Uradni list
Evropske unije

SL
Serija C

C/2026/4270

7.8.2026

LETNO POROČILO NADZORNIKA ZA PROCESNA JAMSTVA – 2025

(C/2026/4270)

Predgovor

To je četrto letno poročilo o mojih dejavnostih, ki sem jih opravljala kot nadzornica za procesna jamstva. Uredba o uradu OLAF mi nalaga obravnavanje pritožb preiskovancev. Pritožbe se nanašajo na to, kako urad OLAF spoštuje procesna jamstva, in na domnevne kršitve pravil, ki se uporabljajo za preiskave urada OLAF. To vključuje morebitne kršitve postopkovnih zahtev in temeljnih pravic.

Osebe, ki jih preiskuje urad OLAF, se pred ustanovitvijo funkcije nadzornika pri neodvisnem organu niso mogle pritožiti glede tega, kako urad OLAF vodi preiskavo. Njihova edina možnost je bila, da pri evropskem varuhu človekovih pravic vložijo pritožbo zaradi nepravilnosti ali da pod zelo strogimi pogoji poskušajo uveljavljati nepogodbeno odgovornost Komisije.

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

Nadzornik s tem neodvisnim upravnim pravnim sredstvom postopno, a vztrajno prilagaja načela učinkovitega sodnega varstva ter jih usklajuje z načeli učinkovitega upravnega varstva. Vedno upošteva temeljne pravice, ki izhajajo iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, posebna procesna jamstva, ki urejajo dejavnosti urada OLAF, ter splošna pravna načela in sodno prakso sodišč EU, ki se uporabljajo za preiskave urada OLAF.

Po mnenju nadzornice je pomembno, da pritožbeni mehanizem ni le učinkovito pravno sredstvo za preiskovance, temveč da se z njim tudi poveča splošna preglednost dejavnosti urada OLAF. Učinkovit in uspešen organ za boj proti goljufijam, ki je zmožen zaščititi finančne interese EU, je nepogrešljiv za EU in davkoplačevalce. Vendar je enako pomembno, da urad OLAF preiskave morebitnih goljufij izvaja ob popolnem spoštovanju temeljnih pravic in procesnih jamstev.

Ob tem je treba za boljše razumevanje vloge nadzornika in njenih omejitev upoštevati, da nadzornik ne deluje kot sodnik, ki presoja zakonitost odločitev in ukrepov urada OLAF. Poslanstvo nadzornika je poiskati in predlagati rešitve za vprašanja, na katera opozorijo pritožniki. Nadzornik si s predlaganjem rešitev in nazadnje priporočil generalnemu direktorju urada OLAF prizadeva tudi, da bi rešil zadevna vprašanja ter v prihodnje izboljšal upravne in preiskovalne prakse urada OLAF.

To poročilo sledi strukturi prejšnjih poročil o dejavnostih, ki jih je pripravil nadzornik. Začne se s pregledom poslanstva in mandata nadzornika ter delovanja pritožbenega mehanizma. Nato so predstavljeni glavni statistični podatki in številke o pritožbah, obravnavanih leta 2025. V poročilu so v nadaljevanju preučeni postopkovni vidiki obravnavanja pritožb in izpostavljen predlog rešitve, ki ga je nadzornica izdala med letom in ga je urad OLAF nato v celoti izvedel. V njem so predstavljene tudi glavne ugotovitve nadzornice o ključnih vsebinskih vprašanjih, zlasti o pravicah preiskovancev do obrambe, uporabi načela sorazmernosti pri inšpekcijah in digitalnih forenzičnih operacijah ter jezikih, ki se lahko uporabljajo v preiskavah urada OLAF.

Poleg tega poročilo vsebuje posebne oddelke o najpomembnejših dogodkih med letom, ki vključujejo: (i) sprejetje delovnih dogovorov med nadzornico in uradom OLAF, (ii) posvetovanje z nadzornico o oceni uporabe in učinka uredbe o uradu OLAF ter (iii) izvedbo priporočil, ki jih je nadzornica podala glede smernic o preiskovalnih postopkih za uslužbence urada OLAF (v nadaljnjem besedilu: smernice o preiskovalnih postopkih). Zaključek poročila vsebuje pripombe o sodelovanju nadzornice z deležniki med letom ter priznanje za upravno in pravno podporo, ki jo je zagotovil sekretariat in za katero je nadzornica iskreno hvaležna.

Pritožbeni mehanizem je postal bistven zaščitni ukrep za preiskovane osebe, saj zagotavlja, da so dejavnosti urada OLAF skladne z ustreznimi procesnimi jamstvi in pravili o preiskavah. Odločitve nadzornice niso prispevale le k reševanju posameznih pritožb, temveč so s pojasnjevanjem obsega in praktične uporabe teh procesnih jamstev pomagale oblikovati tudi preiskovalno prakso urada OLAF. V več primerih je pravna utemeljitev, razvita v odločitvah o pritožbah, vplivala na revizije smernic urada OLAF o preiskovalnih postopkih, s čimer se je vpliv posameznih zadev razširil prek njihovih neposrednih dejanskih okoliščin.

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

prof. dr. Julia LAFFRANQUE
nadzornica za procesna jamstva

Vsebina

Stran

Predgovor 1

1. Poslanstvo in mandat nadzornika 4

2. Pritožbeni mehanizem 5

3. Pregled pritožb, vloženih leta 2025 5

4. Postopkovni vidiki: koraki učinkovitega obravnavanja pritožb 8

4.1 Dopustnost 9

4.1.1 Enomesečni rok za vložitev pritožbe 10

4.1.2 Pritožbe, ki ne spadajo v pristojnost nadzornika 11

4.1.3 Zadeve, ki so predmet tekočih sodnih postopkov 11

4.1.4 Ukinitev korespondence v zvezi s ponavljajočimi se pritožbami 12

4.2 Razčiščevalni postopek 12

4.3 Poziv k rešitvi pritožbe 13

4.4 Sklepi o zaključku zadev 13

5. Vsebinski vidiki: pregled glavnih ugotovitev nadzornice 14

5.1 Pravica do obrambe 14

5.1.1 Pravica do obveščenosti 14

5.1.2 Pravica do pomoči osebe po lastni izbiri 15

5.1.3 Možnost predložitve pripomb v zvezi z dejstvi, ki jih je ugotovil urad OLAF 16

5.1.4 Vpogled v spis in dokumente, navedene v povzetku dejanskega stanja 18

5.2 Sorazmernost inšpekcij v prostorih in digitalnih forenzičnih operacij 19

5.3 Uporabljeni jeziki 21

6. Sprejetje delovnih dogovorov med nadzornico in uradom OLAF 21

7. Posvetovanje o oceni uredbe o uradu OLAF 22

8. Nadaljnje ukrepanje po sprejetju novih smernic o preiskovalnih postopkih 24

9. Odnosi z deležniki 27

10. Upravna in pravna podpora 27

11. Kako se obrniti na nadzornico in vložiti pritožbo 28

Priloga. Sklicevanje 29

Pravni okvir 29

Letna poročila o dejavnostih in mnenja 29

1. **Poslanstvo in mandat nadzornika**

Nadzornik za procesna jamstva je funkcija, uvedena z Uredbo (EU, Euratom) 2020/2023 Evropskega parlamenta in Sveta ([1]) o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta ([2]) (v nadaljnjem besedilu: uredba o uradu OLAF) za zaščito procesnih jamstev in temeljnih pravic preiskovancev ([3]) v preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF). **Dr. Julia Laffranque** je bila 3. maja 2022 ([4]) imenovana za prvo nadzornico za petletni mandat brez možnosti podaljšanja. Pri delu ji pomaga sekretariat nadzornega odbora (v nadaljnjem besedilu: sekretariat).

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

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

Nadzornik opravlja svoje naloge **popolnoma neodvisno** in pri izpolnjevanju svojih dolžnosti od nikogar ne sprejema navodil ([5]). Glede na to, da preiskovanci med preiskavo načeloma ne morejo sodno izpodbijati dejanj ali opustitev dejanj urada OLAF, je možnost vložitve pritožbe pri nadzornici zelo pomembna. Pritožnik se lahko v strogih rokih iz člena 9b uredbe o uradu OLAF obrne na nadzornico in zahteva neodvisno in temeljito oceno svoje pritožbe.

Pri obravnavanju pritožb, ki jih vložijo **preiskovanci** glede tega, kako urad OLAF **spoštuje procesna jamstva in pravila, ki se uporabljajo za preiskave**, nadzornica ne želi nadomestiti urada OLAF pri odločanju o tem, kako naj bi izvajal preiskavo ali ocenjeval dokaze oziroma do kakšnih zaključkov naj bi prišel. Namesto tega mora **potrditi**, da je urad OLAF deloval v skladu s pravili, določenimi v njegovem pravnem okviru (če ugotovi, da ni prišlo do kršitve), in urad OLAF pozvati, naj sprejme ukrepe za rešitev pritožbe, tako da poda **predlog rešitve**, kadar ugotovi kršitev procesnih jamstev ali pravil, ki se uporabljajo za preiskave. Če nadzornica meni, da ukrepanje urada OLAF ni zadovoljivo, mu v drugem koraku izda **priporočilo**, kako rešiti pritožbo.

Nadzornica pritožbe obravnava v **razčiščevalnem postopku**, pri tem pa upošteva zlasti Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljnjem besedilu: Listina) ([6]), splošna načela prava EU in ustrezno sodno prakso sodišč EU ([7]). Vendar ne posega niti ne sme posegati v izvedbo preiskave urada OLAF ([8]).

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

([2]) Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999 (UL L 248, 18.9.2013, str. 1).

([3]) V skladu s členom 2, točka (5), uredbe o uradu OLAF je preiskovanec „oseb[a] ali gospodarski subjekt, osumljen storitve dejanja goljufije, korupcije ali katerega koli drugega nezakonitega dejanja, ki škodi finančnim interesom Unije, in ga Urad zato preiskuje“. Pritožbe, ki jih vložijo osebe, ki niso preiskovanci, vključno s pričami in informatorji, ne spadajo v pristojnost nadzornice.

([4]) Nadzornica je funkcijo nastopila septembra 2022.

([5]) Člen 9a(6) uredbe o uradu OLAF.

([6]) Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 326, 26.10.2012, str. 391).

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

([8]) Člen 9b(6) uredbe o uradu OLAF.

Leto 2025 je bilo zaradi zapletenosti pravnih vprašanj, izpostavljenih v prejetih pritožbah, hkrati zahtevno in produktivno. Nadzornica ne more navajati posameznih zadev, ki jih preiskuje urad OLAF, in mora zagotoviti, da ostanejo zaupne tudi po njihovem zaključku ([9]). To poročilo kljub temu vsebuje pregled vrst pomislekov, ki jih izpostavljajo preiskovanci. Nadalje je opisano, kako so bili ti pomisleki obravnavani, ter pojasnjeno, kako deluje pritožbeni mehanizem in kakšni rezultati so bili doseženi z njegovim izvajanjem.

2. **Pritožbeni mehanizem**

Nadzornica je imela od začetka dela oktobra 2022 priložnost obravnavati več pomembnih pravnih vprašanj ter postopoma oblikovati trden konceptualni okvir za ocenjevanje pritožb. V letu 2025 so bile pritožbe obravnavane nemudoma ter preučene temeljito in celovito.

Da bi bolje razumeli delovanje pritožbenega mehanizma, je pomembno upoštevati, da ta nadzornici **omogoča poseben, neposreden dostop** do spisa zadeve urada OLAF, povezan z ustrezno preiskavo. To omogočajo izvedbene določbe nadzornika za obravnavanje pritožb (v nadaljnjem besedilu: izvedbene določbe) ([10]) ter na novo podpisani delovni dogovori med uradom OLAF in nadzornico (v nadaljnjem besedilu: delovni dogovori) ([11]). Ta oblika vpogleda v spis zadeve urada OLAF je bistvenega pomena, saj daje zagotovilo pritožnikom, da lahko nadzornica temeljito pregleda preiskovalne dejavnosti urada OLAF, tudi v zadevah, v katerih so nekatere pomembne informacije morda zaupne in jih ni mogoče razkriti pritožniku. V zvezi s tem si nadzornica pogosto prizadeva vzpostaviti občutljivo ravnotežje med zaupnostjo preiskave urada OLAF na eni strani in kontradiktornostjo pritožbenega mehanizma na drugi strani.

Nadzornica je leta 2025 zaključila oceno ene pritožbe, vložene leta 2024. **Leta 2025** so fizične in pravne osebe **vložile 19 novih pritožb**. Nadzornica je v letu poročanja dokončala svojo oceno za 17 od navedenih pritožb. Ena pritožba je bila v tretjem četrtletju leta razglašena za dopustno, vendar je zaradi razčiščevalnega postopka in zahtev za podaljšanje postopkovnih rokov, ki sta jih vložila urad OLAF in pritožnik, njena obravnava trajala dlje. Druga pritožba je bila vložena malo pred koncem leta in je bila razglašena za dopustno. O obeh pritožbah je bilo odločeno v prvi polovici leta 2026.

3. **Pregled pritožb, vloženih leta 2025**

Večino od 19 pritožb, ki jih je nadzornica prejela leta 2025, so vložili preiskovanci v *notranjih* preiskavah urada OLAF (12) ([12]), šest se jih je nanašalo na *zunanje* preiskave ([13]), ena pa na primer *usklajevanja* ([14]) (slika 1). Večina pritožb je bila

([9]) Člen 9a(9) uredbe o uradu OLAF.

([10]) Člen 8(1) in (2) sklepa nadzornika za procesna jamstva o sprejetju izvedbenih določb za obravnavanje pritožb, 2022/C 494/07, PUB/2022/1609 (UL C 494, 28.12.2022, str. 17), dostopen tudi na naslovu: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

([11]) Glej poglavje III delovnih dogovorov med Evropskim uradom za boj proti goljufijam in nadzornikom za procesna jamstva z dne 18. julija 2025, dostopnih na naslovu: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/ea81e700-4540-4ae6-b7ab-e56fb9a2d075_en?filename=SIGNED_WA_OLAF-Controller.pdf.

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

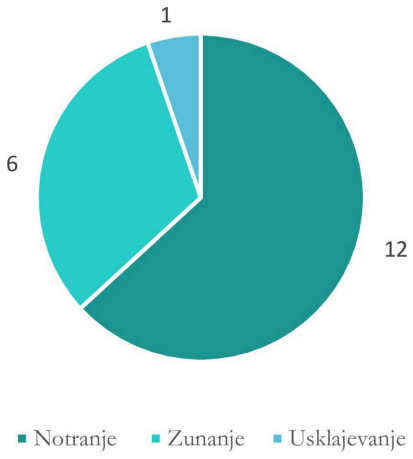
([13]) Zunanje preiskave so preiskave, ki jih urad OLAF izvaja v skladu s členom 3 uredbe o uradu OLAF. Mandat urada OLAF zajema vse odhodke EU (tj. evropske strukturne in investicijske sklade, kmetijsko politiko, neposredne odhodke in zunanjo pomoč) ter znaten del, vendar ne vseh prihodkov EU (predvsem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

([14]) Primeri usklajevanja so primeri, ki bi lahko bili predmet zunanjih preiskav urada OLAF, vendar je vloga urada OLAF v teh primerih omejena na sodelovanje pri preiskavah, ki jih izvajajo druge nacionalne službe ali službe EU. To med drugim počne tako, da olajšuje zbiranje in izmenjavo informacij ter zagotavlja operativno sinergijo med zadevnimi nacionalnimi službami in službami EU. Pravna podlaga je v členu 12b uredbe o uradu OLAF in sektorski zakonodaji, kot sta Uredba Sveta (ES) št. 515/97 z dne 13. marca 1997 o medsebojni pomoči med upravnimi organi držav članic in o sodelovanju med njimi in Komisijo zaradi zagotavljanja pravilnega izvajanja carinske in kmetijske zakonodaje (UL L 82, 22.3.1997, str. 1) ter Uredba (EU) št. 608/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. junija 2013 o uveljavljanju pravic intelektualne lastnine s strani carinskih organov in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1383/2003 (UL L 181, 29.6.2013, str. 15).

vložena v angleščini, nekaj pa tudi v drugih jezikih (španščina, romunščina in švedščina) (slika 2). 16 pritožb so vložile fizične osebe, tri pa pravni subjekti (slika 3). V letu poročanja so nekateri pritožniki vložili več kot eno pritožbo: v letu 2025 se je tako skupno pritožilo osem oseb, od tega pet fizičnih oseb in tri pravne osebe (slika 3). Štiri prejete pritožbe so bile vložene po odvetniku.

