac obiectul investigației* [...] *deținute de instituții, organe, oficii și agenții, indiferent de tipul de suport pe care sunt stocate, precum și în sediile acestora*”. Articolul 47 alineatul (1) din OPI ([34]) precizează, de asemenea, că OLAF poate efectua inspecții în incinte „*în orice moment pe parcursul unei investigații*”.

Din cadrul juridic aplicabil rezultă că **prezența persoanei vizate sau a avocatului acesteia nu este o condiție prealabilă pentru legalitatea unei inspecții a incintelor efectuate de OLAF**. Dacă este necesar, OLAF poate efectua o inspecție chiar și în absența persoanei vizate, cu condiția să fie prezent un alt membru al personalului sau un agent de securitate al unei instituții, al unui organ, al unui oficiu sau al unei agenții UE în cauză. Prin urmare, OLAF nu are o obligație clară, în temeiul Regulamentului OLAF, de a informa persoanele vizate de investigațiile interne cu privire la posibilitatea de a fi asistate de un avocat în timpul unei inspecții a biroului lor.

([31]) A se vedea hotărârea din 29 iunie 2022, LA International Cooperation Srl/Comisia, T-609/20, ECLI:EU:T:2022:407, punctele 22 și 23.
([32]) A se vedea hotărârea din 20 iulie 2016, Oikonomopoulos/Comisia, T-483/13, ECLI:EU:T:2016:421, punctele 229 și 230.
([33]) A se vedea Avizul inspectorului privind evaluarea aplicării și a impactului Regulamentului nr. 883/2013, *op. cit.*, propunerea 3.
([34]) Astfel cum se explică în nota de subsol 29, inspectorul a făcut trimitere în decizie la dispozițiile relevante din OPI 2021, dar declarațiile și concluziile formulate de inspector sunt aplicabile în egală măsură dispozițiilor relevante din OPI 2026. În cazul de față, inspectorul arată că articolul 17 alineatul (1) și alineatul (4) din OPI 2021 corespund în esență articolului 47 din OPI 2026.

În cazurile specifice în cauză, inspectorul a concluzionat că OLAF nu a încălcat dreptul la apărare al autorilor plângerilor și a acționat în conformitate cu cadrul juridic aplicabil. În plus, din dosarul cauzei și din observațiile părților în ambele cazuri a reieșit că, în practică, autorii plângerilor își puteau exercita și și-au exercitat efectiv dreptul la apărare.

Cu toate acestea, inspectorul a considerat că, deși Regulamentul OLAF nu prevede un drept formal la asistență juridică în contextul unei inspecții efectuate de OLAF la sediile din cadrul instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor, acesta nu interzice nici ca persoanele vizate să fie asistate de un avocat. În ambele cazuri, inspectorul a susținut că **OLAF nu poate împiedica o persoană vizată să solicite sau să primească asistență juridică și, prin urmare**, persoana respectivă **își păstrează capacitatea de a consulta un avocat** în orice moment în cursul unor astfel de inspecții. Totuși, această posibilitate nu trebuie să constituie un obstacol în calea efectuării unei inspecții a OLAF ([35]).

În plus, inspectorul a subliniat că, deși cadrul juridic aplicabil nu prevede modul specific în care OLAF trebuie să comunice aceste drepturi, acesta a considerat că, **având în vedere importanța lor fundamentală, informațiile privind drepturile fundamentale și garanțiile procedurale acordate persoanelor vizate ar trebui comunicate în scris, ca o chestiune de bună practică administrativă.** În plus, chiar și în absența unei cerințe formale în Regulamentul OLAF, inspectorul a încurajat OLAF să adopte practica de **a informa în mod clar persoanele vizate în timpul inspecțiilor că au în continuare libertatea de a solicita consultanță juridică, dacă doresc acest lucru** ([36]).

5.1.3. *Posibilitatea de a face observații cu privire la faptele stabilite de OLAF*

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

Posibilitatea de a prezenta observații cu privire la rezumatul faptelor întocmit de OLAF reprezintă expresia dreptului de a fi ascultat în cadrul investigațiilor OLAF și o garanție procedurală esențială pentru persoanele vizate. Potrivit jurisprudenței instanțelor Uniunii, dreptul de a fi ascultat face parte din dreptul la apărare, iar respectarea acestui drept constituie un principiu general al dreptului Uniunii ([37]). Instanța Uniunii precizează că dreptul de a fi ascultat oferă persoanei în cauză posibilitatea de a-și exprima efectiv punctul de vedere în cursul unei proceduri administrative și înainte de adoptarea oricărei decizii susceptibile să aducă atingere intereselor sale ([38]).

Din această jurisprudență ([39]) rezultă că obiectivul principal al expunerii faptelor este de a se asigura că persoana vizată are cunoștință de faptele și probele pe care OLAF le-a colectat în cursul investigației. Astfel persoana poate să înțeleagă cazul înaintat împotriva sa și să își exercite dreptul de a se apăra prin prezentarea de observații, explicații sau informații suplimentare. Prin faptul că oferă persoanei vizate posibilitatea de a prezenta observații, OLAF asigură echitatea, respectă principiul respectării garanțiilor procedurale și împiedică luarea unor decizii bazate pe informații incomplete sau unilaterale, oferind persoanei în cauză posibilitatea de a contesta orice fapte potențial incorecte sau incomplete prezentate de OLAF. În final, posibilitatea de a prezenta observații poate contribui, de asemenea, la îmbunătățirea calității generale a investigației. Persoana vizată ar putea furniza informații despre care este posibil ca OLAF să nu fi considerat că ar putea să influențeze rezultatul investigației. Inspectorul consideră că redactarea expunerii faptelor și acordarea posibilității persoanelor fizice de a prezenta observații cu privire la faptele respective reprezintă o garanție procedurală esențială pentru a asigura imparțialitatea și echitatea în cadrul investigației. Pentru inspector, este extrem de important ca expunerea faptelor furnizată de OLAF persoanelor vizate să includă constatări clare, obiective și bazate pe fapte, fără a trage concluzii sau a efectua o evaluare juridică a faptelor respective. Acest lucru asigură echitatea procesului, protejează împotriva oricărei părtiniri sau prejudecăți în faza de investigare și susține drepturile persoanelor implicate.

Într-un caz, autorul plângerii a susținut că articolul 9 alineatul (4) din Regulamentul OLAF și dreptul său de a avea o investigație echitabilă, imparțială și obiectivă au fost încălcate. În opinia autorului plângerii, **expunerea faptelor pe care le-a primit conținea nu numai faptele stabilite de OLAF în cursul investigației, ci și concluziile OLAF și interpretările subiective**, care reflectau o judecată subiectivă și creau ambiguitate în document.

([35]) A se vedea Avizul inspectorului privind evaluarea aplicării și a impactului Regulamentului nr. 883/2013, *op. cit.*, propunerea 4.
([36]) *Ibid.*, propunerea 5.
([37]) A se vedea hotărârea din 19 octombrie 2022, Sistem ecologica/Comisia, T-81/21, ECLI:EU:T:2022:641, punctul 103; și hotărârea din 14 iunie 2016, Marchiani/Parlamentul, C-566/14, ECLI:EU:C:2016:437, punctul 51 și jurisprudența citată.
([38]) A se vedea hotărârea din 4 iunie 2020, SEAE/De Loecker, C-187/19 P, ECLI:EU:C:2020:444, punctul 68.
([39]) A se vedea hotărârea din 4 iunie 2020, SEAE/De Loecker, C-187/19 P, punctul 69; hotărârea din 3 iulie 2014, Kamino International Logistics și Datema Hellmann Worldwide Logistics, cauzele conexate C-129/13 și C-130/13, punctul 38; și hotărârea din 11 decembrie 2014, Boudjlida, C-249/13, punctele 37 și 59.

În termeni generali, inspectorul a reamintit OLAF că ar trebui să fie atent la redactarea expunerii faptelor pentru a evita utilizarea oricărei formulări care ar putea fi percepută de autorul plângerii ca o evaluare calitativă sau ar putea da impresia unei astfel de evaluări. Cu toate acestea, în cazul specific, inspectorul a considerat că formularea utilizată de OLAF în expunerea faptelor adresată autorului plângerii nu a încălcat drepturile autorului plângerii.

