

I

*(Teave)***KOMISJON****OLAFI JÄRELEVALVEKOMITEE****TEGEVUSARUANNE****juuni 2003 – juuli 2004***(2005/C 122/01)***TEADE LUGEJALE**

Võttes arvesse komisjoni eeskirju, millega sätestatakse piirangud kõikidesse ametlikes keeltesse tõlgitavate tekstide pikkusele, koostas järelevalvekomitee keeltes, millele nimetatud piirangud (10 lehekülge) laienevad, käesoleva aruande kokkuvõtte.

Aruande terviktekst on kättesaadav käesoleva *Euroopa Liidu Teataja* saksa-, prantsus- ja ingliskeelses väljaandes ning samades keeltes Eur-Lex'i veebilehel (<http://europa.eu.int/eur-lex>).

KOKKUVÕTE

SISSEJUHATUS

Meetodid

Nüüd, kui Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) uute ülesannete täitmiseks kohandatud struktuuride loomiseks vajalik ülemineku- periood, mis osutus eeldatust palju pikemaks, on lõppenud, oli komiteel võimalik Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1073/1999 kohaldamise viiendal aastal keskenduda senisest enam OLAFi operatiivtegevusele. Tänu OLAFi sisseviidud läbi- paistvatele haldusmeetoditele on komiteel olnud võimalik täita ka täiel määral oma ülesannet seoses juurdlusülesannete korrapärase kontrollimisega.

Komitee leiab, et nende viie aasta jooksul on OLAFi peamine väl- jakutse olnud seotud selliste juurdluste arvestamisega, mille ees- märk oli kriminaalasi, kuid mis tuli läbi viia esialgu haldusmenet- luseks mõeldud raamistikus.

Komitee on rõhutanud seda probleemi oma tegevuse algusest peale ning on juhtinud OLAFi direktori tähelepanu vajadusele töötada välja struktuur, kus oleks selgelt eristatud haldusjuurdlu- sest sõltumatu staatusega juurdlust. Samuti soovitas komitee keh- testada menetluseeskirjad, nende eeskirjade täitmise järelevalve ning selge juurdluste metoodika.

Olukorra hinnang

OLAFi tegevuse hindamisel võttis komitee arvesse ühelt poolt määruses (EÜ) nr 1073/1999 sätestatud määratlusi ning teiselt poolt OLAFi poolt tegelikult sooritatud toiminguid.

Määruses (EÜ) nr 1073/1999 antud OLAFi ülesande määratlus põhineb seadusandja tahtel luua sõltumatu juurdlusülesanne ning lülitada see toimivasse struktuuri.

Määruses (EÜ) nr 1073/1999 säilitatakse tasakaal siseriikliku ja ühenduse tasandi vastustuse vahel. Ühenduse tasandil on määruse eesmärk uute või olemasolevate juurdlusmeetodite rakendamine ning ennetuse valdkonnas on määruses sätestatud, et amet aitab komisjonil töötada välja ning arendada pettustevastase võitluse meetodeid.

Siseriiklikul tasandil nähakse määrusega ette ameti kooskõlastav tegevus koostöö organiseerimisel liikmesriikide pädevate asutuste vahel ning piirduakse kõnealustes valdkondades pettuste tõkes- tamise kooskõlastusüksuse (UCLAF) poolt komisjoni nimel teos- tatud ülesannete üleandmisega OLAFile.

Nende sätete näol on tegemist omapäraste lahendustega, mis on veel suures osas ajutised. Komitee hinnangul võib kõnealune kor- raldus siiski ajutise lahendusena toimida tänu paindlikkusele, mida selle rakendamine võimaldab.

Kõnealuse korralduse rakendamisel on OLAF püüdnud kasu- tada kõigi vastuvõetud vahendite võimalusi, jätkates siiani UCLAFi täidetud ülesannete täitmist. Alles hiljuti hakati koostama kava, et täpsustada ameti erinevate ülesannete omavahelist seot- tust. Seega on praegu veel raske määratleda täpselt nende ülesan- nete omavahelist toimimist ja nende seotust partneritega.

I PEATÜKK

OLAFI RAKENDATUD MEETMED OMA ÜLESANDE TÄITMISEKS

Seoses OLAFi struktuuriga tuleb komitee vaid meelde, et ta oli soovitanud lahutada sõltumatult täidetavad ülesanded komisjoni ülesandel täidetavatest ning ühendada operatiivsektorid.

OLAF peaks uuendama oma ülesandega seotud vahendeid — UCLAF, mille struktuuri ja töötajad OLAF üle võttis, ei olnud juurdlusorgan ega omanud vastavat pädevust ega vahendeid. OLAFi esimene ülesanne oligi kõnealuste vahendite loomine, kuid lahtiseks jäävad juurdluste seaduslikkuse järelevalvega seotud sätted.

A. ÜLESANNETE JUHTIMISVAHENDID

Juhtimise tõhustamiseks ja otsuste sõltumatuse tagamiseks soo- vitas komitee OLAFile luua ennetav juhtimisvahend.

Selle rakendamisel võib juhtimist korraldada mitmeti ning OLAF katsetas mitut lähenemist samaaegselt — **nõukogu ("Board"), juhend, tegevuskava**.