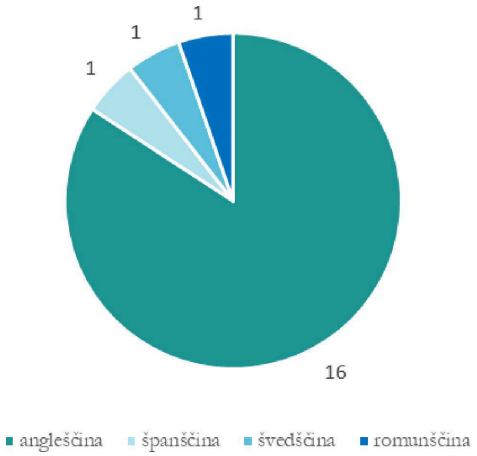
Slika 1

Vrste preiskav urada OLAF, zoper katere so bile vložene pritožbe leta 2025



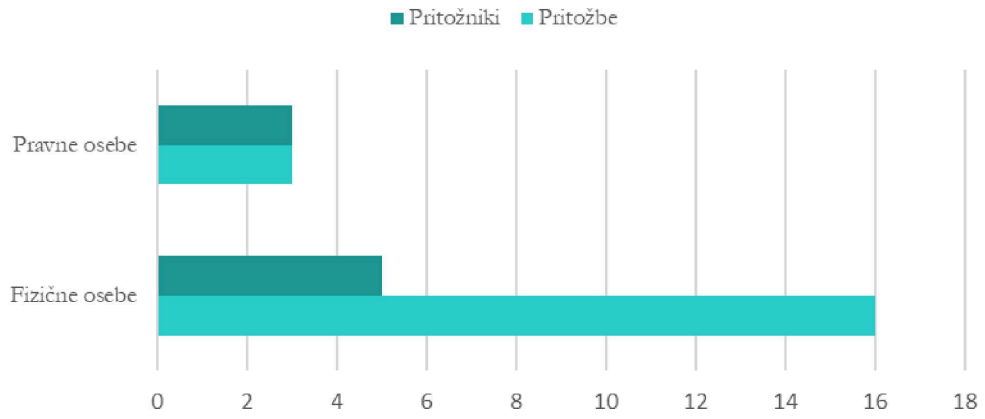
Slika 2

Jeziki pritožb, vloženih leta 2025



Slika 3

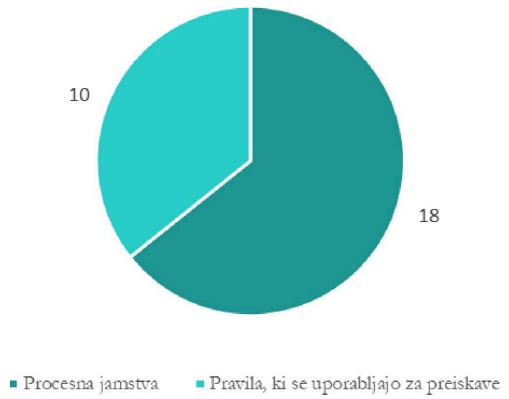
Pritožniki in število pritožb



Pritožniki so se v večini primerov sklicevali na kršitve procesnih jamstev iz člena 9 uredbe o uradu OLAF in svojih temeljnih pravic iz Listine (slika 4). Navedene pritožbe so se nanašale na domnevne kršitve: (i) domneve nedolžnosti in pravice do obrambe (člen 48 Listine), (ii) pravice do zaslišanja in učinkovitega uveljavljanja pravice preiskovancev, da podajo pripombe o dejstvih, ki se nanašajo nanje (člen 9(4) uredbe o uradu OLAF), (iii) pravice do obveščenosti (člen 9(3) uredbe o uradu OLAF), (iv) načel poštenosti, objektivnosti in nepristranskosti pri izvajanju preiskav (člen 9(1) uredbe o uradu OLAF), (v) pravice do dobrega upravljanja (člen 41 Listine), (vi) pravice do zasebnega in družinskega življenja (člen 7 Listine), (vii) varstva osebnih podatkov in (viii) pravice do pomoči osebe po lastni izbiri (člen 9(2) uredbe o uradu OLAF) (slika 5). Pritožniki so se pritožili tudi glede pravil, ki se uporabljajo za preiskave urada OLAF ([15]), zlasti v zvezi z: (i) izvajanjem digitalnih forenzičnih operacij, (ii) pravili o opredelitvi preiskovancev in njihovem obveščanju, (iii) spoštovanjem varovanja zaupnosti sporazumevanja med odvetnikom in stranko, (iv) obsegom preiskav urada OLAF, (v) uporabo sistema urada OLAF za vodenje zadev, (vi) nezakonitim nadzorom, (vii) ravnanji uslužbencev urada OLAF, ki presegajo njihova pooblastila, in (viii) zaupnostjo preiskav urada OLAF (slika 6).

Slika 4

Predmet pritožb, vloženih leta 2025

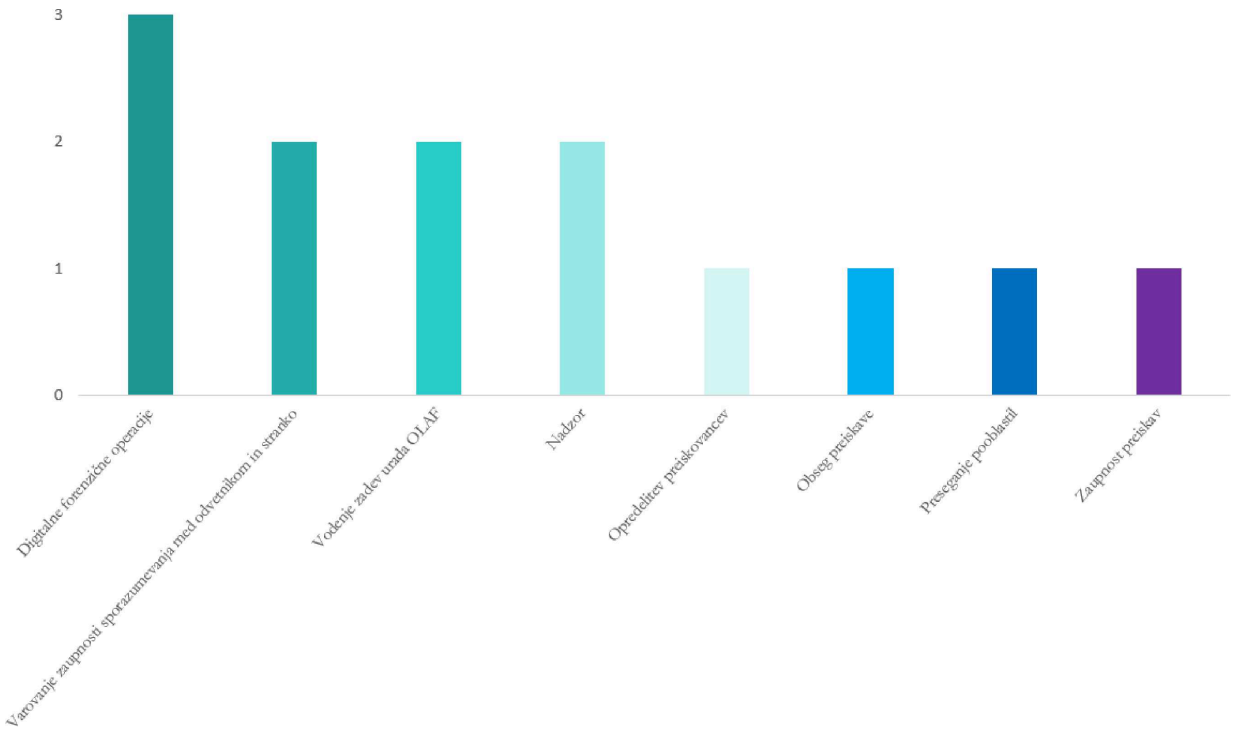


([15]) Med njimi so pravila iz uredbe o uradu OLAF in pravila, ki jih vsebujejo različni akti, med drugim Uredba Sveta (Euratom, ES) št. 2185/96 z dne 11. novembra 1996 o pregledih in inšpekcijah na kraju samem, ki jih opravlja Komisija za zaščito finančnih interesov Evropskih skupnosti pred goljufijami in drugimi nepravilnostmi (UL L 292, 15.11.1996, str. 2). Med drugimi pomembnimi primeri so Smernice o preiskovalnih postopkih za uslužbence urada OLAF (v nadaljnjem besedilu: smernice o preiskovalnih postopkih), ki veljajo od 1. januarja 2026, in so na voljo na naslovu: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en, in Smernice za postopke digitalne forenzike za uslužbence urada OLAF (v nadaljnjem besedilu: smernice za postopke digitalne forenzike) z dne 15. februarja 2026, ki so na voljo na naslovu: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/87e5deb1-8a64-42ca-8e08-234355dbe544_en.

Slika 5

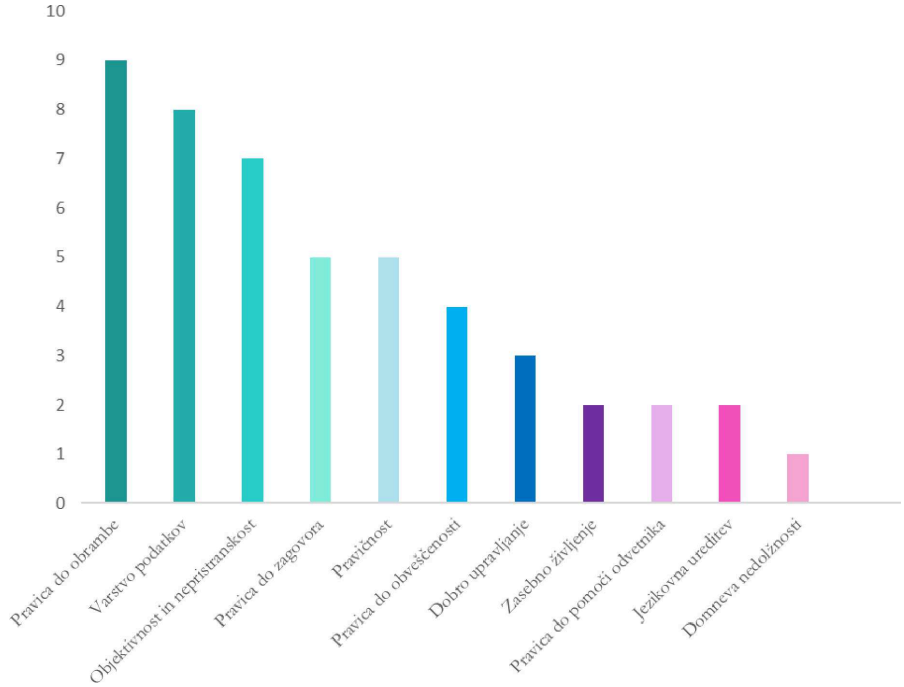
Analiza različnih obtožb glede procesnih jamstev, podanih leta 2025 (vključno z dopustnimi in nedopustnimi pritožbami)

Slika 6: Analiza obtožb glede pravil, ki se uporabljajo za preiskave



Slika 6:

Analiza obtožb glede pravil, ki se uporabljajo za preiskave



4. **Postopkovni vidiki: koraki učinkovitega obravnavanja pritožb**

Nadzornica pritožbe obravnava **pošteno, neodvisno in nepristransko**. Postopek v skladu z uredbo o uradu OLAF in izvedbenimi določbami nadzornika obsega naslednji fazi: (i) presojo **dopustnosti** pritožbe, (ii) oceno **vsebinskih argumentov**, ki so jih navedli pritožniki. Če nadzornica ugotovi kršitve, lahko glede na zadevno vprašanje urad OLAF pozove, naj reši pritožbo (predlog rešitve), in mu po potrebi izda priporočilo, ter (iii) nadzornica vsekakor izda sklep o zaključku zadeve, s katerim pritožnika obvesti o svojih ugotovitvah.

4.1 **Dopustnost**

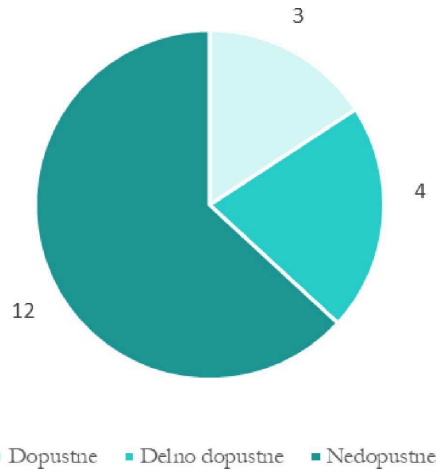
Nadzornica mora v **10 delovnih dneh** od prejema pritožbe odločiti o njeni dopustnosti. Pogoji glede dopustnosti so določeni v členu 9b(1) in (2) uredbe o uradu OLAF ter členu 5 izvedbenih določb. Pritožba je lahko dopustna le, če jo pritožnik vloži **v enem mesecu, odkar se je seznanil z relevantnimi dejstvi**, ki pomenijo domnevno kršitev procesnih jamstev ali pravil o preiskavah. **V nobenem primeru pa se ne sme vložiti pozneje kot en mesec po zaključku preiskave.**

Nadzornica si pri preučitvi dopustnosti pritožb prizadeva upoštevati besedilo in namen zadevnih določb uredbe o uradu OLAF. Leta 2025 je dopustnost vseh pritožb ocenila v predpisanem roku. Tri pritožbe je ocenila za dopustne, štiri za delno dopustne, 12 pa za nedopustne (slika 7).

Razlogi za nedopustnost so bili naslednji: (i) v desetih primerih so bile v pritožbah navedene trditve, ki ne spadajo v pristojnost nadzornice, (ii) v desetih primerih je nadzornica ugotovila, da so navedbe očitno neutemeljene, ker so bile nedokazane ([16]) ali neresnične ([17]), (iii) v desetih primerih so bile v pritožbah navedene ponavljajoče se trditve (glej pododdelek 4.1.4 poročila o dejavnostih), (iv) v devetih primerih pritožniki niso spoštovali rokov iz člena 9b(2) in (v) v enem primeru je pritožbo vložila oseba, ki ni bila preiskovanec (slika 8).

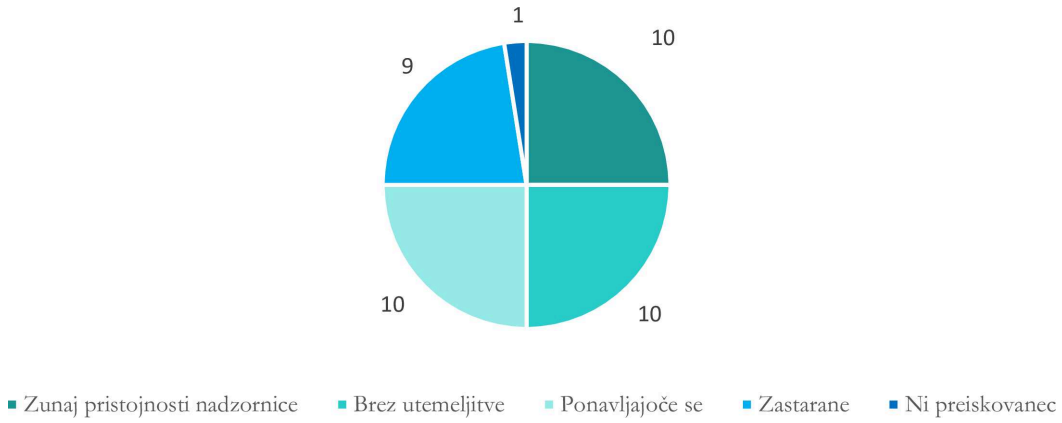
Slika 7

Dopustnost pritožb, prejetih leta 2025



Slika 8

Razlogi za nedopustnost pritožb, prejetih leta 2025 (vključno z delno dopustnimi pritožbami)



([16]) Nedokazane pritožbe vsebujejo navedbe, ki niso podprte z jasnimi dokazi ali pa so notranje protislovne.
([17]) Očitno neresnične pritožbe vsebujejo očitno lažne obtožbe ali neutemeljene trditve.