Inspectorul a constatat că rezumatul faptelor a fost suficient de detaliat pentru ca autorul plângerii să înțeleagă natura și domeniul de aplicare al cazului înaintat împotriva sa și, prin urmare, să își exercite în mod semnificativ dreptul de a fi ascultat. În plus, inspectorul nu a găsit în expunerea faptelor nicio evaluare sau declarație concludentă care ar putea fi considerată ambiguă sau care ar putea fi interpretată ca o evaluare subiectivă efectuată de OLAF care ar putea pune în pericol obiectivitatea, imparțialitatea și echitatea investigației. Inspectorul a confirmat că termenii utilizați de OLAF în expunerea faptelor se refereau la elemente factuale și contextuale concrete. În plus, în toate secțiunile relevante, OLAF a furnizat explicații suplimentare și contextul factual care au permis persoanei vizate să înțeleagă pe deplin faptele, astfel cum au fost stabilite de OLAF.

Într-un alt caz, inspectorul a avut ocazia să evalueze **interacțiunea dintre posibilitatea de a prezenta observații în temeiul articolului 9 alineatul (4) din Regulamentul OLAF și aplicabilitatea articolului 12c alineatul (7) din Regulamentul OLAF în cazurile în care OLAF sesizează EPPO**.

În acest caz, autorul plângerii a susținut că OLAF i-a încălcat drepturile prevăzute la articolul 9 alineatul (4) din Regulamentul OLAF, deoarece nu i-a oferit posibilitatea de a prezenta observații cu privire la faptele constatate înainte de a decide să își întrerupă investigația, în conformitate cu articolul 12c alineatul (5) și cu articolul 12c alineatul (7) din Regulamentul OLAF.

În acest caz, inspectorul a subliniat că, în temeiul articolului 12c din Regulamentul OLAF, OLAF are obligația strictă de a sesiza EPPO cu privire la orice comportament infracțional care ar putea afecta interesele financiare ale UE care intră în sfera de competență a EPPO, astfel cum este definită în capitolul IV din Regulamentul EPPO. În temeiul acestei dispoziții, OLAF este obligat să transmită EPPO, fără întârzieri nejustificate, un raport de infracțiune („ECR”), de îndată ce ia cunoștință de faptul că fapta în cauză poate constitui o infracțiune și intră în sfera de competență a EPPO. În cazul în care EPPO informează OLAF cu privire la deschiderea unei investigații penale cu privire la aceleași fapte, OLAF își întrerupe propria investigație pentru a evita suprapunerile și informează EPPO în consecință. În temeiul articolului 12c alineatul (5), atunci când EPPO decide să înceapă o investigație, OLAF nu poate continua propriile investigații cu privire la aceleași fapte ([40]).

În această situație, inspectorul a afirmat că articolul 12c alineatul (7) din Regulamentul OLAF prevede în mod expres o excepție de la dreptul de a prezenta observații în temeiul articolului 9 alineatul (4) din Regulamentul OLAF în cazurile în care OLAF întrerupe o investigație în urma transmiterii unei sesizări către EPPO.

În cazul de față, inspectorul a confirmat că OLAF nu și-a încheiat propria investigație pe baza constatărilor investigației în temeiul articolului 11 din Regulamentul OLAF, ci, în schimb, și-a întrerupt investigația în temeiul articolului 12c alineatul (5) din Regulamentul OLAF. Prin urmare, în conformitate cu obligațiile care decurg din interacțiunea dintre Regulamentul OLAF și Regulamentul EPPO ([41]), OLAF: (i) și-a suspendat propria investigație; (ii) a transmis EPPO un raport de infracțiune și, după ce a fost informat că EPPO deschide o investigație penală cu privire la aceleași fapte; (iii) și-a întrerupt propria investigație; și (iv) a transferat dosarul de caz către EPPO. De asemenea, inspectorul a confirmat că, în conformitate cu dispozițiile respective, OLAF nu a fost în măsură să tragă concluzii de fond cu privire la autorul plângerii și a transmis EPPO informațiile relevante pe care le deține în vederea evaluării.

([40]) Articolul 12c alineatul (5) din Regulamentul OLAF prevede că, în aceste circumstanțe, *„oficiul nu își continuă investigația cu privire la aceleași fapte decât în conformitate cu articolul 12e sau 12f”*. Această ultimă clarificare se datorează faptului că, în cadrul cooperării dintre OLAF și EPPO, cadrul juridic aplicabil prevede posibilitatea ca OLAF să desfășoare atât activități de sprijin, cât și investigații complementare în timp ce o investigație a EPPO este în curs. În primul rând, OLAF poate oferi sprijin sau poate completa activitatea EPPO (în special prin: (i) furnizarea de informații, analize (inclusiv analize criminalistice), cunoștințe de specialitate și sprijin operațional; (ii) facilitarea coordonării de acțiuni specifice ale autorităților administrative naționale competente și ale organelor Uniunii; și (iii) desfășurarea de investigații administrative, în condițiile prevăzute la articolul 12e din Regulamentul OLAF. În al doilea rând, în timp ce EPPO își desfășoară investigația penală, OLAF poate iniția, de asemenea, o investigație complementară, în vederea facilitării adoptării de măsuri asigurătorii sau de măsuri financiare, disciplinare sau administrative, în conformitate cu dispozițiile prevăzute la articolul 12f din Regulamentul OLAF.

([41]) Regulamentul (UE) 2017/1939 al Consiliului din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European (EPPO) (JO L 283, 31.10.2017, p. 1).

În consecință, **investigația OLAF nu a ajuns niciodată în momentul în care ar fi fost declanșat dreptul autorului plângerii de a prezenta observații cu privire la faptele care îl privesc**, întrucât aceste fapte relevante nu fuseseră încă stabilite. Prin urmare, inspectorul a concluzionat că OLAF a acționat în deplină conformitate cu cadrul juridic aplicabil prin faptul că nu a oferit autorului plângerii posibilitatea de a prezenta observații, în temeiul excepției prevăzute la articolul 12c alineatul (7) din Regulamentul OLAF.

În pofida constatărilor inspectorului, ea a asigurat autorul plângerii că drepturile sale fundamentale și garanțiile procedurale vor continua să fie respectate pe tot parcursul investigației EPPO. Autorul plângerii va avea posibilitatea de a prezenta EPPO orice alegații sau documente pe care le-ar fi putut prezenta în etapa corespunzătoare a investigației OLAF. În plus, drepturile fundamentale și garanțiile procedurale ale autorului plângerii ar beneficia de un standard ridicat de protecție, având în vedere că, spre deosebire de investigațiile administrative efectuate de OLAF, EPPO desfășoară investigații penale care fac obiectul garanțiilor procedurale stricte prevăzute în capitolul VI din Regulamentul EPPO.

5.1.4. *Accesul la dosar și la documentele menționate în expunerea faptelor*

În cursul anului 2025, inspectorul a gestionat, de asemenea, o plângere privind o presupusă încălcare a drepturilor fundamentale și a garanțiilor procedurale în temeiul **articolului 9 alineatul (1) din Regulamentul OLAF**, inclusiv **a dreptului la apărare și a dreptului de a fi ascultat**, în legătură cu refuzul OLAF de a acorda autorului plângerii **acces la dosarul de caz** al investigației în curs și la toate **documentele menționate în rezumatul faptelor**.

Inspectorul a subliniat mai întâi că: (i) **accesul la dosarul investigațiilor OLAF nu este un drept inclus printre garanțiile procedurale prevăzute la articolul 9 din Regulamentul OLAF**; și (ii) Regulamentul OLAF nu conferă persoanei vizate dreptul de acces la toate probele colectate de OLAF, deoarece acest lucru ar putea pune în pericol activitatea OLAF sau orice posibile acțiuni ulterioare ale autorităților competente în cazul în care OLAF a emis o recomandare. Într-adevăr, potrivit jurisprudenței instanțelor Uniunii ([42]), OLAF nu are nicio obligație de a acorda unei persoane vizate de o investigație accesul la documentele care fac obiectul unei astfel de investigații sau la cele întocmite de OLAF însuși în acest scop, întrucât eficacitatea și confidențialitatea misiunii încredințate OLAF și independența OLAF ar putea fi compromise. Astfel cum au arătat instanțele Uniunii, dreptul la apărare al unei persoane vizate de o investigație a OLAF este garantat în mod suficient prin informațiile pe care le primește și prin faptul că i se oferă posibilitatea de a formula observații cu privire la rezumatul faptelor la încheierea investigației OLAF și înainte de redactarea concluziilor care se referă nominal la ea.

