

# Jurnalul Oficial al Uniunii Europene

# C 419



Ediția în limba română

## Comunicări și informări

Anul 57

21 noiembrie 2014

Cuprins

III *Acte pregătitoare*

CURTEA DE CONTURI

2014/C 419/01

Avizul nr. 6/2014 (prezentat în temeiul articolului 325 TFUE) referitor la o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 883/2013 în ceea ce privește instituirea unui inspector de garanții procedurale ..... 1

RO



## III

(Acte pregătitoare)

## CURTEA DE CONTURI

## AVIZUL NR. 6/2014

(prezentat în temeiul articolului 325 TFUE)

**referitor la o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 883/2013 în ceea ce privește instituirea unui inspector de garanții procedurale**

(2014/C 419/01)

CURTEA DE CONTURI A UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 325 alineatul (4),

având în vedere propunerea Comisiei <sup>(1)</sup>,

având în vedere solicitarea adresată de Parlamentul European în vederea formulării unui aviz cu privire la propunerea menționată anterior, solicitare primită de Curte la 16 iulie 2014,

având în vedere solicitarea adresată de Consiliu în vederea formulării unui aviz cu privire la propunerea menționată anterior, solicitare primită de Curte la 25 iulie 2014,

ADOPTĂ PREZENTUL AVIZ:

### Introducere

1. Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) este o direcție generală a Comisiei Europene, însă funcționează independent de aceasta în ceea ce privește activitatea sa de investigare <sup>(2)</sup>. OLAF desfășoară investigații administrative și nu este o autoritate judiciară sau polițienească. Cu toate acestea, Oficiul este abilitat să își transmită rapoartele în mod direct autorităților naționale, în vederea unor acțiuni ulterioare.

2. Începând cu luna octombrie 2013, investigațiile derulate de OLAF în scopul combaterii fraudei, a corupției și a altor activități ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii sunt reglementate de un cadru juridic parțial revizuit <sup>(3)</sup>. Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 <sup>(4)</sup> (denumit în continuare „Regulamentul OLAF”) a înlocuit două regulamente <sup>(5)</sup> aflate în vigoare din 1999, de la momentul creării Oficiului.

<sup>(1)</sup> COM(2014) 340 final din 11 iunie 2014.

<sup>(2)</sup> Decizia 1999/352/CE, CECO, Euratom a Comisiei din 28 aprilie 1999 de instituire a Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF) (JO L 136, 31.5.1999, p. 20).

<sup>(3)</sup> Pentru a efectua investigații, OLAF nu se poate baza numai pe Regulamentul OLAF. Chiar și după reforma din octombrie 2013, mai sunt necesare și alte temeuri juridice pentru a conferi Oficiului competența de a derula investigații în anumite cazuri specifice, atât investigații externe în statele membre, cât și investigații interne la nivelul instituțiilor, al organismelor, al oficiilor și al agențiilor UE. Printre aceste temeuri juridice se numără, de exemplu, Regulamentul (Euratom, CE) nr. 2185/96 al Consiliului din 11 noiembrie 1996 privind controalele și inspecțiile la fața locului efectuate de Comisie în scopul protejării intereselor financiare ale Comunităților Europene împotriva fraudei și a altor abateri (JO L 292, 15.11.1996, p. 2).

<sup>(4)</sup> Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1073/1999 al Parlamentului European și al Consiliului și a Regulamentului (Euratom) nr. 1074/1999 al Consiliului (JO L 248, 18.9.2013, p. 1).

<sup>(5)</sup> Regulamentul (CE) nr. 1073/1999 al Parlamentului European și al Consiliului (JO L 136, 31.5.1999, p. 1) și Regulamentul (Euratom) nr. 1074/1999 al Consiliului (JO L 136, 31.5.1999, p. 8).