4.1.1 *Enomesečni rok za vložitev pritožbe*

Tudi leta 2025 je bila dopustnost še vedno pomembno „sito“ v pritožbenem mehanizmu nadzornice. Nadzornica je v vseh primerih, ko je bilo ugotovljeno, da so pritožbe ali obtožbe nedopustne, pritožniku podrobno pojasnila pravno podlago in razloge za svojo odločitev. Kot je bilo navedeno zgoraj, člen 9b(2) uredbe o uradu OLAF določa dva roka za vložitev pritožb pri nadzornici. V skladu z navedeno določbo je treba pritožbe vložiti: (i) v enem mesecu, odkar se je pritožnik seznanil z dejstvi, ki pomenijo domnevno kršitev, ali (ii) v enem mesecu po zaključku preiskave, če je bila preiskava zaključena. Uredba o uradu OLAF za zaključene preiskave določa dodaten strožji pogoj dopustnosti: **pritožbo je treba vložiti najpozneje en mesec po zaključku preiskave, ne glede na to, kdaj se je pritožnik seznanil z relevantnimi dejstvi** (člen 9b(2) uredbe o uradu OLAF).

Nadzornica priznava, da je ta nedvomno omejujoči pogoj, ki velja za zaključene preiskave, namenjen ohranjanju učinkovitosti vseh nadaljnjih ukrepanj na nacionalni ravni ali ravni EU kot tudi njenih lastnih predlogov za rešitve in priporočil v konkretni zadevi. Prispevek nadzornice v zaključenih zadevah, v katerih morda potekajo postopki nadaljnjega ukrepanja pred ustreznimi nacionalnimi organi ali organi EU, bi bil le malo uporaben. Nadzornica meni, da lahko preiskovanci v takih redkih primerih svoje pritožbe uveljavljajo le pri navedenih organih, tako da uporabijo razpoložljiva sodna ali upravna pravna sredstva.

Kljub funkcionalni utemeljenosti lahko absolutni enomesečni rok, ki velja za zaključene preiskave, v nekaterih primerih vzbuja pomisleke glede pravne varnosti in pravičnosti ([18]). To je še posebej problematično, ker uredba o uradu OLAF trenutno od urada OLAF ne zahteva, da preiskovance obvesti o točnem datumu zaključka preiskave, v kateri so bile zoper njih podane ugotovitve. Posledično lahko enomesečni rok začne teči, ne da bi preiskovanec za to vedel, kar bi mu lahko v praksi odvzelo učinkovit dostop do pritožbenega mehanizma.

V eni od pritožb, vloženih leta 2025, se je nadzornica znašla natanko v takem položaju in je morala najti ravnovesje med strogim izvajanjem zahtev glede dopustnosti iz člena 9b(2) uredbe o uradu OLAF (zaradi česar bi bila pritožba zaradi prepozne vložitve razglašena za nedopustno) ter krovnima načeloma pravičnosti in dobrega upravljanja iz člena 41 Listine.

V tem primeru je urad OLAF pritožnika o možnosti vložitve pritožbe pri nadzornici obvestil šele po tem, ko je enomesečni rok za to že potekel. **Nadzornica je zato menila, da bi glede na izjemne okoliščine zadeve samodejna uporaba člena 9b(2), zadnja alinea, uredbe o uradu OLAF ogrozila načeli pravičnosti in dobrega upravljanja**, kot ju zagotavlja člen 41 Listine. Ugotovila je, da je urad OLAF, ko je pritožnika obvestil o možnosti vložitve pritožbe pri nadzornici, predvidel, da bo to obvestilo veljalo kot začetek teka roka. To je bila edina razlaga, ki členu 9b(2) uredbe o uradu OLAF ne bi odvzela polnega učinka, hkrati pa bi zagotovila, da se pritožniku v praksi ni odrekel dostop do pritožbenega mehanizma. Zato se je pritožba štela za dopustno.

Glede na navedeno je nadzornica **strogi rok za vložitev pritožb**, zlasti, vendar ne izključno v primeru zaključenih preiskav, **opredelila kot vprašanje, ki ga je treba v okviru ocene in poznejše revizije uredbe o uradu OLAF** ([19]) **skrbno preučiti**.

([18]) Glej Poročilo o dejavnostih nadzornika za procesna jamstva – 2022 (UL C 248, 13.7.2023, str. 1), pododdelek 3.3.1; Poročilo o dejavnostih nadzornice za procesna jamstva – 2023 (UL C, C/2024/5673, 23.9.2024), oddelek 4.1, in Poročilo o dejavnostih nadzornika za procesna jamstva – 2024 (UL C, C/2025/4511, 7.8.2025), oddelek 4.1.

([19]) Glej Mnenje nadzornice o oceni uporabe in učinka Uredbe št. 883/2013, ki je na voljo na naslovu https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/3c7a4446-920f-4cdb-92a3-f465e766a30e_sl?filename=Annex%20-%20CTR%20Opinion%20on%20evaluation.pdf, predloga 9 in 16.

4.1.2 *Pritožbe, ki ne spadajo v pristojnost nadzornika*

Vsakodnevno delo urada OLAF vključuje obdelavo velikih količin osebnih podatkov, vključno z občutljivimi podatki. Urad OLAF lahko izvaja tudi preiskovalne dejavnosti, kot so digitalne forenzične operacije, za katere bi se z vidika varstva osebnih podatkov lahko štelo, da posegajo v zasebnost. Zato ni presenetljivo, da so leta 2025 številni pritožniki navajali očitke v zvezi s pravico do varstva osebnih podatkov, ki jo zagotavljata člen 8 Listine in Uredba (EU) 2018/1725 (v nadaljnjem besedilu: uredba EU o varstvu podatkov) ([20]).

Kot je nadzornica že navedla ([21]), njena funkcija vključuje preverjanje skladnosti urada OLAF s temeljnimi pravicami, vendar **ima EU neodvisen nadzorni organ**, tj. **Evropskega nadzornika za varstvo podatkov** (ENVP), ki ima številne pristojnosti v zvezi s pravicama do zasebnosti in varstva podatkov. Člen 52 uredbe EU o varstvu podatkov določa, da je Evropski nadzornik za varstvo podatkov odgovoren za spremljanje in zagotavljanje uporabe te uredbe in vseh drugih aktov Unije v zvezi z varstvom temeljnih pravic in svoboščin posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v instituciji ali organu EU. Ker je EU ustanovila **specializiran organ za zagotavljanje temeljne pravice do varstva osebnih podatkov**, je za obravnavo pritožb v zvezi z domnevnimi kršitvami pravil o varstvu podatkov pristojen ta organ (ENVP), ne pa nadzornica. V skladu s temi pravili lahko vsaka oseba vloži pritožbo pri ENVP, in sicer v dveh letih po seznanitvi z dejstvi, na katerih temelji pritožba. Nadzornica je zaradi preglednosti v izvedbene določbe vključila ustrezno določbo, ki odraža to delitev pristojnosti ([22]).

Nadzornica sicer ne bo obravnavala očitkov, ki zadevajo izključno razlago in uporabo uredbe EU o varstvu podatkov, vendar bo pri ocenjevanju splošne skladnosti urada OLAF s procesnimi jamstvi upoštevala vidike v zvezi z zasebnostjo in varstvom podatkov.

4.1.3 *Zadeve, ki so predmet tekočih sodnih postopkov*

V letu poročanja je nadzornica obravnavala pritožbo, v kateri so bila navedena dejstva, ki so bila predmet sodnega postopka pred Splošnim sodiščem. V skladu s členom 6 izvedbenih določb mora nadzornik, ko izve, da **so ali so bila dejstva, navedena v pritožbi, predmet sodnega postopka**, zadevo zaključiti. Zato je nadzornica, tako kot leta 2023 ([23]), končala preučevanje pritožbe v delu, ki se je nanašal na navedbe, o katerih je tekel postopek pred Splošnim sodiščem, preostale navedbe pa je štela za dopustne.

Ta primer je razkril zakonodajno vrzel v uredbi o uradu OLAF, ki ne vsebuje izrecne določbe o povezavi med pritožbenim mehanizmom in sodnimi postopki pred nacionalnimi sodišči ali sodišči EU. Ta odsotnost prinaša negotovost za pritožnike in upravo glede tega, kako naj se obravnavajo pritožbe, kadar so zadeve, na katerih temeljijo, že predmet sodnega postopka. Ker pritožbeni mehanizem ni namenjen temu, da poteka hkrati s postopki, začete pred sodnimi organi, kot sta Splošno sodišče ali Sodišče Evropske unije, ampak temu, da jih dopolnjuje, odsotnost izrecne določbe v uredbi o uradu OLAF pomeni, da bi lahko isto zadevo hkrati preučevala nadzornica in sodni organ. Posledica tega podvajanja bi lahko bili neskladni presoji dejanskega stanja.

Iz teh razlogov je nadzornica sozakonodajalca EU pozvala, naj spremenita člen 9b uredbe o uradu OLAF tako, da se vanj vključi jasna obveznost nadzornika, da zadevo zaključi, kadar je osnovna zadeva predmet postopka pred nacionalnimi sodišči ali sodišči EU ([24]).

([20]) Uredba (EU) 2018/1725 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2018 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah, organih, uradih in agencijah Unije in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 45/2001 in Sklepa št. 1247/2002/ES, PE/31/2018/REV/1 (UL L 295, 21.11.2018, str. 39).

([21]) Glej Poročilo o dejavnostih nadzornika za procesna jamstva – 2022, pododdelek 3.3.2.

([22]) Člen 5(3) izvedbenih določb določa: „Nadzornik za nedopustne razglasi tudi vse pritožbe v zvezi z vprašanji, ki spadajo v pristojnost Evropskega nadzornika za varstvo podatkov (ENVP), tj. pritožbe v zvezi z uporabo Uredbe (EU) 2018/1725 in spoštovanjem temeljne pravice do varstva osebnih podatkov“.

([23]) Glej Poročilo o dejavnostih nadzornice za procesna jamstva – 2023, *op. cit.*, oddelek 4.3.

([24]) Glej Mnenje nadzornice o oceni uporabe in učinka Uredbe št. 883/2013, *op. cit.*, predlog 19.

4.1.4 *Ukinitev korespondence v zvezi s ponavljajočimi se pritožbami*

Nadzornica v letu poročanja ni prejela pritožb, ki bi vsebovale žaljiv jezik. Vendar se je srečala s primeri, v katerih so pritožniki večkrat vložili pritožbe z enakimi navedbami, čeprav so bila ta vprašanja že obravnavana z obrazloženim sklepom o nedopustnosti pritožbe ali s končno odločitvijo o vsebini. Nadzornica je obravnavala tudi primere, v katerih so pritožniki vložili veliko število pritožb v zvezi z zadevami, ki so bile za preiskave urada OLAF le postranskega pomena ali pa sploh niso bile pomembne. Taki vzorci ravnanja bi lahko pritožbeni mehanizem odvrnili od njegovega glavnega namena, namreč učinkovitega varstva temeljnih pravic in procesnih jamstev preiskovancev urada OLAF. Take prakse lahko tudi pomenijo nesorazmerno upravno breme za nadzornico in sekretariat, saj je treba nameniti čas in vire zadevam, ki bistveno ne prispevajo k varstvu pravic, za uveljavljanje katerih je bil mehanizem vzpostavljen. Zato je bistveno, da pritožbeni postopek ostane osredotočen na utemeljene in relevantne pritožbe, saj se le tako ohranita njegova učinkovitost in verodostojnost.

Nadzornica ugotavlja, da uredba o uradu OLAF ne vsebuje izrecne določbe, ki bi ji omogočala, da za pritožbe razglasi, da predstavljajo zlorabo in/ali se ponavljajo. Da bi odpravila to vrzel, je v členu 5(4) izvedbenih določb določila notranji postopek in **razvila upravno prakso, namenjeno omejevanju morebitne zlorabe pritožbenega mehanizma**. Ta praksa zajema evidentiranje pritožbe kot nove pritožbe in izdajo formalne odločbe o nedopustnosti s prvim opozorilom pritožniku, v katerem je navedeno, da se bo za vsa nadaljnja sporočila ali pritožbe v zvezi z isto zadevo štelo, da se ponavljajo, in se ne bodo več obravnavali. V isti odločbi je pritožnik obveščen tudi, da bo korespondenca v zvezi z zadevo prekinjena v skladu s Kodeksom ravnanja za osebje Evropske komisije v stikih z javnostmi ([25]). **Za vse dodatne pripombe ali pritožbe, ki jih bo pritožnik še naprej vlagal v zvezi z istim vprašanjem, se bo štelo, da predstavljajo zlorabo**.

Leta 2025 so bili **štirje primeri**, v katerih so pritožniki podali navedbe glede vprašanj, ki jih je nadzornica že obravnavala z obrazloženim sklepom o nedopustnosti ali s končno odločitvijo o vsebini. Zato je **nadzornica v skladu z zgoraj opisano upravno prakso odločila, da v zvezi s temi vprašanji prekine dopisovanje**.

4.2 **Razčiščevalni postopek**

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

Nadzornica si načeloma prizadeva, da bi se **načelo razčiščevalnega postopka** čim bolj upoštevalo. Zato so imele vse stranke možnost, da izrazijo svoje stališče in predložijo dokazila. Načeloma so bile tudi seznanjene z vlogami, ki so jih predložili drugi pritožniki, in so lahko podale svoje pripombe v zvezi z njimi. Vendar se je nadzornica v ustrezno utemeljenih primerih odločila, da bo odstopila od tega načela in dovolila, da se informacije, ki jih je predložil urad OLAF, obravnavajo kot zaupne v skladu s členom 7(2) izvedbenih določb. To klavzulo je uporabila zlasti zaradi zaščite zaupnosti in učinkovitosti zadevnih preiskav, kadar bi odgovori urada OLAF razkrili njegove delovne metode ali mu preprečili zbiranje potrebnih dokazov ali celo ogrozili splošno preiskovalno strategijo. V teh primerih se je z uradom OLAF dogovorila, da bo ta zagotovil: (i) nezaupno različico svojih odgovorov, ki se pošlje pritožniku, da bi lahko pritožnik razumel razloge, na katerih temelji ravnanje urada OLAF, ter tako izpodbijal odgovor urada OLAF in predložil nasprotne argumente, ter (ii) zaupno, podrobnejšo različico, v kateri bodo dodatno pojasnjeni razlogi, ki jih je urad OLAF navedel v nezaupni različici. Ta uravnotežena rešitev je nadzornici omogočila, da je temeljito ocenila vse ustrezne zadeve in hkrati izpolnila svojo **obveznost zagotavljanja zaupnosti preiskav urada OLAF**. Ta praksa je zdaj formalizirana v členu 10 delovnih dogovorov ([26]).

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

([25]) Glej Sklep Komisije (EU) 2024/3083 z dne 4. decembra 2024 o pripravi Kodeksa ravnanja za osebje Evropske komisije v stikih z javnostmi (UL L, 2024/3083, 5.12.2024).

([26]) Glej opombo 10.