Din jurisprudența aplicabilă a instanțelor europene rezultă că **o persoană vizată nu are dreptul de a accesa dosarul de caz al unei investigații în curs a OLAF. Prin urmare, inspectorul a concluzionat că refuzul OLAF de a acorda un astfel de acces nu încalcă articolul 41 din cartă**.

De asemenea, autorul plângerii a susținut că nu și-a putut exercita efectiv dreptul de a fi ascultat deoarece nu a avut acces la documentele menționate în rezumatul faptelor. În acest sens, inspectorul a constatat că orice presupusă încălcare a dreptului la apărare în cursul unei investigații a OLAF, care include dreptul de a fi ascultat, trebuie examinată în raport cu informațiile primite de autorul plângerii și cu faptul că acestuia i s-a oferit posibilitatea de a-și exprima opiniile și de a fi ascultat ([43]). În cazul de față, inspectorul a considerat că **OLAF a furnizat o expunere a faptelor suficientă pentru ca autorul plângerii să își poată exercita dreptul de a fi ascultat.** Inspectorul a remarcat, de asemenea, că autorul plângerii și-a exercitat dreptul de a fi ascultat și a prezentat OLAF observații detaliate în mai multe rânduri. Prin urmare, inspectorul a concluzionat că **autorul plângerii a fost în măsură să își prezinte observațiile cu privire la faptele stabilite de OLAF, precizând punctul său de vedere, și i s-a acordat un drept semnificativ de a fi ascultat**. În final, inspectorul a subliniat că nu există nicio dispoziție care să acorde persoanei vizate dreptul de a lua poziție cu privire la fiecare expunere a probelor sau de a exprima opinii cu privire la concluziile la care poate ajunge OLAF ([44]).

([42]) A se vedea hotărârea din 20 iulie 2016, Oikonomopoulos/Comisia, T-483/13, ECLI:EU:T:2016:421, punctele 238-240 și jurisprudența citată.
([43]) *Ibidem*.
([44]) A se vedea hotărârea din 6 iunie 2019, Dalli/Comisia, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, punctele 143-144.

5.2. **Proporționalitatea inspecțiilor la sedii și operațiunile de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale**

Inspecțiile la sedii și operațiunile de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale sunt activități de investigare care sunt considerate „intruzive" și, prin urmare, fac obiectul unor norme specifice ([45]). În cursul anului 2025, au existat două cazuri în care autorii plângerilor au pus sub semnul întrebării proporționalitatea acestor activități de investigare, în special în ceea ce privește dispozitivele aflate în proprietate privată.

Înainte de a analiza fondul ambelor plângeri, **inspectorul a abordat mai întâi principiile generale care reglementează operațiunile de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale ale OLAF.**

Cadrul aplicabil operațiunilor de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale

În contextul investigațiilor interne, articolul 4 din Regulamentul OLAF permite OLAF să efectueze operațiuni de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale la sediile instituțiilor UE. În acest scop, articolul 47 alineatul (1) și articolul 53 alineatul (1) din OPI enumeră atât inspecțiile la sedii, cât și operațiunile de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale ca mijloace prin care unitățile de investigare pot colecta probe în cursul etapei de investigare.

Articolul 4 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul OLAF specifică faptul că OLAF trebuie să aibă dreptul de acces imediat și inopinat la orice „*informații și date relevante care au legătură cu faptele ce fac obiectul investigației* [...] *indiferent de tipul de suport pe care sunt stocate, precum și în sediile acestora.*" Articolul 47 alineatul (3) din OPI conține dispoziții similare.

Articolul 4 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul OLAF precizează că OLAF poate inspecta **echipamente private** cu respectarea a **trei condiții cumulative**: (i) echipamentele sunt utilizate în scopuri profesionale; (ii) condițiile specifice în acest sens sunt prevăzute în deciziile interne adoptate de instituțiile în cauză; și (iii) OLAF are suspiciuni întemeiate că conținutul lor poate fi relevant pentru investigație.

Inspectorul a subliniat, de asemenea, că, în conformitate cu articolul 1 alineatul (5) din Orientările privind procedurile de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale pentru personalul OLAF ([46]), o operațiune de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale este „***o inspecție, o achiziție și o examinare*** *tehnologică a suporturilor digitale și/sau a conținutului lor, efectuate de specialiștii OLAF în materie de probe digitale (DES) utilizând echipamente de expertiză tehnică judiciară și instrumente software. Obiectivul este localizarea, identificarea, colectarea și/sau obținerea și păstrarea datelor care pot fi relevante pentru o investigație și care pot fi utilizate ca probe în cadrul procedurilor administrative, disciplinare și judiciare.*"

În cursul unei proceduri de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale, OLAF efectuează următoarele operațiuni distincte: (i) **colectarea** în cadrul expertizei tehnice judiciare a suporturilor digitale, care este procesul de colectare a echipamentelor fizice care conțin potențiale probe digitale ([47]); (ii) **achiziția** în cadrul expertizei tehnice judiciare a suporturilor digitale, care constă în obținerea (copierea) oricăror date stocate pe un suport digital printr-un proces de copiere în scopuri de expertiză tehnică judiciară ([48]); (iii) o **previzualizare** a datelor, care constă într-o primă inspecție a unui suport digital utilizând un instrument criminalistic adecvat pentru a stabili dacă acesta poate conține date potențial relevante pentru investigație (acest lucru se poate realiza înainte ([49]) sau după ([50]) achiziția digitală a datelor); și (iv) o **examinare** tehnică judiciară a suporturilor digitale, care este procesul de analiză a datelor colectate în timpul unei operațiuni de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale ([51]).

([45]) În temeiul articolului 47 alineatul (2) din OPI, aceste activități pot fi desfășurate numai cu autorizarea directorului general al OLAF. Atunci când unitatea de investigare planifică o activitate de investigare care necesită autorizare din partea directorului general, unitatea întocmește o cerere de autorizare și o transmite unei unități specializate a OLAF, „echipa de analiză" [a se vedea articolul 36 alineatul (2) din OPI]. Echipa de analiză verifică legalitatea, necesitatea și proporționalitatea activității de investigare propuse și emite un aviz adresat directorului general, pe baza căruia directorul general ia o decizie [a se vedea articolul 36 alineatul (4) din OPI]. Aceste garanții procedurale sunt conforme cu interpretarea de către instanțele UE a principiului proporționalității. Ca principiu general al dreptului UE, acest principiu impune ca actele instituțiilor Uniunii să fie corespunzătoare pentru a atinge obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească limitele a ceea ce este necesar pentru atingerea acestor obiective. A se vedea în acest sens hotărârea din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul și Consiliul, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punctul 340 și jurisprudența citată în aceasta.

([46]) A se vedea Orientările privind expertiza tehnică judiciară a suporturilor digitale pentru personalul OLAF, disponibile la adresa: https://anti-fraud.ec.europa.eu/investigations/digital-forensics_en.

([47]) A se vedea articolul 1 alineatul (7) din Orientările privind procedurile de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale.

([48]) A se vedea articolul 1 alineatul (8) din Orientările privind procedurile de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale.

([49]) A se vedea articolul 4 alineatul (4) din Orientările privind procedurile de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale.

([50]) A se vedea articolul 5 alineatele (4), (5) și (6) din Orientările privind procedurile de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale.

([51]) A se vedea articolul 8 din Orientările privind procedurile de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale.

Inspectorul a afirmat, de asemenea, că OPI precizează, de asemenea, că operațiunile criminalistice ar trebui să se desfășoare în conformitate cu **principiul necesității și proporționalității și cu accent pe dispozitivele care au o indicație clară a utilizării în scopuri profesionale** ([52]). Operațiunile de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale pot include, de asemenea, accesul la dispozitive private utilizate în scopuri profesionale. În final, examinarea tehnică judiciară a suporturilor digitale și analizarea datelor colectate în timpul operațiunii de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale trebuie **să se limiteze la extragerea datelor care sunt necesare și relevante pentru investigația respectivă**.