3. Propunerea Comisiei, care face obiectul prezentului aviz, urmărește să consolideze garanțiile procedurale în vigoare pentru persoanele care fac obiectul unei investigații [pe care Regulamentul OLAF le numește „persoane vizate” <sup>(1)</sup>]. Comisia propune instituirea unui inspector de garanții procedurale (denumit în continuare „inspectorul”), care va avea o dublă misiune:

- (a) să examineze plângerile cu privire la presupuse încălcări ale garanțiilor procedurale prevăzute de Regulamentul OLAF, plângeri depuse de persoane care fac obiectul unei investigații, și să prezinte directorului general al OLAF recomandări fără caracter obligatoriu cu privire la aceste plângeri;
- (b) să autorizeze OLAF să inspecteze biroul profesional al unui membru al unei instituții a UE aflat în sediul unei instituții europene în timpul unei investigații interne sau să facă copii după documente sau date stocate pe oricare alt suport din biroul respectiv.

4. Conform propunerii Comisiei, inspectorul și supleantul acestuia sunt numiți de comun acord de Parlamentul European, Consiliu și Comisie și își exercită atribuțiile în mod pe deplin independent.

5. Curtea a analizat propunerea Comisiei în lumina recomandărilor pe care le-a formulat în Avizul nr. 6/2011 <sup>(2)</sup> și în Avizul nr. 8/2012 <sup>(3)</sup> pe baza observațiilor enunțate în Raportul special nr. 2/2011 referitor la mecanismele de gestionare ale Oficiului <sup>(4)</sup>. Având în vedere faptul că reforma din 2013 se află încă în curs de implementare și, prin urmare, experiența relevantă dobândită în contextul noilor norme este încă limitată, Curtea a considerat că este prea devreme să ia în considerare, în cadrul prezentului aviz, impactul noilor norme asupra funcționării OLAF.

### **Controlul independent al legalității investigațiilor OLAF aflate în derulare**

6. La momentul la care a fost consultată în legătură cu propunerea din 2011 a Comisiei, de revizuire a Regulamentului OLAF, Curtea a atras atenția asupra necesității unui control independent al legalității investigațiilor OLAF aflate în curs de desfășurare <sup>(5)</sup>. Pentru ca un astfel de control să fie eficace, el trebuie să fie efectuat de către un organism sau de către o persoană independentă de OLAF, care să aibă competența de a emite avize obligatorii. La momentul respectiv, Curtea a sugerat crearea funcției de responsabil cu revizuirea, care să nu fie numit de directorul general al OLAF și nici să nu se afle sub autoritatea acestuia <sup>(6)</sup>.

7. Curtea salută faptul că, în cadrul actualei propuneri a Comisiei, independența inspectorului în raport cu OLAF este garantată printr-o procedură interinstituțională de numire și, dacă este necesar, de eliberare din funcție a acestuia. Introducerea unei astfel de funcții de control extern ar reprezenta o îmbunătățire semnificativă în comparație cu procedura de control utilizată în prezent pentru investigațiile individuale în curs, care este doar un mecanism intern <sup>(7)</sup>.

8. La articolul 9c alineatul (1) din propunerea de regulament a Comisiei, se stipulează că persoanele care candidează pentru funcțiile de inspector și de supleant al acestuia ar trebui să dețină „calificările necesare”. Curtea recomandă ca regulamentul să includă o dispoziție potrivit căreia inspectorul și supleantul său sunt selectați din rândul unor persoane a căror independență se află dincolo de orice îndoială și care posedă calificările necesare pentru numirea într-o funcție cu caracter juridic.

9. **Curtea recomandă** ca independența inspectorului să fie și mai mult sporită. Contrar celor stipulate la articolul 9c alineatul (1) din propunerea de regulament, nici inspectorul, nici secretariatul acestuia nu ar trebui să aparțină, din punct de vedere administrativ, Comisiei sau vreunei alte instituții implicate în numirea sa. În plus, inspectorului ar trebui să i se aloce suficient personal, care să îi permită să își îndeplinească atribuțiile în mod eficace. Creditele aferente inspectorului și secretariatului acestuia ar trebui să figureze în cadrul unei linii bugetare specifice.