4.3 **Poziv k rešitvi pritožbe**

Nadzornica je v eni od dopustnih zadev, o katerih je odločila leta 2025, pozvala urad OLAF, naj sprejme ukrepe za rešitev pritožbe v skladu s členom 9b(3) uredbe o uradu OLAF. V navedeni zadevi je pritožnik izrazil pomisleke glede pravičnosti in nepristranskosti urada OLAF pri vodenju preiskave, zlasti med določeno dejavnostjo zbiranja dokazov v pisarni pritožnika ([27]). Nadzornica je na podlagi preučitve spisa zadeve, do katerega je imela poseben dostop ([28]), in vlog strank ugotovila kršitev: (i) **pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja** iz člena 7 Listine ter (ii) **pravice do dobrega upravljanja** iz člena 41 Listine v povezavi s pravico, da se z osebo v celotnem preiskovalnem postopku ravna pravično, dostojanstveno in vljudno.

Nadzornica je zato predlagala, naj urad OLAF sprejme konkretne ukrepe za rešitev pritožbe. Zlasti je urad OLAF med drugim pozvala, naj iz nadaljnjega sodelovanja v preiskavi urada OLAF izključi uslužbence urada OLAF, ki so ravnali v nasprotju s pravicami pritožnika. Pozvala ga je tudi, naj pritožniku pošlje uradni dopis, v katerem prizna kršitve, ki jih je ugotovila med preiskavo, in podrobno navede ukrepe, sprejete za odpravo teh pomanjkljivosti. Urad OLAF je v zadovoljstvo nadzornice vse predloge za rešitev v celoti izvedel, zato je nadzornica zadevo zaključila, ne da bi izdala priporočilo.

4.4 **Sklepi o zaključku zadev**

Nadzornica je do konca leta 2025 izdala **sklepe o zaključkih zadev za šest pritožb**: eno pritožbo iz leta 2024 in pet pritožb (dopustnih in delno dopustnih), vloženih leta 2025 ([29]).

Nadzornica je ocenila različne obtožbe in nadalje razvila konceptualni okvir za obravnavo pritožb. Poleg tega se je v štirih letih delovanja pokazalo, kako pomembna je ocena nadzornice: sklep o zaključku zadeve ni pomemben le kot **poziv uradu OLAF, naj odpravi pomanjkljivosti v preiskavi**, če se ugotovijo kršitve. Prav tako **krepi legitimnost preiskav urada OLAF in pritožnikom zagotavlja pomembno priložnost za učenje**, kadar nadzornica po razčiščevalnem postopku in temeljiti pravni presoji ne ugotovi nobene kršitve.

Nadzornica v petih pritožbah ni ugotovila nobene kršitve procesnih jamstev in pravic pritožnikov. V preostali pritožbi je zadevo zaključila po pozitivnem odgovoru urada OLAF na njen poziv k rešitvi pritožbe v skladu s členom 9b(3) uredbe o uradu OLAF (tj. predlog rešitve). Čeprav v ostalih petih zadevah glede na posebne okoliščine primera ni ugotovila nobene kršitve, je kljub temu opredelila prakse, ki bi lahko vzbudile pomisleke, če bi se ponovile v drugih okoliščinah. V takih primerih je v sklepu o zaključku zadeve na te vidike opozorila urad OLAF v obliki *obiter dicta* (postranskih pripomb).

Nadzornica je v teh *obiter dicta* urad OLAF pozvala, naj pri izvajanju prihodnjih preiskav upošteva zadevne vidike in po potrebi razmisli o morebitnih prilagoditvah svoje prakse. Ta pristop nadzornici omogoča, da oceni skladnost v posameznih zadevah, ob tem pa prispeva tudi k stalnemu izboljševanju preiskovalne prakse urada OLAF, da bi se v prihodnje preprečile morebitne kršitve procesnih jamstev preiskovancev v podobnih položajih. Kot je podrobneje pojasnjeno v oddelku 8 tega poročila o dejavnostih, je pravna argumentacija, razvita v več sklepih, vključno z *obiter dicta*, neposredno vplivala na spremembe smernic urada OLAF o preiskovalnih postopkih, s čimer se je vpliv posameznih zadev razširil prek njihovih neposrednih dejanskih okoliščin.

Nadzornica je imela tudi priložnost, da urad OLAF opozori na pomen ohranjanja jasne komunikacije s pritožniki in dosledne uporabe terminologije iz uradnih jezikovnih različic uredbe o uradu OLAF pri komunikaciji v jezikih, ki niso angleščina.

([27]) Za več podrobnosti o vsebini pritožbe glej pododdelek 5.1.2 in oddelek 5.2 v nadaljevanju.
([28]) Glej opombo 9.
([29]) Nadzornica je sedem pritožb, vloženih leta 2025, razglasila za dopustne. Vendar je za pet od njih že istega leta izdala končne odločitve o vsebini. Kot je navedeno zgoraj v oddelku 2, je bilo o preostalih dveh dopustnih pritožbah odločeno v prvi polovici leta 2026.

Poleg tega je lahko nadzornica, kot je dodatno pojasnjeno v nadaljevanju, prispevala k pojasnitvi uporabe procesnih jamstev in temeljnih pravic preiskovancev v primerih, ko se med preiskavo urada OLAF v zvezi z morebitnim kaznivim ravnanjem, ki spada v pristojnost Evropskega javnega tožilstva, pojavijo novi dokazi. Zlasti je preučila, kako sta povezani možnost predložitve pripomb na podlagi člena 9(4) uredbe o uradu OLAF in uporaba izjeme iz člena 12c(7) uredbe o uradu OLAF v primerih, ko urad OLAF Evropskemu javnemu tožilstvu prijavi morebitno kaznivo ravnanje.

5. **Vsebinski vidiki: pregled glavnih ugotovitev nadzornice**

Nadzornica je leta 2025 obravnavala različne argumente pritožnikov v zvezi s procesnimi jamstvi in pravili, ki se uporabljajo za preiskave urada OLAF. Zaradi posebnega dostopa do spisov zadevnih preiskav je lahko vsako pritožbo ocenila na podlagi vseh razpoložljivih dokazov in informacij.

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

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

5.1 **Pravica do obrambe**

Kot leta 2024 je bila tudi v letu poročanja najpogosteje navedena pritožba, ki jo je morala nadzornica oceniti v letu poročanja, kršitev pravice do obrambe v preiskavi urada OLAF. Raznolikost predloženih podpornih argumentov je nadzornici omogočala, da je ocenila številne vidike te ključne procesne pravice.

5.1.1 *Pravica do obveščenosti*

V enem primeru je pritožnik trdil, da je urad OLAF kršil **člen 9(3) uredbe o uradu OLAF**, ker **mu ni zagotovil informacij o fazi preiskave**. Po njegovem mnenju splošna načela dobrega upravljanja zahtevajo, da se vsakemu preiskovancu urada OLAF zagotovijo vsaj minimalne informacije o poteku preiskave.

Nadzornica je to priložnost izkoristila, da je pojasnila področje uporabe člena 9(3) uredbe o uradu OLAF in pravice, ki jih ta določba podeljuje preiskovancem. Najprej je opozorila, da mora v skladu z navedeno določbo urad OLAF uradnika ali uslužbenca institucije EU obvestiti, da je mogoče osebno vpleten v nepravilnost, pod pogojem, da to ne vpliva na potek preiskave. V tem smislu člen 9(3) določa, da je, „[č]e se med preiskavo izkaže, da bi lahko bil preiskovanec uradnik, drugi uslužbenec, član institucije ali organa, vodja urada ali agencije ali član osebja, […] zadevni uradnik, drugi uslužbenec, član institucije ali organa, vodja urada ali agencije ali član osebja o tem čim prej obveščen“. Podobno člen 28(1) smernic o preiskovalnih postopkih zahteva, da urad OLAF „člane, uradnike ali druge uslužbence institucij, organov, uradov in agencij EU takoj, ko so opredeljeni kot preiskovanec, obvesti o tem“ ([30]).

([30]) Preiskave, na katere so se nanašale pritožbe, ki jih je nadzornica obravnavala leta 2025, so bile izvedene na podlagi Smernic o preiskovalnih postopkih za uslužbence urada OLAF iz leta 2021 (v nadaljnjem besedilu: smernice o preiskovalnih postopkih iz leta 2021), ki so na voljo na naslovu: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/3dc10699-df07-4782-ae0d-232cd698286c_en?filename=gip_2021_en.pdf. Te smernice so bile pozneje spremenjene in nadomeščene z novo različico, ki je začela veljati 1. januarja 2026 (v nadaljnjem besedilu: smernice o preiskovalnih postopkih iz leta 2026) in so na voljo na naslovu: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en?filename=gips-2026_en.pdf. Da bi se uporabil v prihodnost usmerjen pristop in bralcu olajšalo razumevanje pravnega okvira, ki se trenutno uporablja za preiskave urada OLAF, ter razlage tega okvira, ki jo daje nadzornica, so bila sklicevanja na smernice o preiskovalnih postopkih iz leta 2021, ki so bila prvotno vsebovana v sklepih nadzornice, v tem letnem poročilu prilagojena tako, da se namesto tega nanašajo na ustrezne določbe smernic o preiskovalnih postopkih iz leta 2026. V obravnavani zadevi se je nadzornica v sklepu sklicevala na ustrezne določbe smernic o preiskovalnih postopkih iz leta 2021, vendar navedbe in ugotovitve nadzornice enako veljajo za ustrezne določbe smernic o preiskovalnih postopkih iz leta 2026. Člen 9(2) smernic o preiskovalnih postopkih iz leta 2021 je s podobnim besedilom določal, da „[p]reiskovalna enota člane, uradnike ali druge uslužbence institucij, organov, uradov in agencij EU čim prej obvesti o njihovi morebitni vključenosti v potekajočo preiskavo“.

Nadzornica je nadalje ugotovila, da je pravica posameznika do obveščenosti o njegovem statusu preiskovanca izrecno priznana le v okviru notranjih preiskav. Nasprotno pa uredba o uradu OLAF preiskovancem v zunanjih preiskavah izrecno ne podeljuje pravice do obveščenosti, zaradi česar sta natančen čas in način obveščanja manj jasno opredeljena.

Nadzornica je poudarila, da je Splošno sodišče v zadevi LA International Cooperation Srl/Komisija ([31]) potrdilo svojo predhodno sodno prakso iz zadeve Oikonomopoulos/Komisija ([32]) in odločilo, da se obveznost obveščanja preiskovanca v okviru preiskave urada OLAF, določena v členu 9(3) uredbe o uradu OLAF, **uporablja tudi za zunanje preiskave**. V skladu s to sodno prakso je treba, kadar med zunanjo preiskavo postane očitno, da bi preiskava lahko zadevala posameznika ali pravno osebo, to osebo obvestiti o njenem statusu preiskovanca, če to obvestilo ne vpliva na potek preiskave ali katerega koli preiskovalnega postopka v pristojnosti nacionalnega sodnega organa.

V skladu s sodno prakso Splošnega sodišča je nadzornica trdila, da bi morala biti v uredbi o uradu OLAF izrecno priznana pravica preiskovancev v **zunanjih preiskavah**, da so o svojem statusu preiskovanca obveščeni *čim prej*. Zato je v svojem mnenju o oceni uporabe in učinka uredbe o uradu OLAF predlagala, da se člen 9(3) spremeni v skladu z obstoječo sodno prakso sodišč EU ([33]).

Vendar se pritožnik v konkretnem primeru, ki ga je obravnavala nadzornica, ni osredotočil na vprašanje, ali je bil obveščen o svojem statusu preiskovanca. Nasprotno, trditve pritožnika so se nanašale na njegovo domnevno pravico do obveščenosti o poteku preiskave. V tem okviru je nadzornica poudarila, da **uredba o uradu OLAF ne podeljuje pravice do obveščenosti o natančni fazi ali napredku tekoče preiskave** ali o preiskovalnih dejavnostih, ki jih izvaja urad OLAF. Zato je ugotovila, da je bila trditev pritožnika neutemeljena.

5.1.2 *Pravica do pomoči osebe po lastni izbiri*

Nadzornica je v dveh pritožbah obravnavala vprašanje pravice preiskovanca do pomoči osebe po lastni izbiri in pravice, da se izogne izpovedovanju zoper sebe, v okviru notranjih preiskav. V obeh primerih so pritožniki trdili, da jim urad OLAF ob začetku inšpekcije v prostorih v instituciji, organu, uradu ali agenciji ni dovolj pojasnil njihovih pravic do obrambe, zlasti pravice do pomoči odvetnika in pravice, da se izognejo izpovedovanju zoper sebe. Nadzornica je v obeh primerih priznala, da **člen 4(2), točka (a), uredbe o uradu OLAF v zvezi z notranjimi preiskavami ne navaja izrecno pravice preiskovanca do pomoči odvetnika med inšpekcijo**. Prav tako v njem ni omenjeno, da bi imel preiskovanec pravico do obveščenosti o inšpekciji, ki jo urad OLAF izvede v njegovih prostorih. Urad OLAF ima namreč v skladu s členom 4(2), točka (a), uredbe o uradu OLAF med notranjo preiskavo pravico „do takojšnega in nenapovedanega dostopa do vseh pomembnih informacij in podatkov, povezanih z zadevo, ki je predmet preiskave, […] s katerimi razpolagajo institucije, organi, uradi in agencije, ter do njihovih prostorov“. Člen 47(1) smernic o preiskovalnih postopkih ([34]) dodatno določa, da lahko urad OLAF inšpekcije v prostorih izvaja „kadar koli med preiskavo“.

Iz veljavnega pravnega okvira izhaja, da **navzočnost preiskovanca ali njegovega odvetnika ni pogoj za zakonitost inšpekcije v prostorih, ki jo izvede urad OLAF**. Urad OLAF lahko po potrebi inšpekcijo izvede tudi brez navzočnosti preiskovanca, če je navzoč drug uslužbenec ali varnostnik zadevne institucije, organa, urada ali agencije EU. Zato mu na podlagi uredbe o uradu OLAF preiskovancev v notranjih preiskavah ni treba obvestiti o možnosti pomoči odvetnika med inšpekcijo v njihovi pisarni.

([31]) Glej sodbo z dne 29. junija 2022, LA International Cooperation Srl/Komisija, T-609/20, ECLI:EU:T:2022:407, točki 22 in 23.
([32]) Glej sodbo z dne 20. julija 2016, Oikonomopoulos/Komisija, T-483/13, ECLI:EU:T:2016:421, točki 229 in 230.
([33]) Glej Mnenje nadzornice o oceni uporabe in učinka Uredbe št. 883/2013, *op. cit.*, predlog 3.
([34]) Kot je pojasnjeno v opombi 29, se je nadzornica v sklepu sklicevala na ustrezne določbe smernic o preiskovalnih postopkih iz leta 2021, vendar navedbe in ugotovitve nadzornice enako veljajo za ustrezne določbe smernic o preiskovalnih postopkih iz leta 2026. V obravnavani zadevi nadzornica ugotavlja, da člen 17(1) in (4) smernic o preiskovalnih postopkih iz leta 2021 v bistvu ustreza členu 47 smernic o preiskovalnih postopkih iz leta 2026.

V obravnavanih primerih je nadzornica sklenila, da urad OLAF ni posegel v pravice pritožnikov do obrambe in da je ravnal v skladu z veljavnim pravnim okvirom. Poleg tega je iz spisa zadeve in vlog strank v obeh primerih izhajalo, da so pritožniki v praksi lahko in tudi dejansko so učinkovito uveljavljali svoje pravice do obrambe.

Vendar je bila nadzornica mnenja, da uredba o uradu OLAF sicer ne določa formalne pravice do pravne pomoči v okviru inšpekcije v prostorih, ki ga urad OLAF izvede v instituciji, organu, uradu ali agenciji, vendar preiskovancem tudi ne prepoveduje pomoči odvetnika. V obeh primerih je menila, da **urad OLAF preiskovancu ne more preprečiti, da poišče ali prejme pravno pomoč, zato** ta oseba **ohranja možnost, da se kadar koli** med takimi inšpekcijami **posvetuje z odvetnikom**. Vendar ta možnost urada OLAF ne sme ovirati pri izvedbi inšpekcije ([35]).