Aplicarea în cazuri specifice

În ceea ce privește circumstanțele specifice ale celor două plângeri care au făcut aceste alegații, în ambele cazuri, inspectorul a observat că **dispozitivele digitale care au fost furnizate autorilor plângerilor de către o instituție, un organ, un oficiu sau o agenție erau proprietatea instituției, a organului, a oficiului sau a agenției**, fiind acordate autorului plângerii în primul rând în scopuri profesionale. Ele sunt proprietatea instituției, a organului, a oficiului sau a agenției, care era cel care „deține" dispozitivele și datele conținute în acestea în sensul articolului 4 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul OLAF. În consecință, indiferent de utilizarea lor specifică de către autorul plângerii, colectarea și achiziția lor a fost pe deplin justificată în temeiul dispoziției menționate mai sus. În ambele cazuri, **inspectorul a putut confirma, prin accesul său special la dosarul cauzei, că echipamentele private au fost utilizate în scopuri profesionale**. În acest sens, inspectorul a remarcat că, **odată ce este identificată o utilizare profesională, amploarea utilizării respective (limitată sau substanțială) sau motivul acesteia (din proprie inițiativă sau solicitată) este irelevant.** În consecință, în ambele cazuri, inspectorul a considerat că decizia OLAF de a colecta echipamentele și de a obține datele conținute în acestea în temeiul articolului 4 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul OLAF este legală.

Analiza proporționalității

În ceea ce privește proporționalitatea activităților de investigare, inspectorul a subliniat următoarele. Astfel cum a confirmat Tribunalul, competența investigatorilor OLAF de a avea acces (în aceleași condiții ca inspectorii administrativi naționali și în conformitate cu legislația națională) la toate informațiile și documentele relevante necesare pentru buna desfășurare a verificărilor și inspecțiilor la fața locului **nu poate fi interpretată în sensul că permite persoanei vizate să stabilească datele relevante în scopul unei investigații a OLAF** ([53]).

Inspectorul a subliniat, de asemenea, că **nu toate datele obținute inițial în cursul unei inspecții și al unei operațiuni de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale fac parte din dosarul de caz OLAF**. În conformitate cu articolul 8 alineatul (4) din Orientările privind procedurile de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale, **numai datele relevante pentru investigație sunt transferate în dosarul cazului.** În practică, imaginea obținută prin copiere în scopuri de expertiză tehnică judiciară achiziționată de OLAF este mai întâi transformată într-un „fișier de lucru în scopuri de expertiză tehnică judiciară", care este o copie a datelor obținute în cadrul expertizei tehnice judiciare, dar într-o formă care poate fi „indexată" de OLAF. După ce datele sunt indexate, OLAF poate, în cele din urmă, să efectueze „căutarea și identificarea" datelor relevante pentru investigație. În cazul în care, la sfârșitul căutării, un dosar este identificat ca fiind „relevant" pentru investigația în curs, **acesta devine parte a dosarului de caz OLAF și devine element de probă pe care OLAF îl poate utiliza.**

Într-una dintre plângeri, persoana vizată a susținut chiar că ar fi trebuit să fie invitată să prezinte observații cu privire la lista de cuvinte-cheie pregătită de investigatorii OLAF pentru a căuta datele obținute. Cu privire la acest aspect, inspectorul a considerat că discutarea listei cu persoana vizată sau ajungerea la un acord cu aceasta ar afecta independența investigatorilor și ar pune în pericol investigația. Inspectorul a subliniat că OLAF își desfășoară investigațiile în deplină independență în temeiul Regulamentului OLAF. Prin urmare, **alegerea cuvintelor-cheie ține exclusiv de competența investigatorilor și reflectă strategia lor de investigare, pe care OLAF nu o poate împărtăși și cu privire la care nu poate conveni cu terți, în special cu persoanele vizate**. De asemenea, inspectorul a respins propunerea autorului plângerii de a examina lista de cuvinte-cheie și justificarea corespunzătoare pentru utilizarea lor. Inspectorul a afirmat că este la latitudinea OLAF să decidă, în fiecare caz, care cuvinte-cheie pot fi relevante în scopul investigației.

([52]) Astfel cum se explică în nota de subsol 29, inspectorul a făcut trimitere în decizie la dispozițiile relevante din OPI 2021, dar declarațiile și concluziile formulate de inspector cu privire la desfășurarea operațiunilor de expertiză tehnică judiciară sunt aplicabile în egală măsură dispozițiilor relevante din OPI 2026.

([53]) A se vedea hotărârea Tribunalului din 26 iunie 2019, Vialto Consulting/Comisia, T-617/17, ECLI:EU:T:2019:446, punctul 67 (nepublicată). În limba franceză originală: *„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".*

Ambii autori ai plângerilor au contestat durata de păstrare de către OLAF a echipamentelor lor private. În ambele cazuri, prin accesul său special la dosarul de caz, **inspectorul a confirmat că OLAF a păstrat echipamentele atât timp cât a fost necesar pentru finalizarea achiziției de date**. Cu toate acestea, inspectorul a subliniat că telefoanele mobile devin universale și esențiale pentru viața de zi cu zi a oamenilor și a invitat OLAF să reflecteze asupra acestui aspect. Departe de a fi simple dispozitive de comunicare, telefoanele inteligente funcționează în prezent ca, de exemplu, puncte de acces la sistemele bancare și de plată, sisteme de securitate a locuințelor, resurse profesionale, legitimații de transport, aplicații medicale și chiar ca sisteme pentru localizarea și siguranța copiilor. Prin urmare, refuzul accesului la aceste dispozitive poate avea un impact mai profund asupra sferei personale a unei persoane vizate decât în urmă cu câțiva ani. Deși, în cazul respectiv, achiziția dispozitivului privat al autorului plângerii nu a fost disproporționată, inspectorul a încurajat OLAF să fie în continuare atent la această realitate și să se asigure întotdeauna că telefoanele mobile personale sunt păstrate numai pe perioada strict necesară în scopul investigației.

În ambele cazuri, inspectorul a considerat că activitățile de Orientările privind procedurile de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale ale OLAF: (i) au fost efectuate în conformitate cu legea; (ii) au urmărit obiectivul legitim de a investiga alegațiile de posibilă abatere din partea autorilor plângerilor; și (iii) au fost în conformitate cu domeniul de aplicare și scopul investigației, în sensul că au fost necesare pentru a dovedi sau a infirma alegațiile. Prin urmare, inspectorul a constatat că OLAF a acționat în conformitate cu cadrul juridic aplicabil și cu procedura descrisă în Orientările privind procedurile de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale și în cadrul domeniului de aplicare al investigației. Prin urmare, inspectorul **nu a constatat nicio încălcare a principiului necesității și proporționalității** în cadrul operațiunilor de expertiză tehnică judiciară a suporturilor digitale efectuate de OLAF.

5.3. **Limbile utilizate**

Într-un caz, inspectorului i s-a solicitat să evalueze dacă o persoană vizată de o investigație internă, care era membru al personalului UE ([54]), avea dreptul de a solicita ca informațiile sau comunicările trimise de OLAF în una dintre limbile sale de lucru (engleza) să fie furnizate și în limba sa maternă.

Astfel cum a afirmat anterior inspectorul ([55]), obligația instituțiilor UE în temeiul articolului 41 alineatul (4) din cartă de a coresponda cu cetățenii în limba aleasă de ei se aplică numai relațiilor dintre instituțiile UE și cetățeni, nu și personalului UE. Autorul plângerii, în calitate de funcționar public al UE, trebuia să aibă o cunoaștere aprofundată a limbii engleze. De asemenea, engleza era una dintre limbile de lucru ale autorului plângerii.

Astfel cum se prevede în jurisprudența instanțelor UE ([56]) **dreptul de a utiliza limba aleasă de o persoană nu este un drept absolut în cazul personalului UE**, întrucât instituțiile UE trebuie să funcționeze fără probleme. Prin urmare, inspectorul a constatat că refuzul OLAF de a furniza traducerile solicitate nu a încălcat drepturile procedurale ale autorului plângerii.

6. **Adoptarea acordurilor de lucru dintre inspector și OLAF**

O etapă esențială în cooperarea dintre OLAF și inspector a fost semnarea acordurilor de lucru de către dl. Ville Itälä, fost director general al OLAF, și dr. Julia Laffranque. Acordurile **au intrat în vigoare la 18 iulie 2025** și sunt puse la dispoziția publicului pe site-ul web al inspectorului ([57]).