### **Sfera de intervenție a inspectorului în capacitatea sa consultativă**

10. În Avizul nr. 6/2011, Curtea a subliniat faptul că verificarea actelor de investigare aflate în curs de desfășurare este necesară în special în cazurile în care, din motive legate de păstrarea confidențialității, persoanele vizate nu sunt informate cu privire la faptul că fac obiectul unei investigații. Actuala propunere a Comisiei prevede intervenția obligatorie a inspectorului numai în cazurile în care persoana vizată știe că face obiectul unei investigații și a introdus o plângere în legătură cu măsurile adoptate în cadrul investigației.

<sup>(1)</sup> Potrivit articolului 2 punctul 5 din Regulamentul OLAF, „persoană vizată” înseamnă orice persoană sau agent economic suspectat de a fi comis un act de fraudă, de corupție sau orice altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii și care, prin urmare, este supusă unei investigații a Oficiului.

<sup>(2)</sup> JO C 254, 30.8.2011, p. 1.

<sup>(3)</sup> JO C 383, 12.12.2012, p. 1.

<sup>(4)</sup> JO C 124, 27.4.2011, p. 9.

<sup>(5)</sup> A se vedea punctul 15 și punctele 37-40 din Avizul nr. 6/2011.

<sup>(6)</sup> Curtea a recomandat ca responsabilul cu revizuirea propus să aibă nu numai obligația de a emite avize cu caracter obligatoriu la cererea persoanelor vizate, ci și competența de a emite astfel de avize în toate cazurile în care directorul general al OLAF are în vedere transmiterea de informații către autoritățile judiciare naționale sau în care investigațiile durează mai mult de doi ani.

<sup>(7)</sup> Conform articolului 17 alineatul (7) din Regulamentul OLAF, directorul general al OLAF trebuie să instituie o procedură internă de consultare și control, care să includă un control al legalității.

11. Totuși, inspectorul nu poate interveni din proprie inițiativă în cazurile în care persoanele vizate nu sunt informate cu privire la investigație. În temeiul articolului 9 din Regulamentul OLAF, Oficiul este scutit, în anumite condiții, de obligația de a informa persoana vizată cu privire la faptul că aceasta face obiectul unei investigații, precum și de obligația de a-i oferi persoanei vizate posibilitatea de a prezenta observații referitoare la faptele care o vizează, înaintea formulării unor concluzii în care aceasta este menționată nominal. În consecință, potrivit propunerii Comisiei, inspectorul nu ar fi în măsură să intervină în toate cazurile în care principalele garanții procedurale prevăzute la articolul 9 au fost suspendate în cursul unei investigații.

12. Sfera de intervenție a inspectorului este limitată și de faptul că, în conformitate cu propunerea Comisiei, el se ocupă numai de aspectul respectării garanțiilor procedurale prevăzute la articolul 9 din Regulamentul OLAF. Dar și alte articole ale regulamentului conțin dispoziții (de exemplu, articolul 10 prevede obligația directorului general de a se asigura că orice informații referitoare la un anumit caz care se comunică publicului sunt neutre și imparțiale) care, dacă nu sunt respectate, pot afecta grav drepturile persoanei vizate. În plus, există riscul ca măsurile de investigație ale OLAF să afecteze și drepturile unor persoane fizice sau ale unor operatori economici care nu sunt considerați persoane vizate, dar care au o altă legătură cu cazurile investigate, de exemplu prin faptul că sunt audiați ca martori.

13. **Curtea recomandă** ca inspectorului să i se confere competența de a examina orice caz de presupusă încălcare a drepturilor fundamentale și a garanțiilor procedurale prevăzute de dreptul UE în legătură cu o investigație în curs derulată de OLAF. În cazurile în care se aplică derogarea de la obligația Oficiului de a informa persoana vizată că aceasta face obiectul unei investigații în curs, directorul general ar trebui să fie obligat să solicite opinia inspectorului.

#### ***Autorizarea prealabilă, de către inspector, a anumitor măsuri de investigare***

14. Curtea salută faptul că, în propunerea Comisiei, directorul general al OLAF trebuie să obțină mai întâi autorizația inspectorului atunci când Oficiul hotărăște să își exercite competența de a inspecta biroul profesional al unui membru al unei instituții a UE aflat în sediul unei instituții europene în timpul unei investigații interne, sau să facă copii după documente sau date stocate pe oricare alt suport din biroul respectiv.