Nadzornica je poleg tega poudarila, da veljavni pravni okvir sicer ne predpisuje konkretnega načina, kako mora urad OLAF obveščati o teh pravicah, vendar je menila, da bi bilo treba **informacije o temeljnih pravicah in procesnih jamstvih, zagotovljenih preiskovancem, zaradi njihovega bistvenega pomena posredovati v pisni obliki, kar je v skladu z dobro upravno prakso**. Ob tem je urad OLAF spodbudila, naj tudi ob neobstoju formalne zahteve v uredbi o uradu OLAF sprejme prakso, da **preiskovance med pregledi jasno obvesti, da lahko še vedno poiščejo pravni nasvet, če to želijo** ([36]).

5.1.3 *Možnost predložitve pripomb v zvezi z dejstvi, ki jih je ugotovil urad OLAF*

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

Možnost preiskovancev, da podajo pripombe v zvezi s povzetkom dejstev, ki ga pripravi urad OLAF, je izraz pravice do izjave v okviru preiskav urada OLAF in bistveno procesno jamstvo za preiskovance. V skladu s sodno prakso sodišč EU je pravica do izjave del pravice do obrambe, spoštovanje teh pravic pa je splošno načelo prava EU ([37]). Sodišča EU pojasnjujejo, da pravica do izjave zagotavlja, da ima vsaka oseba možnost, da ustrezno in učinkovito poda svoje stališče v upravnem postopku, in to pred sprejetjem vsake odločbe, ki bi lahko negativno vplivala na njene interese ([38]).

Iz te sodne prakse ([39]) izhaja, da je glavni cilj povzetka dejanskega stanja zagotoviti, da je preiskovanec seznanjen z dejstvi in dokazi, ki jih je urad OLAF zbral med preiskavo. To tej osebi omogoča, da razume očitke zoper njo in uveljavlja svojo pravico do obrambe s predložitvijo pripomb, pojasnil ali dodatnih informacij. Urad OLAF s tem, ko osebi omogoči, da poda pripombe, zagotavlja pravičnost in spoštuje načelo poštenega postopka. Tako prepreči, da bi se odločitve sprejele na podlagi nepopolnih ali enostranskih informacij, ter osebi omogoči, da izpodbija morebitna napačna ali nepopolna dejstva, ki jih predloži urad OLAF. Nazadnje lahko možnost, da se podajo pripombe, pripomore tudi k izboljšanju splošne kakovosti preiskave. Preiskovanec lahko predloži informacije, ki jih urad OLAF morda ni upošteval in bi lahko vplivale na izid preiskave. Nadzornica meni, da priprava povzetka dejanskega stanja in možnost, da posamezniki glede teh dejstev podajo pripombe, pomenita ključno procesno jamstvo za zagotovitev nepristranskosti in pravičnosti preiskave. Zanjo je izjemno pomembno, da povzetek dejanskega stanja, ki ga urad OLAF predloži preiskovancem, vsebuje jasne, objektivne in na dejstvih temelječe ugotovitve, ob tem pa ne vsebuje sklepov ali pravne ocene navedenega dejanskega stanja. S tem se zagotovi poštenost postopka, prepreči morebitna pristranskost ali vnaprejšnja presoja v fazi preiskave ter spoštujejo pravice vpletenih oseb.

V eni zadevi je pritožnik trdil, da sta bila kršena člen 9(4) uredbe o uradu OLAF in pravica pritožnika do pravične, nepristranske in objektivne preiskave. Po njegovem mnenju **povzetek dejanskega stanja, ki ga je prejel, ni vseboval le dejstev, ki jih je urad OLAF ugotovil med preiskavo, temveč tudi sklepe urada OLAF in njegove subjektivne razlage**, ki so vključevale subjektivno presojo in zaradi katerih je bil dokument mestoma dvoumen.

([35]) Glej Mnenje nadzornice o oceni uporabe in učinka Uredbe št. 883/2013, *op. cit.*, predlog 4.
([36]) Glej prejšnjo opombo, predlog 5.
([37]) Glej sodbo z dne 19. oktobra 2022, Sistem Ecologica/Komisija, T-81/21, ECLI:EU:T:2022:641, točka 103, ter sodbo z dne 14. junija 2016, Marchiani/Parlament, C-566/14, ECLI:EU:C:2016:437, točka 51 in navedena sodna praksa.
([38]) Glej sodbo z dne 4. junija 2020, ESZD/De Loecker, C-187/19 P, ECLI:EU:C:2020:444, točka 68.
([39]) Glej sodbo z dne 4. junija 2020, ESZD/De Loecker, C-187/19 P, točka 69; sodbo z dne 3. julija 2014, Kamino International Logistics in Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 in C-130/13, ECLI:EU:C:2014:2041, točka 38, ter sodbo z dne 11. decembra 2014, Boudjlida, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431, točki 37 in 59.

Nadzornica je urad OLAF na splošno opozorila, da mora pri pripravi povzetka dejanskega stanja paziti, da ne uporabi besedila, ki bi ga pritožnik lahko razumel kot kvalitativno oceno ali ki bi lahko ustvarjalo tak vtis. Vendar je v konkretni zadevi menila, da besedilo, ki ga je urad OLAF uporabil v povzetku dejstev, naslovljenem na pritožnika, ni kršilo pritožnikovih pravic.

Nadzornica je menila, da je bil povzetek dejanskega stanja dovolj podroben, da je pritožnik lahko razumel naravo in obseg očitkov zoper njega ter tako dejansko uveljavil svojo pravico do izjave. Poleg tega v povzetku dejanskega stanja ni ugotovila nobene dokončne ocene ali navedb, ki bi jih bilo mogoče šteti za dvoumne ali razlagati kot subjektivno oceno urada OLAF, ki bi lahko ogrozila objektivnost, nepristranskost in pravičnost preiskave. Potrdila je, da so se izrazi, ki jih je urad OLAF uporabil v povzetku dejanskega stanja, nanašali na konkretna dejstva in okoliščine. Poleg tega je urad OLAF v vseh relevantnih delih zagotovil dodatna pojasnila in dejanske okoliščine, na podlagi katerih je preiskovanec lahko v celoti razumel dejstva, kot jih je ugotovil urad OLAF.

V drugem primeru je imela nadzornica priložnost, da oceni **povezavo med možnostjo predložitve pripomb na podlagi člena 9(4) uredbe o uradu OLAF in uporabo člena 12c(7) uredbe o uradu OLAF v primerih, ko urad OLAF poroča Evropskemu javnemu tožilstvu**.

V tej zadevi je pritožnik trdil, da je urad OLAF kršil njegove pravice iz člena 9(4) uredbe o uradu OLAF, ker mu pred odločitvijo, da v skladu s členom 12c(5) in (7) uredbe o uradu OLAF ne nadaljuje preiskave, ni omogočil, da poda pripombe v zvezi z ugotovljenimi dejstvi.

V tej zadevi je nadzornica poudarila, da mora urad OLAF v skladu s členom 12c uredbe o uradu OLAF Evropskemu javnemu tožilstvu prijaviti vsako kaznivo ravnanje, ki bi lahko škodovalo finančnim interesom Unije in spada v pristojnost Evropskega javnega tožilstva, kot je opredeljena v poglavju IV uredbe o Evropskem javnem tožilstvu. Na podlagi te določbe mora urad OLAF Evropskemu javnemu tožilstvu brez nepotrebnega odlašanja predložiti poročilo o kaznivem dejanju, takoj ko izve, da bi zadevno ravnanje lahko pomenilo kaznivo ravnanje in da spada v pristojnost Evropskega javnega tožilstva. Če Evropsko javno tožilstvo urad OLAF obvesti o začetku kazenske preiskave glede istih dejstev, urad OLAF svojo preiskavo ustavi, da prepreči podvajanje, in o tem ustrezno obvesti Evropsko javno tožilstvo. Kadar se Evropsko javno tožilstvo odloči začeti preiskavo, urad OLAF v skladu s členom 12c(5) ne more nadaljevati svojih preiskav istih dejstev ([40]).

V tej situaciji je nadzornica navedla, da je v členu 12c(7) uredbe o uradu OLAF izrecno predvidena izjema od pravice do podajanja pripomb v skladu s členom 9(4) uredbe o uradu OLAF, kadar urad OLAF po posredovanju poročila o kaznivem dejanju Evropskemu javnemu tožilstvu ne nadaljuje svoje preiskave.

V zadevnem primeru je nadzornica potrdila, da urad OLAF svoje preiskave ni zaključil na podlagi ugotovitev iz preiskave iz člena 11 uredbe o uradu OLAF, temveč je ni nadaljeval na podlagi člena 12c(5) uredbe o uradu OLAF. Zato je urad OLAF ob spoštovanju obveznosti, ki izhajajo iz povezave med uredbo o uradu OLAF in uredbo o Evropskem javnem tožilstvu ([41]): (i) začasno prekinil svojo preiskavo, (ii) Evropskemu javnemu tožilstvu posredoval poročilo o kaznivem dejanju in po tem, ko je bil obveščen, da Evropsko javno tožilstvo začenja kazensko preiskavo glede istih dejstev, (iii) ustavil svojo preiskavo ter (iv) spis zadeve posredoval Evropskemu javnemu tožilstvu. Nadzornica je potrdila tudi, da urad OLAF v skladu z navedenimi določbami ni smel sprejeti nobenih vsebinskih sklepov o pritožniku ter je Evropskemu javnemu tožilstvu v presojo posredoval ustrezne informacije, s katerimi je razpolagal.

([40]) Člen 12c(5) uredbe o uradu OLAF določa, da v teh okoliščinah „Urad ne nadaljuje preiskave istih dejstev, razen v skladu s členom 12e ali 12f“. To zadnje pojasnilo je posledica tega, da je v pravnem okviru, ki se uporablja, v okviru sodelovanja med uradom OLAF in Evropskim javnim tožilstvom predvidena možnost, da urad OLAF med potekom preiskave, ki jo vodi Evropsko javno tožilstvo, izvaja podporne dejavnosti in dopolnilne preiskave. Prvič, urad OLAF lahko podpira dejavnost Evropskega javnega tožilstva ali jo dopolnjuje (zlasti tako, da: (i) zagotavlja informacije, analize – vključno s forenzičnimi analizami, strokovnim znanjem in operativno podporo, (ii) olajšuje usklajevanje posebnih ukrepov pristojnih nacionalnih upravnih organov in organov Unije ter (iii) izvaja upravne preiskave), in sicer pod pogoji iz člena 12e uredbe o uradu OLAF. Drugič, medtem ko Evropsko javno tožilstvo izvaja svojo kazensko preiskavo, lahko urad OLAF začne tudi dopolnilno preiskavo, da bi olajšal sprejetje varnostnih ukrepov oziroma finančnih, disciplinskih ali upravnih ukrepov v skladu z določbami člena 12f uredbe o uradu OLAF.

([41]) Uredba Sveta (EU) 2017/1939 z dne 12. oktobra 2017 o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva (EJT) (UL L 283, 31.10.2017, str. 1).

Posledično **preiskava urada OLAF nikoli ni dosegla faze, v kateri bi se aktivirala pritožnikova pravica, da poda pripombe v zvezi dejstvi, ki se nanašajo nanj**, saj ta zadevna dejstva še niso bila ugotovljena. Nadzornica je zato sklenila, da je urad OLAF s tem, ko pritožniku ni omogočil, da poda pripombe, ravnal v celoti v skladu z veljavnim pravnim okvirom na podlagi izjeme iz člena 12c(7) uredbe o uradu OLAF.

Nadzornica je kljub svojim ugotovitvam pritožniku zagotovila, da bo med celotno preiskavo Evropskega javnega tožilstva še naprej zagotovljeno spoštovanje njegovih temeljnih pravic in procesnih jamstev. Pritožnik bi imel možnost, da Evropskega javnega tožilstva predloži vse trditve ali dokumentacijo, ki bi jo lahko predložil v ustrezni fazi preiskave urada OLAF. Poleg tega bi bilo varstvo pritožnikovih temeljnih pravic in procesnih jamstev zagotovljeno na visoki ravni, saj Evropsko javno tožilstvo v nasprotju z upravnimi preiskavami, ki jih vodi urad OLAF, izvaja kazenske preiskave, za katere veljajo stroga procesna jamstva iz poglavja VI uredbe o Evropskem javnem tožilstvu.

5.1.4 *Vpogled v spis in dokumente, navedene v povzetku dejanskega stanja*

Nadzornica je leta 2025 obravnavala tudi pritožbo glede domnevne kršitve temeljnih pravic in procesnih jamstev iz **člena 9(1) uredbe o uradu OLAF**, vključno s **pravico do obrambe in pravico do izjave**, v zvezi z odločitvijo urada OLAF, da pritožniku ne omogoči **vpogleda v spis zadeve** v tekoči preiskavi ter v vse **dokumente, navedene v povzetku dejstev**.

Nadzornica je najprej poudarila, da (i) **vpogled v spis preiskav urada OLAF ni pravica, vključena med procesna jamstva iz člena 9 uredbe o uradu OLAF**, in da (ii) uredba o uradu OLAF preiskovancu ne daje pravice do dostopa do vseh dokazov, ki jih je zbral urad OLAF, saj bi to lahko ogrozilo delovanje urada OLAF ali morebitne nadaljnje ukrepe pristojnih organov v primerih, ko je urad OLAF izdal priporočilo. Urad OLAF v skladu s sodno prakso sodišč EU ([42]) preiskovancu v preiskavi namreč ni dolžan omogočiti dostopa do dokumentov, ki so predmet take preiskave, ali do dokumentov, ki jih je ob tej priložnosti pripravil, saj bi to lahko ogrozilo učinkovitost in zaupnost naloge, zaupane uradu OLAF, ter njegovo neodvisnost. Kot so navedla sodišča EU, je pravica do obrambe preiskovanca v preiskavi urada OLAF dovolj zagotovljena z informacijami, ki jih prejme, in z dejstvom, da mu je po koncu preiskave urada OLAF in pred pripravo ugotovitev, v katerih je poimensko naveden, dana možnost, da poda pripombe glede povzetka dejstev.

Iz upoštevne sodne prakse sodišč EU izhaja, da **preiskovanec nima pravice do dostopa do spisa tekoče preiskave urada OLAF. Nadzornica je zato sklenila, da urad OLAF s tem, ko je zavrnil tak dostop, ni kršil člena 41 Listine**.

Pritožnik je trdil tudi, da svoje pravice do izjave ni mogel učinkovito uveljavljati, ker ni imel dostopa do dokumentov, navedenih v povzetku dejstev. V zvezi s tem je nadzornica ugotovila, da je treba vsako domnevno kršitev pravice do obrambe med preiskavo urada OLAF, ki vključuje pravico do izjave, preučiti glede na informacije, ki jih je pritožnik prejel, in glede na to, da je imel možnost izraziti svoje stališče in podati izjavo ([43]). V obravnavani zadevi je nadzornica menila, da je **urad OLAF pritožniku predložil povzetek dejanskega stanja, ki je pritožniku omogočil, da uveljavi svojo pravico do izjave**. Ugotovila je tudi, da je pritožnik svojo pravico do izjave izkoristil in uradu OLAF večkrat predložil podrobne pripombe. Zato je sklenila, da je **pritožnik lahko predložil svoje pripombe v zvezi z dejstvi, ki jih je ugotovil urad OLAF ter izrazil svoje stališče in da mu je bila zagotovljena dejanska pravica do izjave**. Nazadnje je poudarila, da ni določbe, ki bi preiskovancu dajala pravico, da zavzame stališče do vsakega dokaznega elementa ali izrazi mnenje o ugotovitvah, ki jih lahko urad OLAF izpelje iz teh dokazov ([44]).

([42]) Glej sodbo z dne 20. julija 2016, Oikonomopoulos/Komisija, T-483/13, ECLI:EU:T:2016:421, točke 238, 239 in 240 ter navedena sodna praksa.

([43]) Glej prejšnjo opombo.

([44]) Glej sodbo z dne 6. junija 2019, Dalli/Komisija, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, točki 143 in 144.