Acordurile de lucru oferă o mai mare claritate în ceea ce privește tratarea mecanismului de gestionare a plângerilor și se dovedesc a fi un instrument util pentru a asigura o cooperare și mai bună și mai eficace cu OLAF. Acordurile oficializează și codifică practicile consacrate care au ghidat deja cooperarea constructivă dintre cele două oficii. În acest sens, inspectorul salută dialogul constructiv cu OLAF de pe tot parcursul procesului de elaborare, care a permis textului să reflecte cu acuratețe mandatele, rolurile și nevoile operaționale corespunzătoare ambelor părți.

([54]) Personalul UE include funcționarii UE și alți agenți angajați prin contract de către UE (cum ar fi agenți temporari, agenți contractuali, agenți locali, consilieri speciali sau asistenți parlamentari acreditați).
([55]) A se vedea Raportul de activitate al inspectorului de garanții procedurale pentru 2023, *op. cit.*, subsecțiunea 4.4.5.
([56]) A se vedea hotărârea din 21 octombrie 2009, V/Comisia, cauza F-33/08, ECLI:EU:F:2009:141, punctele 170-171.
([57]) A se vedea nota de subsol 10.

Cu respectarea deplină a cadrului juridic aplicabil și a independenței atât a OLAF, cât și a inspectorului, acordurile de lucru specifică aspecte relevante în procesul de gestionare a plângerilor. Printre acestea se numără: (i) procedura care trebuie urmată după primirea unei plângeri și prelucrarea sa inițială; (ii) acțiunile de colectare de informații aflate la dispoziția inspectorului; (iii) distincția dintre invitațiile de soluționare a unei plângeri în temeiul articolului 9b alineatul (3) și recomandările inspectorului în temeiul articolului 9b alineatul (5) din Regulamentul OLAF; (iv) calcularea termenelor relevante; și (v) procedura care trebuie urmată atunci când fie OLAF, fie inspectorul ia cunoștință de inițierea unor proceduri judiciare sau a unor anchete de către Ombudsmanul European sau AEPD cu privire la faptele prezentate într-o plângere.

Alte dispoziții ale acordurilor de lucru se referă la accesul la informațiile legate de cazuri din sistemul OLAF de gestionare a cazurilor („OCM”), la care inspectorul are acces special în temeiul articolului 8 alineatul (1) și alineatul (2) din dispozițiile de punere în aplicare. De asemenea, acordurile de lucru clarifică: (i) obligațiile de informare ale OLAF față de inspector în ceea ce privește gestionarea plângerilor; (ii) procedura care trebuie urmată atunci când inspectorului și secretariatului li se acordă acces electronic la informațiile legate de caz din OCM; și (iii) măsuri alternative pentru accesul inspectorului la informații legate de cazuri.

Astfel cum se prevede în continuare în raportul de activitate, acordurile de lucru au formalizat, de asemenea, obligația inspectorului de a asigura confidențialitatea investigațiilor OLAF atunci când gestionează plângeri. În plus, acordurile de lucru abordează situațiile în care un autor al unei plângeri poate solicita acces la dosarul de caz al plângerii, precum și prelucrarea cererilor de acces public la documentele deținute de inspector în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 ([58]) și normele detaliate de aplicare a regulamentului, anexate la Regulamentul de procedură al Comisiei ([59]).

7. **Consultare privind evaluarea Regulamentului OLAF**

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

Pe această bază, la 15 septembrie 2025, directorul general al OLAF a solicitat în mod oficial avizul inspectorului cu privire la dispozițiile Regulamentului OLAF referitoare la garanțiile procedurale și drepturile fundamentale care intră în sfera mandatului inspectorului. Acest lucru a avut loc în contextul evaluării de către Comisie a punerii în aplicare și a impactului regulamentului în temeiul articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul OLAF.

Inspectorul a salutat oportunitatea de a fi consultat cu privire la această chestiune importantă și s-a bazat pe experiența substanțială acumulată în cursul mandatului său ([60]). În opinia sa, ea a prezentat în total **31 de propuneri** de îmbunătățire în domenii în care practica a demonstrat că se justifică garanții mai clare, mai puternice sau mai eficace ([61]).

Avizul a fost structurat în jurul a șase domenii principale: (i) drepturile fundamentale și garanțiile procedurale (propunerile 1-12); (ii) mecanismul de gestionare a plângerilor (propunerile 13-19); (iii) funcția inspectorului (propunerile 20-25); (iv) relațiile dintre inspector și directorul general al OLAF (propunerea 26); (v) relațiile dintre inspector și Comitetul de supraveghere (propunerile 27-30); și (vi) relațiile cu alte părți interesate (propunerea 31) (figura 9).

([58]) A se vedea Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO L 145, 31.5.2001, p. 43).

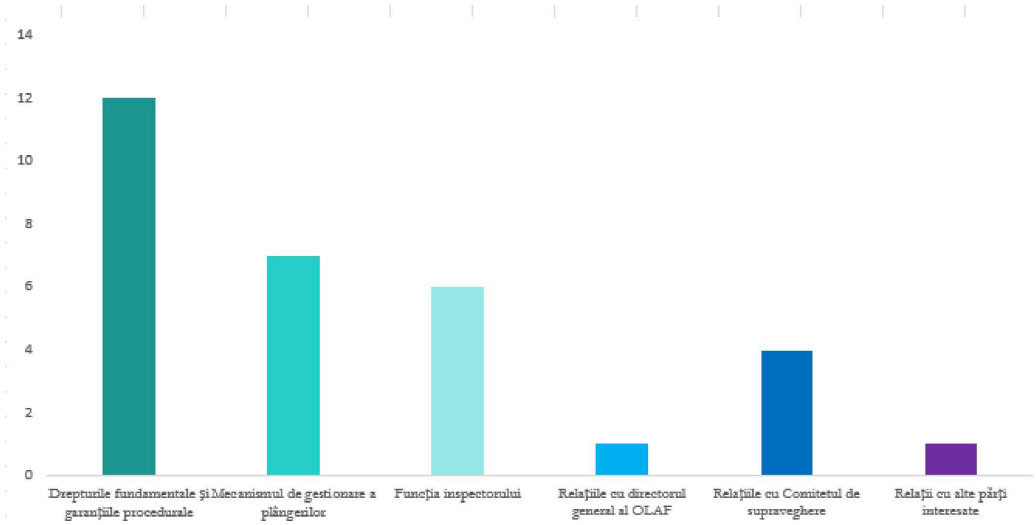
([59]) A se vedea Decizia (UE) 2024/3080 a Comisiei din 4 decembrie 2024 de stabilire a regulamentului de procedură al Comisiei și de modificare a Deciziei C(2000) 3614 (JO L, 2024/3080, 5.12.2024).

([60]) Până la sfârșitul anului 2025, inspectorul a gestionat în total 73 de plângeri de la începutul mandatului său.

([61]) A se vedea Avizul inspectorului privind evaluarea aplicării și a impactului Regulamentului nr. 883/2013, *op. cit.*

Figura 9

Numărul de propuneri prezentate de inspector în avizul privind evaluarea aplicării și a impactului Regulamentului OLAF



Propunerile privind drepturile fundamentale și garanțiile procedurale, care sunt cele mai numeroase, abordează: (i) lipsa unei trimiteri explicite la cartă la articolul 9 și la articolul 9b alineatul (1) din Regulamentul OLAF; (ii) nevoia de claritate cu privire la momentul în care o persoană fizică sau un operator economic dobândește statutul de persoană vizată; (iii) egalizarea drepturilor persoanelor vizate în cadrul investigațiilor interne și externe, în cea mai mare măsură posibilă; (iv) necesitatea de a furniza în scris informații privind garanțiile procedurale și drepturile fundamentale ale persoanelor vizate; (v) principiul echității care trebuie respectat de personalul OLAF, în conformitate cu cele mai înalte standarde profesionale; (vi) consolidarea dreptului de a fi ascultat; (vii) consolidarea dreptului de a fi informat; și (viii) lipsa de claritate în ceea ce privește statutul, drepturile și garanțiile procedurale acordate avertizorilor în temeiul Directivei privind avertizarea în interes public ([62]), informatorilor în temeiul articolului 22a din Statutul funcționarilor Uniunii Europene ([63]) și altor surse de informații și victimelor abaterilor care intră sub incidența mandatului de investigare al OLAF ([64]).