15. Potrivit propunerii Comisiei, inspectorul ar trebui să realizeze o evaluare obiectivă a legalității măsurii de investigare pe care OLAF intenționează să o desfășoare și să stabilească dacă același rezultat ar putea fi atins prin mijloace mai puțin intruzive. Din perspectiva principiilor proporționalității și tratamentului egal, Curtea are convingerea că o astfel de evaluare ar trebui să fie obligatorie nu numai în cazul membrilor instituțiilor UE, ci și în cazul personalului UE sau al operatorilor economici care fac obiectul unei investigații <sup>(1)</sup>.

16. În afară de inspectarea unui birou profesional, în cursul unei investigații a OLAF pot apărea și alte situații care pot afecta grav drepturile persoanelor vizate, în special transmiterea de informații despre persoana vizată către autoritățile judiciare naționale sau incertitudinea creată de o investigație derulată de-a lungul unei perioade îndelungate.

17. **Curtea recomandă** obținerea unei autorizații scrise prealabile de la inspector în fiecare caz în care Oficiul intenționează să efectueze controale și inspecții la fața locului. **Curtea recomandă** ca această autorizație prealabilă să fie de asemenea obligatorie în toate cazurile în care

- (a) directorul general al OLAF intenționează, în temeiul articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul OLAF, să amâne transmiterea informațiilor către instituția de care aparține persoana vizată;
- (b) OLAF intenționează, în temeiul articolului 9 alineatul (4) din Regulamentul OLAF, să formuleze concluzii referitoare nominal la persoana vizată înainte de a-i oferi acesteia posibilitatea de a face observații privind faptele care o vizează;
- (c) OLAF are în vedere transmiterea de informații despre o persoană vizată către autoritățile judiciare naționale;
- (d) OLAF intenționează să prelungească o investigație mai mult de doi ani.

18. În plus, **Curtea recomandă** ca Regulamentul OLAF să stipuleze că situațiile menționate anterior constituie acte care ar putea afecta negativ o persoană vizată. Includerea unei astfel de dispoziții i-ar permite unei persoane vizate, dacă este nevoie, să facă apel la instanțele de judecată de la nivelul UE în vederea adoptării unor măsuri provizorii de protecție. În opinia Curții, aceasta ar garanta legalitatea investigațiilor OLAF și ar proteja drepturile fundamentale ale respectivelor persoane.

<sup>(1)</sup> În conformitate cu dispozițiile și procedurile stabilite de Regulamentul (Euratom, CE) nr. 2185/96, OLAF poate efectua controale și inspecții la sediile operatorilor economici.

**Concluzie**

19. Curtea acordă o importanță deosebită protecției intereselor financiare ale Uniunii, precum și combaterii fraudei, corupției și a altor activități ilegale. Încrederea cetățenilor în instituțiile UE și o bună guvernare de bază trebuie să fie considerate la fel de importante. În acest scop, o condiție prealabilă este ca OLAF să fie puternic și eficace și orice reformă trebuie să asigure că forța acestuia este menținută și consolidată, nu subminată.

20. Protecția drepturilor persoanelor și, prin urmare, existența unor garanții procedurale solide pentru persoanele care fac obiectul unei investigații a OLAF sunt extrem de importante. Experiența arată că orice act de investigare justificabil poate fi subminat grav dacă garanțiile pentru respectarea drepturilor persoanelor sunt percepute ca fiind insuficiente.

21. Asigurarea respectării integrale a acestor drepturi nu numai că întărește poziția OLAF ca organ al UE aflat în perfectă consonanță cu respectarea statului de drept, ci este și crucială pentru deplina eficacitate a investigațiilor derulate de OLAF. Modificările propuse de Curte în prezentul aviz urmăresc consolidarea acestei eficacități.

Prezentul aviz a fost adoptat de Curtea de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 23 octombrie 2014.

*Pentru Curtea de Conturi*  
Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Președinte*

---



ISSN 1977-1029 (ediție electronică)  
ISSN 1830-3668 (ediție tipărită)



**Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene**  
2985 Luxemburg  
LUXEMBURG

**RO**