5.2 **Sorazmernost inšpekcij v prostorih in digitalnih forenzičnih operacij**

Inšpekcije v prostorih in digitalne forenzične operacije so preiskovalne dejavnosti, za katere velja, da „posegajo v zasebnost“, in zato zanje veljajo posebna pravila ([45]). V letu 2025 sta bila dva primera, v katerih so pritožniki postavili pod vprašaj sorazmernost teh preiskovalnih dejavnosti, zlasti glede naprav v zasebni lasti.

Preden je nadzornica prešla na vsebinsko obravnavo obeh pritožb, je **najprej obravnavala splošna načela, ki urejajo digitalne forenzične operacije urada OLAF**.

Pravni okvir, ki se uporablja za digitalne forenzične operacije

Člen 4 uredbe o uradu OLAF določa, da lahko urad OLAF v okviru notranjih preiskav izvaja digitalne forenzične operacije v prostorih institucij EU. V ta namen je v členu 47(1) in členu 53(1) smernic o preiskovalnih postopkih navedeno, da so inšpekcije v prostorih in digitalne forenzične operacije sredstva, s katerimi preiskovalne enote zbirajo dokaze v fazi preiskave.

Člen 4(2), točka (a), uredbe o uradu OLAF zlasti določa, da mora imeti urad OLAF takojšen in nenapovedan dostop do vseh „pomembnih informacij in podatkov, povezanih z zadevo, ki je predmet preiskave, ne glede na vrsto nosilca podatkov, na katerem so shranjeni, in s katerimi razpolagajo institucije […], ter do njihovih prostorov“. Člen 47(3) smernic o preiskovalnih postopkih vsebuje podobne določbe.

Člen 4(2), točka (a), uredbe o uradu OLAF določa, da lahko urad OLAF **naprave v zasebni lasti** pregleda, če so izpolnjeni **trije kumulativni pogoji**: (i) naprave se uporabljajo za opravljanje dela, (ii) posebni pogoji za to so določeni v internih sklepih, ki so jih sprejele zadevne institucije, in (iii) urad OLAF ima utemeljene razloge za sum, da je njihova vsebina morda pomembna za preiskavo.

Nadzornica je opozorila tudi, da je v skladu s členom 1(5) Smernic za postopke digitalne forenzike za uslužbence urada OLAF (v nadaljnjem besedilu: smernice za postopke digitalne forenzike) ([46]), digitalna forenzična operacija „tehnološka **inšpekcija, pridobivanje in preučevanje** digitalnih medijev in/ali njihove vsebine, ki ga izvajajo strokovnjaki urada OLAF za digitalne dokaze z uporabo forenzične opreme in programskih orodij. Cilj je poiskati, opredeliti, zbrati in/ali pridobiti ter ohraniti podatke, ki so morda pomembni za preiskavo in se lahko uporabijo kot dokaz v upravnih, disciplinskih in sodnih postopkih“.

Urad OLAF med postopkom digitalne forenzike izvede naslednje ločene operacije: (i) digitalno forenzično **zbiranje**, tj. postopek zbiranja fizičnih naprav, ki vsebujejo potencialne digitalne dokaze ([47]), (ii) digitalno forenzično **pridobivanje**, tj. pridobivanje (kopiranje) vseh podatkov, shranjenih na digitalnem nosilcu podatkov, s postopkom izdelave forenzične slike ([48]), (iii) **predogled** podatkov, tj. prvi pregled digitalnega nosilca podatkov z ustreznim forenzičnim orodjem, da se ugotovi, ali morda vsebuje podatke, ki so lahko pomembni za preiskavo (to se lahko opravi pred ([49]) digitalnim pridobivanjem podatkov ali po ([50]) njem), in (iv) digitalni forenzični **pregled**, tj. postopek analiziranja podatkov, zbranih med digitalno forenzično operacijo ([51]).

([45]) V skladu s členom 47(2) smernic o preiskovalnih postopkih se lahko te dejavnosti izvajajo samo po odobritvi generalnega direktorja urada OLAF. Kadar preiskovalna enota načrtuje preiskovalno dejavnost, za katero je potrebna odobritev generalnega direktorja, pripravi zahtevek za odobritev in ga predloži specializirani enoti urada OLAF, tj. skupini za pregled (glej člen 36(2) smernic o preiskovalnih postopkih). Skupina za pregled preveri zakonitost, nujnost in sorazmernost predlagane preiskovalne dejavnosti ter generalnemu direktorju predloži mnenje, na podlagi katerega ta sprejme odločitev (glej člen 36(4) smernic o preiskovalnih postopkih). Ta procesna jamstva so skladna z razlago načela sorazmernosti v sodni praksi sodišč EU. To načelo kot splošno načelo prava Unije zahteva, da je z ravnanjem institucij Unije mogoče uresničiti legitimne cilje, ki jim sledi zadevna ureditev, in da to ravnanje ne prestopi meje tega, kar je potrebno za uresničitev teh ciljev. Glej v tem smislu sodbo z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Parlament in Svet, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, točka 340 in navedena sodna praksa.

([46]) Glej Smernice za postopke digitalne forenzike za uslužbence urada OLAF, ki so na voljo na naslovu: https://anti-fraud.ec.europa.eu/investigations/digital-forensics_en.

([47]) Glej člen 1(7) smernic za postopke digitalne forenzike.

([48]) Glej člen 1(8) smernic za postopke digitalne forenzike.

([49]) Glej člen 4(4) smernic za postopke digitalne forenzike.

([50]) Glej člen 5(4), (5) in (6) smernic za postopke digitalne forenzike.

([51]) Glej člen 8 smernic za postopke digitalne forenzike.

Nadzornica je navedla tudi, da je poleg tega treba v skladu s smernicami o preiskovalnih postopkih forenzične operacije izvajati v skladu z **načeloma nujnosti in sorazmernosti ter s poudarkom na napravah, za katere jasno izhaja, da se uporabljajo v službene namene** ([52]). Digitalne forenzične operacije lahko vključujejo tudi dostop do naprav v zasebni lasti, ki se uporabljajo za opravljanje dela. Nazadnje, digitalni forenzični pregled in analiza podatkov, pridobljenih med digitalnimi forenzičnimi operacijami, morata biti **omejena na ekstrakcijo podatkov, ki so potrebni in pomembni za zadevno preiskavo**.

Uporaba v konkretnih primerih

Kar zadeva konkretne okoliščine obeh pritožb, v katerih so bile navedene te trditve, je nadzornica v obeh primerih ugotovila, da so bile **digitalne naprave, ki jih je pritožnikom zagotovila institucija, organ, urad ali agencija EU, last zadevne institucije, organa, urada ali agencije EU** in da so bile pritožnikom dane predvsem za opravljanje dela. Bile so last zadevne institucije, organa, urada ali agencije EU, ki je za namene člena 4(2), točka (a), uredbe o uradu OLAF „razpolagala“ z zadevnimi napravami in podatki, ki so jih te vsebovale. Zato je bilo ne glede na to, kako je pritožnik te naprave konkretno uporabil, v skladu z navedeno določbo povsem upravičeno, da so bile naprave zbrane in da so bili podatki iz njih pridobljeni. V obeh primerih je **lahko nadzornica na podlagi svojega posebnega dostopa do spisa zadeve potrdila, da so se naprave v zasebni lasti uporabljale za opravljanje dela.** V zvezi s tem je ugotovila, da **po potrditvi uporabe za opravljanje dela obseg te uporabe (omejena ali obsežna) ali razlog zanjo (na lastno pobudo ali na zahtevo) ni pomemben**. Zato je v obeh primerih menila, da je bila odločitev urada OLAF, da zbere naprave in pridobi podatke, ki so jih te vsebovale, na podlagi člena 4(2), točka (a), uredbe o uradu OLAF zakonita.

Analiza sorazmernosti

Glede **sorazmernosti preiskovalnih dejavnosti** je nadzornica poudarila naslednje. Kot je potrdilo Splošno sodišče, se pooblastilo preiskovalcev urada OLAF za dostop (pod enakimi pogoji kot za nacionalne upravne inšpektorje in ob spoštovanju nacionalne zakonodaje) do vseh pomembnih informacij in dokumentacije, potrebnih za pravilno izvedbo pregledov in inšpekcij na kraju samem, **ne more razlagati tako, da preiskovancu omogoča, da sam določi podatke, ki so pomembni za namene preiskave urada OLAF** ([53]).

Nadzornica je poudarila tudi, da **niso vsi podatki, ki so bili prvotno pridobljeni med pregledom in digitalno forenzično operacijo, del spisa zadeve urada OLAF**. V skladu s členom 8(4) smernic za postopke digitalne forenzike se **v spis zadeve prenesejo samo podatki, ki so pomembni za preiskavo**. V praksi se forenzična slika, ki jo pridobi urad OLAF, najprej pretvori v „forenzično delovno datoteko“, ki je kopija pridobljenih digitalnih forenzičnih podatkov, vendar v obliki, ki jo urad OLAF lahko „indeksira“. Ko so podatki indeksirani, lahko urad OLAF nato izvede „iskanje in identifikacijo“ podatkov, ki so pomembni za preiskavo. Če je ob koncu iskanja katera koli datoteka opredeljena kot „pomembna“ za tekočo preiskavo, **postane del spisa zadeve urada OLAF in dokaz, ki ga urad OLAF lahko uporabi.**

V eni od pritožb je preiskovanec celo trdil, da bi mu bilo treba omogočiti, da predloži pripombe glede seznama ključnih besed, ki so ga preiskovalci urada OLAF pripravili za iskanje po pridobljenih podatkih. Glede tega je nadzornica menila, da bi razprava o seznamu ali dogovarjanje s preiskovancem o njem spodkopala neodvisnost preiskovalcev in ogrozila preiskavo. Poudarila je, da urad OLAF svoje preiskave vodi popolnoma neodvisno v skladu z uredbo o uradu OLAF. Zato je **izbira ključnih besed izključno v pristojnosti preiskovalcev in odraža njihovo preiskovalno strategijo, ki je urad OLAF ne more razkriti tretjim osebam ali se o njej z njimi dogovarjati, zlasti ne s preiskovanci**. Nadzornica je prav tako zavrnila pritožnikov predlog, naj sama preuči seznam ključnih besed in ustrezno utemeljitev njihove uporabe. Potrdila je, da je urad OLAF tisti, ki mora v vsakem posameznem primeru odločiti, katere ključne besede so morda pomembne za namene preiskave.

([52]) Kot je pojasnjeno v opombi 29, se je nadzornica v sklepu sklicevala na ustrezne določbe smernic o preiskovalnih postopkih iz leta 2021, vendar navedbe in ugotovitve nadzornice glede izvajanja forenzičnih operacij enako veljajo za ustrezne določbe smernic o preiskovalnih postopkih iz leta 2026.

([53]) Glej sodbo Splošnega sodišča z dne 26. junija 2019, Vialto Consulting/Komisija, T-617/17, ECLI:EU:T:2019:446, točka 67 (neobjavljena). V francoskem izvirniku: „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“.

Oba pritožnika sta nasprotovala tudi temu, kako dolgo je urad OLAF hranil njuni napravi v zasebni lasti. V obeh primerih je nadzornica na podlagi svojega posebnega dostopa do spisa potrdila, da **je urad OLAF naprave hranil toliko časa, kolikor je bilo potrebno za zaključek pridobivanja podatkov**. Vendar je opozorila, da mobilni telefoni postajajo splošno razširjeni in ključni za vsakdanje življenje ljudi, ter urad OLAF pozvala, naj o tem razmisli. Pametni telefoni še zdaleč niso več zgolj komunikacijske naprave, temveč med drugim delujejo kot vstopne točke za dostop do bančnih in plačilnih sistemov, sistemov za varovanje doma, službenih virov, vozovnic za javni prevoz, zdravstvenih aplikacij in celo podatkov o lokaciji ter varnosti otrok. Onemogočanje dostopa do teh naprav ima zato lahko danes daljnosežnejši vpliv na zasebno sfero preiskovanca, kot ga je imelo pred nekaj leti. Čeprav v konkretnem primeru odvzem pritožnikove naprave v zasebni lasti ni bil nesorazmeren, je nadzornica urad OLAF pozvala, naj ostane pozoren na to dejstvo in vedno zagotovi, da se osebni mobilni telefoni hranijo le toliko časa, kolikor je nujno potrebno za namene preiskave.

Nadzornica je v obeh primerih menila, da za preiskovalne dejavnosti urada OLAF in digitalne forenzične operacije velja naslednje: (i) izvedene so bile v skladu s pravom, (ii) sledile so legitimnemu cilju preiskave navedb o morebitnem nepravilnem ravnanju pritožnikov, (iii) bile so v skladu z obsegom in namenom preiskave, saj so bile potrebne za potrditev ali zavrnitev zadevnih obtožb. Nadzornica je zato menila, da je urad OLAF ravnal v skladu z veljavnim pravnim okvirom in postopkom, določenim v smernicah za postopke digitalne forenzike, ter v okviru obsega preiskave. Zato **ni ugotovila kršitve načel nujnosti in sorazmernosti** pri digitalnih forenzičnih operacijah, ki jih je izvedel urad OLAF.

5.3 **Uporabljeni jeziki**

V enem primeru je bila nadzornica pozvana, naj oceni, ali ima preiskovanec v notranji preiskavi, ki je bil uslužbenec EU ([54]), pravico zahtevati, da se informacije ali sporočila, ki mu jih urad OLAF pošlje v enem od njegovih delovnih jezikov (angleščini), posredujejo tudi v njegovem maternem jeziku.

Kot je nadzornica že navedla ([55]), obveznost institucij EU na podlagi člena 41(4) Listine, da z državljani komunicirajo v jeziku po njihovi izbiri, velja le za razmerja med institucijami EU in državljani, ne pa za uslužbence EU. Od pritožnika se je kot javnega uslužbenca EU pričakovalo temeljito znanje angleščine. Angleščina je bila tudi eden od njegovih delovnih jezikov.

Kot izhaja iz sodne prakse sodišč EU ([56]), **pravica uslužbencev EU do uporabe jezika po lastni izbiri ni absolutna pravica**, saj morajo institucije EU delovati nemoteno. Zato je nadzornica ugotovila, da urad OLAF s tem, ko je zavrnil predložitev zahtevanih prevodov, ni kršil postopkovnih pravic pritožnika.

6. **Sprejetje delovnih dogovorov med nadzornico in uradom OLAF**

Ključni mejnik v sodelovanju med uradom OLAF in nadzornico je bil podpis delovnih dogovorov, ki sta jih podpisala Ville Itälä, tj. nekdanji generalni direktor urada OLAF, in dr. Julia Laffranque. Dogovori so **začeli veljati 18. julija 2025** in so javno dostopni na spletišču nadzornice ([57]).

Delovni dogovori zagotavljajo večjo jasnost pri delovanju pritožbenega mehanizma in so koristen instrument za zagotavljanje še bolj nemotenega in učinkovitejšega sodelovanja z uradom OLAF. Z njimi so bile formalizirane in kodificirane ustaljene prakse, ki so že usmerjale konstruktivno sodelovanje med obema uradoma. V zvezi s tem nadzornica pozdravlja konstruktivni dialog z uradom OLAF med celotnim postopkom priprave, ki je omogočil, da besedilo natančno odraža pristojnosti, vloge in operativne potrebe obeh strani.

([54]) Uslužbenci EU so uradniki EU in drugi uslužbenci, ki jih EU pogodbeno zaposli (med drugim začasni uslužbenci, pogodbeni uslužbenci, lokalni uslužbenci, strokovni svetovalci in akreditirani pomočniki).
([55]) Glej Poročilo o dejavnostih nadzornice za procesna jamstva – 2023, *op. cit.*, pododdelek 4.4.5.
([56]) Glej sodbo z dne 21. oktobra 2009, V/Komisija, F-33/08, ECLI:EU:F:2009:141, točki 170 in 171.
([57]) Glej opombo 10.