Domeniile în care se pot aduce îmbunătățiri mecanismului de gestionare a plângerilor identificate în aviz se referă la: (i) domeniul de aplicare personal, material și temporal al cerințelor de admisibilitate; (ii) absența unei proceduri de revizuire a deciziilor de admisibilitate; (iii) întrebarea dacă plângerile ar putea sau ar trebui să aibă un efect suspensiv; (iv) gestionarea plângerilor care ridică probleme pendinte în fața instanțelor; și (v) consecințele juridice ale unei decizii ipotetice a directorului general al OLAF de a nu da curs unei recomandări emise de inspector în temeiul articolului 9b alineatul (5) din Regulamentul OLAF.

Așa cum se întâmplă adesea atunci când sunt introduse reforme instituționale semnificative, crearea funcției de inspector prin Regulamentul 2020/2223 a fost însoțită de anumite ambiguități conceptuale care persistă până în prezent. Acesta este motivul pentru care avizul prezintă propuneri pentru abordarea ambiguităților privind independența inspectorului față de Comitetul de supraveghere și statutul administrativ al inspectorului, precum și privind necesitatea clarificării în Regulamentul OLAF a rolului dublu al secretariatului, care oferă sprijin juridic și administrativ atât Comitetului de supraveghere a OLAF, cât și inspectorului.

În plus, avizul susține că includerea unui temei juridic în Regulamentul OLAF pentru ca inspectorul să emită avize din proprie inițiativă adresate directorului general al OLAF ar adăuga valoare și transparență deciziilor sale și *obiter dicta* și ar contribui, în general, la exercitarea efectivă a mandatului inspectorului.

([62]) Directiva (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii (JO L 305, 26.11.2019, p. 17).
([63]) Regulamentul (UE, Euratom) nr. 1023/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 octombrie 2013 de modificare a Statutului funcționarilor Uniunii Europene și a Regimului aplicabil celorlalți agenți ai Uniunii Europene (JO L 287, 29.10.2013, p. 15).
([64]) A se vedea hotărârea din 6 iunie 2019, Dalli/Comisia, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, confirmată prin hotărârea din 25 februarie 2021, Dalli/Comisia, C-615/19P, ECLI:EU:C:2021:133.

Deși inspectorul și Comitetul de supraveghere au scopuri complementare și urmăresc obiective comune, ele sunt funcții și organisme distincte, fiecare funcționând pe picior de egalitate în domeniul de aplicare al mandatului care îi revine. În consecință, pentru a consolida independența inspectorului, avizul propune ca Regulamentul OLAF să fie modificat astfel încât, în locul raportării sau al consultării, acesta să *informeze* Comitetul de supraveghere cu privire la orice probleme sistemice raportate directorului general al OLAF prin intermediul unui aviz, precum și cu privire la orice recomandare adresată directorului general al OLAF sau la orice revizuire a dispozițiilor de punere în aplicare.

În final, în ceea ce privește relațiile cu alte părți interesate, avizul propune ca articolul 16 din Regulamentul OLAF să fie modificat pentru a prevedea în mod expres participarea inspectorului la schimbul de opinii dintre Parlamentul European, Consiliu și Comisie. În opinia inspectorului, această modificare ar contribui la sporirea gradului de sensibilizare cu privire la tipurile de alegații formulate în cadrul mecanismului de gestionare a plângerilor și ar oferi o mai mare vizibilitate modului în care OLAF gestionează garanțiile procedurale și drepturile fundamentale ale persoanelor vizate.

Avizul a fost transmis directorului general al OLAF la 27 februarie 2026 și va fi anexat la documentul transmis de Comisie către colegiuitori. **Inspectorul are încredere că evaluarea și posibila revizuire a Regulamentului OLAF vor beneficia în mod semnificativ de pe urma punerii în aplicare a observațiilor prezentate în avizul său**.

8. **Acțiuni ulterioare adoptării noilor OPI**

În noiembrie 2023, în contextul revizuirii OPI, inspectorul a fost invitat să își prezinte avizul cu privire la orice aspect legat de garanțiile procedurale sau de drepturile fundamentale circumscrise mandatului său. Inspectorul a transmis avizul său către OLAF în iunie 2024. Versiunea cu informații ocultate a avizului inspectorului cu privire la OPI a fost publicată pe site-ul său web în iulie 2025 ([65]).

În opinia sa, inspectorul a formulat cinci observații principale cu privire la:

(i) necesitatea unui domeniu de aplicare clar și bine definit al investigațiilor OLAF;

(ii) înregistrarea în timp util în dosarul cauzei a statutului de persoană vizată al unei persoane, în cazul în care aceasta este deja menționată în decizia de inițiere a procedurii;

(iii) necesitatea de a informa persoanele vizate cu privire la existența mecanismului de gestionare a plângerilor în temeiul articolului 9b și cu privire la termenele aplicabile pentru depunerea unei plângeri;

(iv) Clarificarea faptului că invitația de a soluționa o plângere în temeiul articolului 9b alineatul (3) și recomandarea inspectorului în temeiul articolului 9b alineatul (5) constituie două etape distincte ale mecanismului de gestionare a plângerilor.

(v) importanța, ca o chestiune de bună practică administrativă, asigurării faptului că observațiile prezentate de persoanele vizate sunt reflectate în mod corespunzător în raportul final. În acest sens, inspectorul a recomandat o abordare cumulativă constând în următoarele etape: (a) anexarea la raportul final a observațiilor formulate de persoana vizată cu privire la faptele care o privesc; (b) dacă este necesar, descrierea acestor observații în părțile relevante corespunzătoare din raportul final; și (c) explicarea modului în care OLAF a luat în considerare aceste observații sau, după caz, a motivului pentru care acestea au fost considerate nefondate sau irelevante.

Versiunea finală a OPI revizuite a fost adoptată în noiembrie 2025 și a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2026. În general, **inspectorul salută adoptarea noilor OPI și ia act cu satisfacție de faptul că majoritatea observațiilor sale au fost luate în considerare de OLAF și reflectate în dispozițiile OPI, în special articolul 21 alineatul (1), articolul 37 alineatul (2), articolul 37 alineatul (3), articolul 66 alineatul (2), articolul 66 alineatul (3) și articolul 72 alineatul (3)** (figura 10).

Inspectorul salută mai întâi includerea explicită a primei sale observații la articolul 21 alineatul (1) din OPI cu privire la domeniul de aplicare al cazului. Modificarea este pozitivă, în sensul că precizează că domeniul de aplicare al investigației *„este întotdeauna definit în mod clar în decizia de inițiere a procedurii”*.

([65]) A se vedea versiunea cu informații ocultate a avizului inspectorului cu privire la proiectul de orientări privind procedurile de investigare (OPI), disponibil la adresa: 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.

Inspectorul ia act cu satisfacție de clarificările adăugate la articolul 37 alineatul (2) din OPI, coroborat cu articolul 28 alineatul (1), care abordează principala preocupare cu privire la momentul în care este identificat statutul de persoană vizată. Articolul 37 alineatul (2) prevede că persoana fizică sau juridică menționată ca persoană vizată în decizia de inițiere a procedurii ar trebui să fie înregistrată în OCM în termen de o lună de la decizia de inițiere a procedurii. Introducerea acestui termen vizează evitarea întârzierilor în identificarea persoanei vizate, care ar putea afecta dreptul său de a fi informată în temeiul articolului 9 alineatul (3) din Regulamentul OLAF. În plus, în contextul investigațiilor interne, articolul 28 alineatul (1) din OPI garantează că o persoană identificată ca persoană vizată într-o decizie de inițiere a procedurii este, de asemenea, informată în consecință (și este, de asemenea, notificată cu privire la domeniul de aplicare al investigației în măsura în care se referă la aceasta), cu condiția ca aceste informații să nu aducă atingere desfășurării investigației.