Delovni ogovori ob polnem spoštovanju veljavnega pravnega okvira ter neodvisnosti urada OLAF in nadzornice določajo pomembne vidike postopka za obravnavanje pritožb. Med temi so: (i) postopek, ki se uporablja po prejemu pritožbe in pri njeni začetni obravnavi, (ii) ukrepi za zbiranje informacij, ki so na voljo nadzornici, (iii) razlikovanje med pozivom k reševanju pritožbe na podlagi člena 9b(3) in priporočilom nadzornice na podlagi člena 9b(5) uredbe o uradu OLAF, (iv) izračun ustreznih rokov in (v) postopek, ki se uporablja, kadar se urad OLAF ali nadzornica seznani z začetkom sodnega postopka ali poizvedbe Evropskega varuha človekovih pravic ali Evropskega nadzornika za varstvo podatkov glede dejstev, navedenih v pritožbi.

Druge določbe delovnih dogovorov se nanašajo na dostop do informacij v zvezi z zadevo v sistemu urada OLAF za vodenje zadev (OCM), do katerih ima nadzornica poseben dostop v skladu s členom 8(1) in (2) izvedbenih določb. V delovnih dogovorih so pojasnjeni tudi: (i) obveznosti urada OLAF glede obveščanja nadzornice pri obravnavanju pritožb; (ii) postopek, ki se uporablja, kadar se nadzornici in sekretariatu odobri elektronski dostop do informacij v zvezi z zadevo v sistemu OCM, in (iii) alternativne ureditve za dostop nadzornice do informacij v zvezi z zadevo.

Kot je nadalje pojasnjeno v poročilu o dejavnostih, je bila z delovnimi dogovori formalizirana tudi obveznost nadzornice, da pri obravnavanju pritožb zagotavlja zaupnost preiskav urada OLAF. Poleg tega delovni dogovori obravnavajo primere, v katerih lahko pritožnik zahteva vpogled v spis o pritožbi, pa tudi obravnavanje zahtevkov za dostop javnosti do dokumentov, ki jih hrani nadzornica, na podlagi Uredbe (ES) št. 1049/2001 ([58]) in podrobnih pravil za uporabo navedene uredbe, priloženih poslovniku Komisije ([59]).

7. **Posvetovanje o oceni uredbe o uradu OLAF**

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

Na tej podlagi je generalni direktor urada OLAF 15. septembra 2025 nadzornico uradno zaprosil za mnenje o določbah uredbe o uradu OLAF v zvezi s procesnimi jamstvi in temeljnimi pravicami, ki spadajo v pristojnost nadzornika. Ta prošnja je bila podana v okviru ocene o uporabi in učinku uredbe v skladu s členom 19(1) uredbe o uradu OLAF, ki jo je izvedla Komisija.

Nadzornica je pozdravila priložnost za posvetovanje o tej pomembni zadevi ter se oprla na bogate izkušnje, pridobljene med mandatom ([60]). V mnenju je predložila skupaj **31 predlogov** za izboljšave na področjih, na katerih se je v praksi pokazalo, da so potrebni jasnejši, močnejši ali učinkovitejši zaščitni ukrepi ([61]).

Mnenje je bilo razdeljeno na šest glavnih področij: (i) temeljne pravice in procesna jamstva (predlogi 1–12), (ii) pritožbeni mehanizem (predlogi 13–19), (iii) funkcija nadzornika (predlogi 20–25), (iv) odnosi med nadzornikom in generalnim direktorjem urada OLAF (predlog 26), (v) odnosi med nadzornikom in nadzornim odborom (predlogi 27–30) ter (vi) odnosi z drugimi deležniki (predlog 31) (slika 9).

([58]) Glej Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL L 145, 31.5.2001, str. 43).

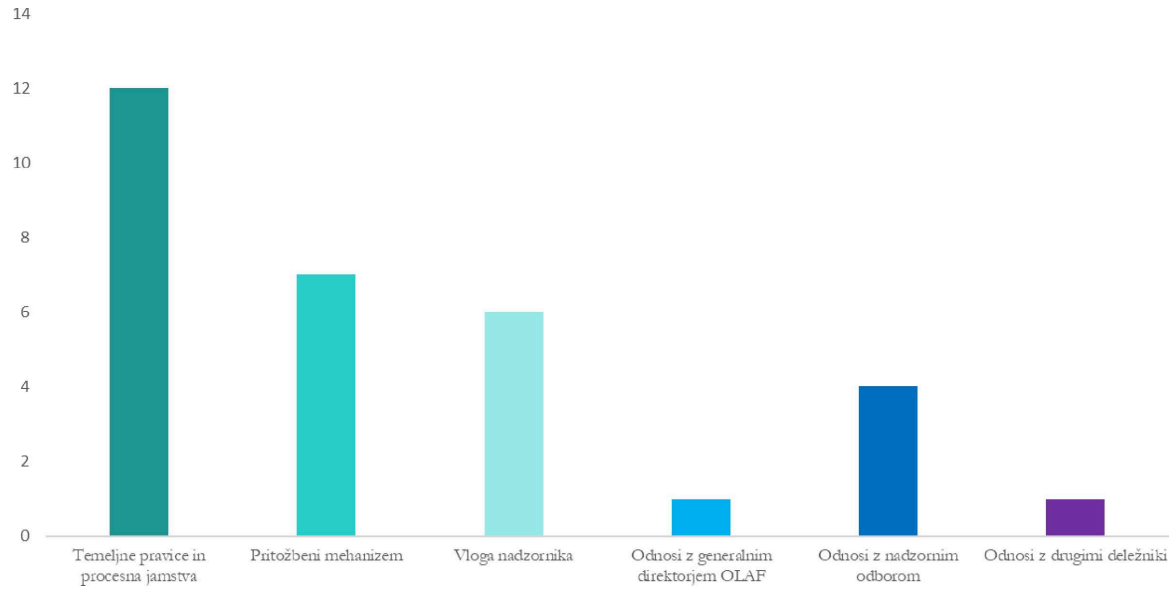
([59]) Glej Sklep Komisije (EU) 2024/3080 z dne 4. decembra 2024 o določitvi poslovnika Komisije in spremembi Sklepa C(2000) 3614 (UL L, 2024/3080, 5.12.2024).

([60]) Nadzornica je do konca leta 2025 od začetka svojega mandata obravnavala skupaj 73 pritožb.

([61]) Glej Mnenje nadzornice o oceni uporabe in učinka Uredbe št. 883/2013, *op. cit.*

Slika 9

Število predlogov, ki jih je nadzornica predložila v mnenju o oceni uporabe in učinka uredbe o uradu OLAF



Predlogi glede temeljnih pravic in procesnih jamstev, ki so najštevilnejši, obravnavajo: (i) odsotnost izrecnega sklicevanja na Listino v členu 9 in členu 9b(1) uredbe o uradu OLAF, (ii) potrebo po jasnosti glede tega, kdaj posameznik ali gospodarski subjekt pridobi status preiskovanca, (iii) čim večje izenačevanje pravic preiskovancev v notranjih in zunanjih preiskavah, (iv) potrebo po tem, da se informacije o procesnih jamstvih in temeljnih pravicah preiskovancev zagotovijo v pisni obliki, (v) načelo pravičnosti, ki ga morajo uslužbenci urada OLAF spoštovati v skladu z najvišjimi poklicnimi standardi, (vi) okrepitev pravice do izjave, (vii) okrepitev pravice do obveščenosti ter (viii) nejasnost glede statusa, pravic in procesnih jamstev, ki se zagotavljajo prijaviteljem na podlagi direktive o zaščiti prijaviteljev ([62]), osebam, ki posredujejo informacije na podlagi člena 22a Kadrovskih predpisov ([63]), ter drugim virom informacij in žrtvam kršitev, ki spadajo v preiskovalno pristojnost urada OLAF ([64]).

Morebitna področja za izboljšanje pritožbenega mehanizma, opredeljena v mnenju, se nanašajo na: (i) osebno, stvarno in časovno področje uporabe zahtev glede dopustnosti, (ii) neobstoj postopka pregleda odločitev o dopustnosti, (iii) vprašanje, ali bi pritožbe lahko imele ali morale imeti odložilni učinek, (iv) obravnavanje pritožb, ki se nanašajo na vprašanja, o katerih že odločajo sodišča, in (v) pravne posledice hipotetične odločitve generalnega direktorja urada OLAF, da ne sledi priporočilu, ki ga nadzornik izda v skladu s členom 9b(5) uredbe o uradu OLAF.

Kot se pogosto zgodi ob uvedbi pomembnih institucionalnih reform, je uvedbo funkcije nadzornika z Uredbo (EU, Euratom) 2020/2223 spremljalo nekaj konceptualnih dvoumnosti, ki vztrajajo še danes. Zato mnenje vsebuje predloge za odpravo nejasnosti glede neodvisnosti nadzornika v razmerju do nadzornega odbora in glede upravnega statusa nadzornika ter glede potrebe po pojasnitvi dvojne vloge sekretariata v uredbi o uradu OLAF, saj sekretariat zagotavlja pravno in upravno podporo nadzornemu odboru OLAF in nadzorniku.

Poleg tega mnenje zagovarja stališče, da bi vključitev pravne podlage v uredbo o uradu OLAF, na podlagi katere bi lahko nadzornik izdajal mnenja na lastno pobudo, naslovljena na generalnega direktorja urada OLAF, njegovim odločitvam in *obiter dicta* dodala vrednost in preglednost ter na splošno prispevala k učinkovitemu izvrševanju mandata nadzornika.

([62]) Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije (UL L 305, 26.11.2019, str. 17).
([63]) Uredba (EU, Euratom) št. 1023/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2013 o spremembi Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije in Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije (UL L 287, 29.10.2013, str. 15).
([64]) Glej sodbo z dne 6. junija 2019, Dalli/Komisija, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, potrjeno s sodbo z dne 25. februarja 2021, Dalli/Komisija, C-615/19 P, ECLI:EU:C:2021:133.

Čeprav se nameni nadzornika in nadzornega odbora dopolnjujejo, oba pa si prizadevata za skupne cilje, sta ločeni funkciji in organa, ki delujeta enakopravno, vsak v okviru svojih pristojnosti. V skladu s tem se v mnenju zaradi krepitve neodvisnosti nadzornika predlaga, da se uredba o uradu OLAF spremeni tako, da nadzornik nadzorni odbor, namesto da mu poroča ali se z njim posvetuje, *obvesti* o vseh sistemskih vprašanjih, ki jih z mnenjem sporoči generalnemu direktorju urada OLAF, pa tudi o vsakem priporočilu, naslovljenem na generalnega direktorja urada OLAF, ali o vseh spremembah izvedbenih določb.

Nazadnje se v mnenju, kar zadeva odnose z drugimi deležniki, predlaga sprememba člena 16 uredbe o uradu OLAF, in sicer tako, da bi bila v njem izrecno določena udeležba nadzornika pri izmenjavi mnenj med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo. Po mnenju nadzornice bi ta sprememba pripomogla k večji ozaveščenosti o vrstah očitkov, podanih v okviru pritožbenega mehanizma, in zagotovila večjo preglednost glede tega, kako urad OLAF obravnava procesna jamstva in temeljne pravice preiskovancev.

Mnenje je bilo generalnemu direktorju urada OLAF poslano 27. februarja 2026 in bo priloženo predložitvi Komisije sozakonodajalcema. **Nadzornica je prepričana, da bo izvajanje pripomb, navedenih v njenem mnenju, znatno prispevalo k oceni in morebitni reviziji uredbe o uradu OLAF**.

8. **Nadaljnje ukrepanje po sprejetju novih smernic o preiskovalnih postopkih**

Nadzornica je bila novembra 2023 v okviru revizije smernic o preiskovalnih postopkih pozvana, naj poda svoje mnenje o vseh vprašanjih v zvezi s procesnimi jamstvi ali temeljnimi pravicami, ki so spadala v njeno pristojnost. Svoje mnenje je uradu OLAF poslala junija 2024. Redigirana različica mnenja nadzornice o smernicah o preiskovalnih postopkih je bila objavljena na njenem spletišču julija 2025 ([65]).

Nadzornica je v svojem mnenju podala pet glavnih pripomb glede:

(i) potrebe po jasnem in natančno opredeljenem obsegu preiskav urada OLAF,

(ii) pravočasnega evidentiranja statusa preiskovanca v spisu zadeve, kadar je ta oseba že navedena v sklepu o začetku postopka,

(iii) potrebe po obveščanju preiskovancev o obstoju pritožbenega mehanizma iz člena 9b in o rokih, ki se uporabljajo za vložitev pritožbe,

(iv) pojasnila, da poziv k reševanju pritožbe na podlagi člena 9b(3) in priporočilo nadzornika na podlagi člena 9b(5) pomenita dve ločeni fazi pritožbenega mehanizma,

(v) pomena zagotavljanja, v skladu z dobro upravno prakso, da se pripombe preiskovancev ustrezno upoštevajo v končnem poročilu. V zvezi s tem je nadzornica priporočila kumulativni pristop, ki zajema naslednje korake: (a) priložitev pripomb preiskovanca v zvezi z dejstvi, ki se nanašajo nanj, h končnemu poročilu; (b) po potrebi opis teh pripomb v ustreznih delih končnega poročila in (c) pojasnilo, kako je urad OLAF te pripombe upošteval oziroma, kadar je bilo to ustrezno, zakaj jih je štel za neutemeljene ali nerelevantne.

Končna različica revidiranih smernic o preiskovalnih postopkih je bila sprejeta novembra 2025 in je začela veljati 1. januarja 2026. Na splošno **nadzornica pozdravlja sprejetje novih smernic o preiskovalnih postopkih in z zadovoljstvom ugotavlja, da je urad OLAF upošteval večino njenih pripomb ter da so bile te vključene v določbe zadevnih smernic, zlasti v člen 21(1), člen 37(2) in (3), člen 66(2) in (3) ter člen 72(3)** (slika 10).

Nadzornica najprej pozdravlja, da je njena prva pripomba glede obsega zadeve izrecno vključena v člen 21(1) smernic o preiskovalnih postopkih. Sprememba je pozitivna, saj določa, da mora biti „obseg preiskave […] vedno jasno opredeljen v sklepu o začetku postopka“.

([65]) Glej redigirano različico mnenja nadzornice o osnutku smernic o preiskovalnih postopkih, na voljo na naslovu: 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.

Nadzornica pozitivno ocenjuje pojasnila, dodana v členu 37(2) smernic o preiskovalnih postopkih, ki skupaj s členom 28(1) obravnavajo glavni pomislek glede tega, kdaj se opredeli status preiskovanca. Člen 37(2) določa, da je treba fizično ali pravno osebo, ki je v sklepu o začetku postopka navedena kot preiskovanec, evidentirati v sistemu OCM v enem mesecu od sprejetja sklepa o začetku postopka. Uvedba tega roka je namenjena preprečevanju zamud pri opredelitvi preiskovanca, ki bi lahko vplivale na njegovo pravico do obveščenosti na podlagi člena 9(3) uredbe o uradu OLAF. Poleg tega člen 28(1) smernic o preiskovalnih postopkih v okviru notranjih preiskav zagotavlja, da je oseba, ki je v sklepu o začetku postopka opredeljena kot preiskovanec, o tem tudi ustrezno obveščena (in je obveščena tudi o obsegu preiskave, kolikor se nanaša nanjo), če to obvestilo ne vpliva na potek preiskave.

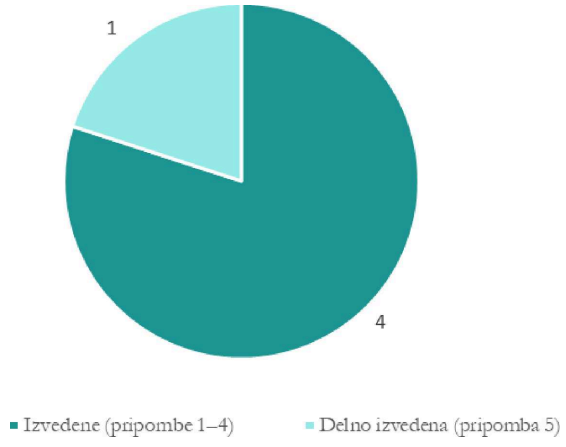
Nadzornica je poleg tega ugotovila, da je bila njena tretja pripomba glede informacij, ki jih je treba zagotoviti preiskovancem ([66]), upoštevana v členu 2(2) delovnih dogovorov in členu 37(4) smernic o preiskovalnih postopkih. Prvič, delovni dogovori določajo, da urad OLAF, ko prejme pritožbo, namenjeno nadzorniku, „pritožnika obvesti o postopku pritožbenega mehanizma in o strogih rokih za dopustnost vložitve pritožbe pri nadzorniku“. Drugič, v členu 37(4), točka (e), smernic o preiskovalnih postopkih je med procesnimi jamstvi, ki jih mora urad OLAF spoštovati v zvezi s preiskovanci, navedena „pravica do vložitve pritožbe pri nadzorniku za procesna jamstva“.

Nadzornica z zadovoljstvom ugotavlja, da je bilo v smernice o preiskovalnih postopkih uvedeno jasno sklicevanje na dve različni pravni podlagi za pozive nadzornika k reševanju pritožbe in priporočila nadzornika. Člen 66(2) smernic o preiskovalnih postopkih se zdaj nanaša na poziv nadzornika k rešitvi pritožbe na podlagi člena 9b(3) uredbe o uradu OLAF, člen 66(3) pa se nanaša na priporočilo nadzornika za rešitev pritožbe na podlagi člena 9b(5) uredbe o uradu OLAF. Ta razmejitev pritožnikom omogoča boljše razumevanje posameznih korakov pritožbenega postopka.

Nadzornica pozdravlja tudi vključitev svojih pripomb v nove smernice o preiskovalnih postopkih glede tega, kako naj OLAF vključi pripombe preiskovancev v zaključno poročilo. Člen 72(3) novih smernic o preiskovalnih postopkih povzema bistvo njenega priporočila, ne da bi strogo sledil predlaganemu kumulativnemu pristopu. V skladu s smernicami o preiskovalnih postopkih je zdaj treba pripombe preiskovanca opisati in jim priložiti njihovo oceno, ki jo pripravi urad OLAF, poleg tega pa predvideno, da se pripombe priložijo končnemu poročilu. Čeprav so v smernicah o preiskovalnih postopkih določene izjeme od take priložitve zaradi zaupnosti, varstva procesnih pravic ali poteka drugih preiskav, nadzornica meni, da bi bilo treba te izjeme razlagati ozko, saj so neločljivo povezane s procesnimi jamstvi preiskovanca. Poleg tega meni, da bi morala ocena urada OLAF, kadar se pripombe glede ključnih elementov predhodnih ugotovitev ne upoštevajo v končnem poročilu, vsebovati razloge za tako ravnanje.

Slika 10

Izvajanje pripomb nadzornice iz mnenja o osnutku smernic o preiskovalnih postopkih



([66]) Glej redigirano različico mnenja nadzornice o osnutku smernic o preiskovalnih postopkih, *op. cit.*, tretja pripomba.

Poleg tega nadzornica pozitivno ocenjuje **spremembe, uvedene v členu 37(4) in (5) ter členu 80(1), ki so rezultat obravnave pritožb v okviru pritožbenega mehanizma**. Te spremembe odražajo ugotovitve iz prvega leta njenega delovanja ter *obiter dicta* iz več njenih odločitev in so usklajene z nekaterimi predlogi iz njenega mnenja o uporabi in učinku uredbe o uradu OLAF ([67]).

Nadzornica je v prvem letu svojega delovanja ugotovila kršitev pravice pritožnika do obveščanja o zaključku preiskave urada OLAF, v kateri zoper njega niso bile ugotovljene nobene kršitve. Urad OLAF mora v skladu s členom 11(7) uredbe o uradu OLAF preiskovanca v 10 delovnih dneh od odločitve o zaključku preiskave, v kateri zoper njega niso bili pridobljeni nobeni dokazi, obvestiti o tej odločitvi. Ob zaključku preiskave ni pridobil nobenih dokazov zoper pritožnika. Vendar pritožnika o tem ni obvestil nedvoumno. V tem posebnem primeru nadzornica ni podala predloga rešitve, saj je pritožnik med obravnavo pritožbe pridobil dostop do končnega poročila in tako izvedel, da zoper njega niso bili pridobljeni nobeni dokazi. Kljub temu je nadzornica urad OLAF opozorila, da je šlo za resno kršitev, in ga pozvala, naj v prihodnje podobnim primerom nameni posebno pozornost ([68]). Ob upoštevanju navedenega nadzornica pozdravlja, da so bili v členu 37(5) smernic o preiskovalnih postopkih uvedeni različni načini komunikacije, ki so na voljo preiskovalnim enotam, da se zagotovi učinkovito obveščanje preiskovancev o začetku preiskave, o možnosti, da podajo pripombe, in o zaključku preiskave.

Poleg tega nadzornica poudarja, da so v členu 37(4) smernic o preiskovalnih postopkih jasno navedena procesna jamstva, ki se uporabljajo za preiskovance in jih morajo uslužbenci urada OLAF spoštovati pri vodenju preiskav, zlasti:

(i) pravica, da se preiskovanec izogne izpovedovanju zoper sebe;

(ii) pravica do pomoči osebe po lastni izbiri med zaslišanji, inšpekcijami in pregledi na kraju samem;

(iii) obveščanje o začetku in zaključku preiskave;

(iv) pravica do vložitve pritožbe pri nadzorniku.

Prvi dve pravici sta skladni z odločitvami nadzornice, navedenimi v oddelku 5.1.1 tega poročila o dejavnostih. Obvestilo o začetku in zaključku preiskave se nanaša na pripombe nadzornice o evidentiranju preiskovanca v sistemu OCM ([69]) oziroma na pomisleke, ki jih je nadzornica izrazila glede absolutnega enomesečnega roka, ki se za zaključene preiskave uporablja v skladu s členom 9b(2) uredbe o uradu OLAF ([70]). Pravica do vložitve pritožbe pri nadzornici se, kot je navedeno zgoraj, nanaša na pripombo, ki jo je nadzornica v svojem mnenju o osnutku smernic o preiskovalnih postopkih podala glede informacij, ki jih je treba zagotoviti preiskovancem ([71]).

Nazadnje nadzornica ugotavlja, da člen 80(1) zdaj določa: „Preiskovanec se obvesti o odločitvi generalnega direktorja, da zaključi preiskavo, razen če bi to škodovalo izvajanju priporočil ali če se uporabljajo zahteve glede zaupnosti.“ V zadevni določbi je nadaljnje pojasnjeno, da to „vključuje tudi navedbo datuma zaključka preiskave“. V tem smislu smernice o preiskovalnih postopkih kodificirajo dobro upravno prakso, ki jo je razvil urad OLAF in ki presega minimalne zahteve iz člena 11(7) uredbe o uradu OLAF, ki zahteva le, da se preiskovanec v 10 delovnih dneh po zaključku preiskave obvesti, če zoper njega niso bili pridobljeni nobeni dokazi. Ta dobra upravna praksa, ki jo je nadzornica v preteklosti že pohvalila, je v skladu s predlogi, ki jih je nadzornica podala v okviru ocene uredbe o uradu OLAF ([72]).

([67]) Glej Mnenje nadzornice o oceni uporabe in učinka Uredbe št. 883/2013, *op. cit.*

([68]) Glej Poročilo o dejavnostih nadzornika za procesna jamstva – 2022, *op. cit.*, pododdelek 3.5.2. Glej *tudi* Poročilo o dejavnostih nadzornika za procesna jamstva – 2024, *op. cit.*, oddelek 5.5.

([69]) Glej redigirano različico mnenja nadzornice o osnutku smernic o preiskovalnih postopkih, *op. cit.*, druga pripomba.

([70]) Glej Mnenje nadzornice o oceni uporabe in učinka Uredbe št. 883/2013, *op. cit.*, predloga 9 in 16. Glej *tudi* Poročilo o dejavnostih nadzornika za procesna jamstva – 2022, *op. cit.*, pododdelek 3.3.1; Poročilo o dejavnostih nadzornice za procesna jamstva – 2023, *op. cit.*, oddelek 4.1, in Poročilo o dejavnostih nadzornika za procesna jamstva – 2024, *op. cit.*, oddelek 4.1.

([71]) Glej redigirano različico mnenja nadzornice o osnutku smernic o preiskovalnih postopkih, *op. cit.*, tretja pripomba.

([72]) Glej Mnenje nadzornice o oceni uporabe in učinka Uredbe št. 883/2013, *op. cit.*, predlog 9.

9. **Odnosi z deležniki**

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

Nadzornica je 11. septembra 2025 poročilo o dejavnostih za leto 2024 predstavila **Delovni skupini Sveta za boj proti goljufijam** ter z njenimi člani izmenjala mnenja o svoji vlogi in varstvu procesnih jamstev oseb, ki jih preiskuje urad OLAF. Poročilo o dejavnostih za leto 2024 je predstavila tudi **Odboru Evropskega parlamenta za proračunski nadzor**, in sicer 16. oktobra 2025.

Poleg tega je imela nadzornica **redne stike in plodne delovne odnose z generalnim direktorjem urada OLAF**, ki temeljijo na medsebojnem zaupanju in dobrem sodelovanju. Eden ključnih primerov je bilo srečanje s **Sallo Saastamoinen** (takratno vršilko dolžnosti generalne direktorice urada OLAF) in **uslužbenci enote urada OLAF za pravno svetovanje in skupine za pregled**, ki ga je nadzornica 16. oktobra 2025 skupaj s člani sekretariata organizirala zaradi razprave o pritožbenem mehanizmu. To srečanje se je izkazalo za koristno priložnost za razmislek o izkušnjah, pridobljenih v prvih letih delovanja nadzornice, in o načinih za izboljšanje zaščite procesnih jamstev in temeljnih pravic preiskovancev urada OLAF.

10. **Upravna in pravna podpora**

Da bi se zagotovila učinkovita raba virov, je bila naloga zagotavljanja pravne in upravne podpore nadzornici z uredbo o uradu OLAF zaupana sekretariatu nadzornega odbora.

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

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

Nadzornica je v svojem mnenju o oceni in uporabi uredbe o uradu OLAF menila, da bi bilo treba ponovno preučiti sedanjo upravno umeščenost sekretariata v Urad za vodenje in plačevanje posameznih pravic (v nadaljnjem besedilu: PMO) ([73]). Ker status in naloge sekretariata niso usklajeni z osrednjo nalogo urada PMO, nadzornica meni, da je treba za sekretariat določiti ustreznejšo in funkcionalno skladnejšo organizacijsko umestitev, ki bo bolj skladna z njegovim mandatom in bo hkrati zagotavljala njegovo neodvisnost. V zvezi s tem meni, da bi bilo primernejše mesto mogoče najti na primer v okviru Generalnega sekretariata Komisije ali Generalnega direktorata za pravosodje in potrošnike.

Po odhodu vodje sekretariata februarja 2025 je od marca 2025 funkcijo vršilca dolžnosti vodje sekretariata prevzel najizkušenejši član sekretariata. Postopek zaposlitve novega vodje sekretariata je bil zaključen v začetku leta 2026, novi vodja sekretariata pa je bil imenovan 1. aprila 2026.

Nadzornica je bila iz institucionalne vljudnosti povabljena, da kot opazovalka sodeluje v postopku izbora novega vodje sekretariata. Vendar nadzornica poudarja, da uredba o uradu OLAF ne vsebuje določbe, podobne tisti za nadzorni odbor ([74]), ki bi podrobno določala formalni postopek posvetovanja z nadzornikom in način, kako bi moral organ za imenovanja pri izbiri uslužbencev Sekretariata upoštevati njegovo mnenje.

Glede na dvojno vlogo sekretariata pri podpori nadzornega odbora in nadzornika je nadzornica mnenja, da bi bilo za oba organa koristno, če bi v postopku zaposlovanja sodelovala na enakopravni podlagi in bi se njuna stališča ustrezno upoštevala. Zato je oba sozakonodajalca pozvala, naj to vprašanje preučita v okviru sedanje ocene in morebitne prihodnje revizije uredbe o uradu OLAF ([75]).

([73]) Glej Mnenje nadzornice o oceni uporabe in učinka Uredbe št. 883/2013, *op. cit.*, predlog 24.
([74]) Glej člen 15(8) uredbe o uradu OLAF.
([75]) Glej Mnenje nadzornice o oceni uporabe in učinka Uredbe št. 883/2013, *op. cit.*, predlog 22.

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

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

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

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

Za vložitev pritožbe pri nadzornici pritožnike vljudno naprošamo, naj:

(i) izpolnijo obrazec;

(ii) obrazec pošljejo e-pošti ali pošti na navedena naslova.

Dodatne informacije so na voljo na spletnem mestu:

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

PRILOGA

Sklicevanje

Pravni okvir

Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999 (UL L 248, 18.9.2013, str. 1).

Uredba (EU, Euratom) 2020/2223 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. decembra 2020 o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013 glede sodelovanja z Evropskim javnim tožilstvom in učinkovitosti preiskav Evropskega urada za boj proti goljufijam (UL L 437, 28.12.2020, str. 49).

Smernice o preiskovalnih postopkih za uslužbence urada OLAF, 11. oktober 2021, ref. št. Ares(2021)6071905 – 06/10/2021, na voljo na naslovu: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/3dc10699-df07-4782-ae0d-232cd698286c_en?filename=gip_2021_en.pdf.

Smernice o preiskovalnih postopkih za uslužbence urada OLAF, 1. januar 2026, ref. št. Ares(2025)9710596 – 11/11/2025, na voljo na naslovu: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/e1994c22-7d58-4e61-8d34-0937a0be8f98_en?filename=gips-2026_en.pdf.

Smernice za postopke digitalne forenzike za uslužbence urada OLAF, 15. februar 2016, na voljo na naslovu: https://anti-fraud.ec.europa.eu/document/download/87e5deb1-8a64-42ca-8e08-234355dbe544_en.

Delovni dogovori med Evropskim uradom za boj proti goljufijam in nadzornikom za procesna jamstva, 18. julij 2025, ref. št. Ares(2025)6027144 – 24/07/2025, na voljo na naslovu: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/ea81e700-4540-4ae6-b7ab-e56fb9a2d075_en?filename=SIGNED_WA_OLAF-Controller.pdf

Sklep nadzornika za procesna jamstva o sprejetju izvedbenih določb za obravnavo pritožb, 2022/C 494/07 (UL C 494, 28.12.2022, str. 17), na voljo tudi na naslovu: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

Letna poročila o dejavnostih in mnenja

Poročilo o dejavnostih nadzornika za procesna jamstva – 2022 (UL C 248, 13.7.2023, str. 1), na voljo tudi na naslovu: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/fdcb45a3-1934-423d-8198-689d2a96bc1c_en?filename=Controller%20-%20Annual%20Report%202022%20.pdf.

Poročilo o dejavnostih nadzornice za procesna jamstva – 2023 (UL C, C/2024/5673, 23.9.2024), na voljo tudi na naslovu: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/5add81b3-44e1-41a4-bdf1-806c1186b9dd_en?filename=Controller-Annual%20Report%202023%20.pdf.

Poročilo o dejavnostih nadzornika za procesna jamstva – 2024 (UL C, C/2025/4511, 7.8.2025), na voljo tudi na naslovu: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/8a8d23c3-9e4c-4f0f-8020-a555e317aa87_en?filename=COAR%202024.pdf.

Mnenje nadzornice o osnutku smernic o preiskovalnih postopkih, na voljo na naslovu: 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.

Mnenje nadzornice o oceni uporabe in učinka Uredbe št. 883/2013, ref. št. Ares(2026)2209882 – 27/02/2026, na voljo na naslovu: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/3c7a4446-920f-4cdb-92a3-f465e766a30e_en?filename=Annex%20-%CTR 20%20Opinion%20on%20evaluation.pdf.