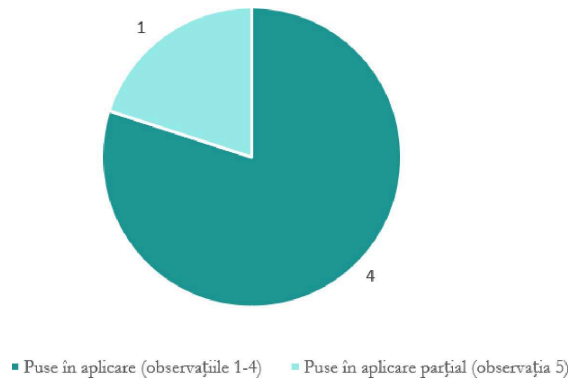
Inspectorul a observat, de asemenea, că a treia sa observație privind informațiile care trebuie furnizate persoanelor vizate ([66]) a fost pusă în aplicare la articolul 2 alineatul (2) din acordurile de lucru și la articolul 37 alineatul (4) din OPI. În primul rând, acordurile de lucru prevăd că, atunci când OLAF primește o plângere destinată inspectorului, OLAF *„va informa autorul plângerii cu privire la procedura mecanismului de gestionare a plângerilor și la termenele stricte de admisibilitate pentru depunerea unei plângeri la inspector”*. În al doilea rând, printre garanțiile procedurale acordate persoanelor vizate care trebuie respectate de OLAF, articolul 37 alineatul (4) litera (e) din OPI enumeră *„dreptul de a depune o plângere la inspectorul de garanții procedurale”*.

Inspectorul ia act cu satisfacție de trimiterea clară introdusă în OPI la cele două temeiuri juridice distincte pentru invitațiile inspectorului de a soluționa o plângere și pentru recomandările inspectorului. Articolul 66 alineatul (2) din OPI se referă în prezent la invitația inspectorului de a soluționa plângerea în temeiul articolului 9b alineatul (3) din Regulamentul OLAF, în timp ce articolul 66 alineatul (3) se referă la recomandarea inspectorului de a soluționa o plângere în temeiul articolului 9b alineatul (5) din Regulamentul OLAF. Această separare oferă mai multă claritate autorilor plângerilor în înțelegerea etapelor separate ale mecanismului de gestionare a plângerilor.

Inspectorul salută, de asemenea, includerea în noile OPI a observațiilor sale cu privire la modul în care OLAF ar trebui să includă observațiile persoanelor vizate în raportul final. Articolul 72 alineatul (3) din noile OPI ține seama de esența recomandării sale, fără a urma însă cu strictețe abordarea cumulativă sugerată. OPI impun în prezent ca observațiile persoanei vizate să fie descrise și însoțite de evaluarea lor de către OLAF și prevăd, în plus, ca observațiile să fie anexate la raportul final. Deși OPI prevăd excepții de la această anexare din motive de confidențialitate, de protecție a drepturilor procedurale sau de desfășurare a altor investigații, inspectorul consideră că aceste excepții ar trebui interpretate în mod restrictiv, deoarece sunt legate în mod intrinsec de garanțiile procedurale pentru persoana vizată. În plus, inspectorul consideră că, atunci când observațiile privind elemente esențiale ale constatărilor preliminare nu sunt luate în considerare în raportul final, evaluarea OLAF ar trebui să reflecte motivele pentru care nu a procedat astfel.

Figura 10

Punerea în aplicare a observațiilor inspectorului din avizul privind proiectele de OPI



([66]) A se vedea versiunea cu informații ocultate a avizului inspectorului cu privire la proiectul de orientări privind procedurile de investigare (OPI), *op. cit.*, a treia observație.

În plus, inspectorul apreciază pozitiv **modificările introduse la articolul 37 alineatul (4), la articolul 37 alineatul (5) și la articolul 80 alineatul (1), care sunt rezultatul tratării mecanismului de gestionare a plângerilor.** Aceste modificări reflectă constatările făcute în primul an de activitate, precum și *obiter dicta* din mai multe dintre deciziile sale și sunt aliniate la unele dintre propunerile prezentate în avizul său privind aplicarea și impactul Regulamentului OLAF ([67]).

În primul an de activitate, inspectorul a constatat o încălcare a dreptului autorului plângerii de a fi informat cu privire la încheierea unei investigații OLAF fără constatări împotriva sa. În temeiul articolului 11 alineatul (7) din Regulamentul OLAF, există o obligație clară a OLAF de a informa persoana vizată, în termen de 10 zile lucrătoare de la decizia de a încheia o investigație în care nu au fost găsite dovezi împotriva sa. La încheierea investigației, OLAF nu a găsit nicio dovadă împotriva autorului plângerii. Cu toate acestea, OLAF nu a informat autorul plângerii într-un mod neechivoc. În acest caz particular, inspectorul nu a prezentat o propunere de soluție, deoarece autorul plângerii a obținut acces la raportul final în timp ce plângerea era în curs de prelucrare, luând astfel cunoștință de faptul că nu au fost găsite dovezi împotriva sa. Cu toate acestea, inspectorul a reamintit OLAF că aceasta este o încălcare gravă și a invitat OLAF să acorde o atenție deosebită unor cazuri similare în viitor ([68]). În acest context, inspectorul salută introducerea la articolul 37 alineatul (5) din OPI a mai multor mijloace de comunicare aflate la dispoziția unităților de investigare pentru a se asigura că persoanele vizate sunt informate în mod eficace cu privire la deschiderea unei investigații, la posibilitatea de a prezenta observații și la închiderea unei investigații.

În plus, inspectorul subliniază că articolul 37 alineatul (4) din OPI indică în mod clar garanțiile procedurale aplicabile persoanelor vizate care trebuie respectate de personalul OLAF atunci când efectuează investigații, în special:

(i) dreptul de a evita autoincriminarea;

(ii) dreptul de a fi asistată de o persoană la alegerea sa, în timpul audierilor, al inspecțiilor și al controalelor la fața locului;

(iii) notificarea privind deschiderea și închiderea unei investigații;

(iv) dreptul de a depune o plângere la inspector.

Primele două drepturi sunt aliniate la deciziile inspectorului menționate în secțiunea 5.1.1 din prezentul raport de activitate. Notificarea privind deschiderea și încheierea unei investigații se referă la observațiile inspectorului cu privire la înregistrarea persoanei vizate în OCM ([69]) și, respectiv, la preocupările exprimate de inspector cu privire la termenul de prescripție absolut de o lună aplicabil investigațiilor încheiate în temeiul articolului 9b alineatul (2) din Regulamentul OLAF ([70]). Dreptul de a depune o plângere la inspector, astfel cum s-a menționat mai sus, se referă la observația formulată de inspector în avizul său cu privire la proiectele de OPI în ceea ce privește informațiile care trebuie furnizate persoanelor vizate ([71]).

În final, inspectorul observă că articolul 80 alineatul (1) prevede acum că *„[p]ersoana vizată este informată cu privire la decizia directorului general de a închide investigația, cu excepția cazului în care această informare aduce atingere punerii în aplicare a recomandărilor sau dacă sunt aplicabile cerințe de confidențialitate*". Dispoziția precizează, de asemenea, că „[a]*ceasta include indicarea datei de încheiere a investigației*". În acest sens, OPI codifică buna practică administrativă dezvoltată de OLAF de a depăși cerința minimă prevăzută la articolul 11 alineatul (7) din Regulamentul OLAF, care impune doar ca persoana vizată să fie informată în termen de 10 zile lucrătoare de la încheierea unei investigații în cazul în care nu au fost găsite probe împotriva sa. Această bună practică administrativă a fost salutată de inspector în trecut și este în conformitate cu propunerile făcute de inspector în cadrul evaluării Regulamentului OLAF ([72]).

([67]) A se vedea Avizul inspectorului privind evaluarea aplicării și a impactului Regulamentului nr. 883/2013, *op. cit.*

([68]) A se vedea Raportul de activitate al inspectorului de garanții procedurale pentru 2022, *op. cit.*, subsecțiunea 3.5.2. A se vedea, *de asemenea,* Raportul de activitate al inspectorului de garanții procedurale pentru 2024, *op. cit.*, secțiunea. 5.5.

([69]) A se vedea versiunea cu informații ocultate a avizului inspectorului cu privire la proiectul de orientări privind procedurile de investigare (OPI), *op. cit.*, a doua observație.

([70]) A se vedea Avizul inspectorului privind evaluarea aplicării și a impactului Regulamentului nr. 883/2013, *op. cit.*, propunerile 9 și 16. A se vedea, *de asemenea,* Raportul de activitate al inspectorului de garanții procedurale pentru 2022, *op. cit.*, subsecțiunea 3.3.1; Raportul de activitate al inspectorului de garanții procedurale pentru 2023, *op. cit.*, secțiunea 4.1; și raportul de activitate al inspectorului de garanții procedurale pentru 2024, *op. cit.*, secțiunea 4.1.

([71]) A se vedea versiunea cu informații ocultate a avizului inspectorului cu privire la proiectul de orientări privind procedurile de investigare (OPI), *op. cit.*, a treia observație.

([72]) A se vedea Avizul inspectorului privind evaluarea aplicării și a impactului Regulamentului nr. 883/2013, *op. cit.*, propunerea 9.

9. **Relații cu părțile interesate**

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

La 11 septembrie 2025, inspectorul a prezentat raportul de activitate pentru 2024 **Grupului de lucru al Consiliului pentru combaterea fraudei** și a desfășurat un schimb de opinii cu membrii săi cu privire la rolul său și la protecția garanțiilor procedurale pentru persoanele care fac obiectul investigațiilor OLAF. La 16 octombrie 2025, inspectorul și-a prezentat raportul anual pentru 2024 **Comisiei pentru control bugetar a Parlamentului European**.

Inspectorul a menținut, de asemenea, **schimburi periodice și relații de lucru fructuoase cu directorul general al OLAF**, bazate pe încredere reciprocă și pe buna cooperare. Un exemplu esențial a fost reuniunea organizată de inspector la 16 octombrie 2025, alături de membrii secretariatului, cu **doamna Salla Saastamoinen** (director general interimar al OLAF la momentul respectiv) și cu **membrii personalului Unității de consiliere juridică și ai echipei de analiză a OLAF** pentru a discuta mecanismul de gestionare a plângerilor. Această reuniune s-a dovedit a fi o ocazie utilă de a reflecta asupra experienței acumulate în primii ani de activitate a inspectorului și asupra modalităților de îmbunătățire a garanțiilor procedurale și a drepturilor fundamentale ale persoanelor vizate de investigațiile OLAF.

10. **Sprijin juridic și administrativ**

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

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

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

În avizul său privind evaluarea și aplicarea Regulamentului OLAF, inspectorul a susținut că actualul atașament administrativ al secretariatului la Oficiul de Administrare și Plată a Drepturilor Individuale, cunoscut și sub denumirea de Oficiul de Administrare și Plată a Drepturilor Individuale („PMO”), ar trebui reexaminat ([73]). Având în vedere că statutul și funcțiile secretariatului nu se aliniază la misiunea principală a PMO, inspectorul consideră că este necesar să se identifice un amplasament organizațional mai adecvat și mai coerent din punct de vedere funcțional pentru secretariat, care să se alinieze mai bine la mandatul său, garantându-i în același timp independența. În acest sens, ea consideră că s-ar putea găsi un loc mai potrivit, de exemplu, în cadrul Secretariatului General al Comisiei sau al Direcției Generale Justiție și Consumatori.

În urma plecării șefului secretariatului în februarie 2025, membrul cu cea mai mare vechime al secretariatului a preluat funcția de șef interimar al secretariatului începând din martie 2025. Recrutarea unui nou șef al secretariatului a fost finalizată la începutul anului 2026, iar noul șef al secretariatului a fost numit la 1 aprilie 2026.

Inspectorul a fost invitat să participe în calitate de observator la procesul de selecție a noului șef al secretariatului, într-un gest de curtoazie instituțională. Cu toate acestea, inspectorul subliniază că nu există nicio dispoziție în Regulamentul OLAF, similară cu cea pentru Comitetul de supraveghere ([74]), care să detalieze o procedură oficială de consultare a inspectorului și să prezinte modul în care avizul inspectorului ar trebui luat în considerare de autoritatea împuternicită să facă numiri la selectarea personalului secretariatului.

Având în vedere rolul dublu al secretariatului în sprijinirea atât a Comitetului de supraveghere, cât și a inspectorului, inspectorul consideră că ar fi benefic ca ambele entități să fie implicate în procesul de recrutare pe picior de egalitate și ca opiniile lor să fie luate în considerare în mod corespunzător. În consecință, inspectorul a solicitat colegiuitorilor să ia în considerare această chestiune în contextul evaluării actuale și al posibilei revizuiri viitoare a Regulamentului OLAF ([75]).

([73]) A se vedea Avizul inspectorului privind evaluarea aplicării și a impactului Regulamentului nr. 883/2013, *op. cit.*, propunerea 24.
([74]) A se vedea articolul 15 alineatul (8) din Regulamentul OLAF.
([75]) A se vedea Avizul inspectorului privind evaluarea aplicării și a impactului Regulamentului nr. 883/2013, *op. cit.*, propunerea 22.

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

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

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

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

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

(i) să completeze formularul;

(ii) să-l trimită prin e-mail sau prin poștă la adresele de mai sus.

Pentru informații suplimentare, vă rugăm să consultați site-ul web:

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

ANEXĂ

Referințe

Cadrul juridic

Regulamentul (UE, EURATOM) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1073/1999 al Parlamentului European și al Consiliului și a Regulamentului (Euratom) nr. 1074/1999 al Consiliului (JO L 248, 18.9.2013, p. 1).

Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2223 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 decembrie 2020 de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 883/2013 în ceea ce privește cooperarea cu Parchetul European și eficacitatea investigațiilor Oficiului European de Luptă Antifraudă (JO L 437, 28.12.2020, p. 49).

Orientări privind procedurile de investigare pentru personalul OLAF, 11 octombrie 2021, Ref. Ares (2021)6071905 - 6.10.2021, disponibile la adresa: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/3dc10699-df07-4782-ae0d-232cd698286c_en?filename=gip_2021_en.pdf.

Orientări privind procedurile de investigare pentru personalul OLAF, 1 ianuarie 2026, Ref. Ares (2025)9710596 - 11.11.2025, disponibile la adresa: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en?filename=gips-2026_en.pdf.

Orientările privind expertiza tehnică judiciară a suporturilor digitale pentru personalul OLAF din 15 februarie 2016, disponibile la adresa: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/87e5deb1-8a64-42ca-8e08-234355dbe544_en.

Acordul de lucru dintre Oficiul European de Luptă Antifraudă și inspectorul de garanții procedurale din 18 iulie 2025, Ref. Ares(2025)6027144 – 24.7.2025, disponibil la adresa: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/ea81e700-4540-4ae6-b7ab-e56fb9a2d075_en?filename=SIGNED_WA_OLAF-Controller.pdf

Decizia inspectorului de garanții procedurale privind adoptarea dispozițiilor de punere în aplicare pentru gestionarea plângerilor (2022/C 494/07) (JO C 494, 28.12.2022, p. 17) disponibilă la adresa: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

Rapoarte anuale de activitate și avize

Raportul de activitate al inspectorului de garanții procedurale pentru 2022 (JO C 248, 13.7.2023, p. 1), disponibil, de asemenea, la adresa: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/fdcb45a3-1934-423d-8198-689d2a96bc1c_en?filename=Controller%20-%20Annual%20Report%202022%20.pdf.

Raportul de activitate al inspectorului de garanții procedurale pentru 2023 (JO C, C/2024/5673, 23.9.2024), disponibil, de asemenea, la adresa: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/5add81b3-44e1-41a4-bdf1-806c1186b9dd_en?filename=Controller-Annual%20Report%202023%20.pdf.

Raportul de activitate al inspectorului de garanții procedurale pentru 2024 (JO C, C/2025/4511, 7.8.2025), disponibil, de asemenea, la adresa: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/8a8d23c3-9e4c-4f0f-8020-a555e317aa87_en?filename=COAR%202024.pdf.

Avizul operatorului cu privire la proiectul de orientări privind procedurile de investigare (OPI), disponibil la adresa: 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.

Avizul operatorului privind evaluarea aplicării și a impactului Regulamentului nr. 883/2013, Ref. Ares (2026)2209882 - 27.2.2026, disponibil la adresa https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/3c7a4446-920f-4cdb-92a3-f465e766a30e_en?filename=Annex%20-%CTR 20%20Opinion%20on%20evaluation.pdf.