B. HALDUS- JA EELARVEJUHTIMISVAHENDID

Komitee soovitas OLAFile sõltumatut eelarverežiimi, mis võimal- daks OLAFil määrata kulude prognoosimisel kindlaks sõltumatu tegevusega seotud prioriteetid ning hinnata nende prioriteetide saavutamiseks vajalikke vahendeid. Lisaks sellele soovitati OLA- Fil end määratleda autonoomse talitusena, et edendada oma üles- ande eripärale vastavat personalihaldust.

C. JUURDLUSTE SEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVEGA SEOTUD KÜSIMUSED

Komitee toetas esialgu hierarhilisest järelevalvest erineva järelevalvepädevuse andmist kohtunikest koosnevale üksusele, sest komitee hinnangul jääks väline kontroll individuaalsete õigustega seotud juurdluste puhul liialt kaugeks.

OLAF otsustas piirduda hierarhilise järelevalvega ning andis kohtunikest koosnevale üksusele otsuste langetamisel nõuandva rolli. Praegu töötatakse teise lahenduse kallal, mille kohaselt antaks selline roll nõukogule ("Board").

Igal juhul ei saa juurdluste seaduslikkuse nõuetekohast järelevalvet teostada enne, kui OLAFi jaoks on välja töötatud täpsed menetluseeskirjad, mida praegusel hetkel veel ei ole.

II PEATÜKK

KOKKUVÕTE OLAFI OPERATIIVTEGEVUSE KOHTA

Soovitused, mida komitee andis seadusandja poolt määratletud eesmärkide saavutamiseks vajalike vahendite loomise kohta, on täidetud üksnes osaliselt; seega on raske teha kindlaks ja hinnata mõju, mida kõnealused soovitused oleksid võinud avaldada OLAFi tegevuse kvaliteedile.

Komitee kontrollis ja hindas peamiselt sõltumatu juurdlusülesande ja sellega seotud tegevuse toimimist. Juurdlusülesanne on seadusandja poolt OLAFi usaldatud peamine ülesanne ning komitee tähtsaim missioon on tagada ameti sõltumatus nende juurdlusülesannete läbiviimisel.

Peamine raskus operatiivtegevuse hindamisel on seotud asjaoluga, et juhendis määratletud kategooriad ei vasta süstemaatiliselt tege-likult sooritatud toimingutele. Selline erinevus takistab muuhulgas vahendite ja inimressursside haldust, mis põhinevad toimin-gute laadil (sõltumatu või mitte), ning seega ei ole komisjonil ega eelarveasutustel võimalik hinnata täpselt iga valdkonna jaoks vajalikke vahendeid. Seega tuleks võtta aluseks tegevuse laad sel-lisena, nagu see on määratletud eeskirjas, ning võtta arvesse, et OLAFi sõltumatute ülesannete hulgas on nendest teatavad eeskir-jas ette nähtud selgesõnaliselt (juurdlused), teised aga kaudselt (siseriiklike õigusasutuste juurdluste toetamine).

Operatiivtegevuses on viimasel ajal märgata kahte positiivset tööka — ühelt poolt OLAFi avatud toimikute kontrollimise lõpuleviimine ja teiselt poolt tõhusamate haldusmeetmete sisseviimine.

A. MÄÄRUSEGA (EÜ) Nr 1073/1999 KONKREETSELT ETTENÄHTUD ÜLESANDED: JUURDLUSED

Juurdluste sõltumatus tagatiseid (direktori staatus ja komitee roll) lähevad oluliselt kaugemale tavaliste haldusasutustega seotud sõltumatus tagatistest (näiteks IDOC). Praegu kohaldatakse neid tagatiseid vaid haldusõiguses. Pidades silmas nende võimalikku kasutamist kriminaaljuurdlustes, peaksid kõnealused tagatiseid hõl-mama ka siseriikliku kriminaalõiguse sätteid ning riigiüleseid põhimõtteid (CESDH ja EÜ harta).

a) Erinevus sise- ja välisjuurdluste vahel

Puuduvad täpsed eristamiskriteeriumid, mis kahjustab ühisasjade raames langetatavate otsuste läbipaistvust ning toob kaasa paral-leelsete juurdluste läbiviimist. Samuti mõjutab see negatiivselt üksikisiku õiguste kaitset.

b) Hinnang menetluse eri etappide toimimisele

Analüüsides juurdluste lõpparuannete soovitusi, saame OLAFi juurdlustegevusest mitmekülgse pildi. Komitee üldine seisukoht on, et hinnata tuleks juurdluste tulemusi ning et see ei tohiks piir-duda kvantitatiivsete andmetega — hinnangus tuleks arvestada ka nende asutuste reageeringutega, kelle kohta kõnealune hinnang on antud. Sellest lähtuvalt märgib komitee, et praegu püüeldakse selle poole, et õigusasutused arvestaksid rohkem OLAFi panuse-ga, samas rõhutab komitee, et tõhusa seaduslikkuse järele-valve puudumine ning OLAFi üheselt määratlemata staatus on teataval määral vähendanud OLAFi panuse õiguspärasust ja usaldusväärsust.

B. MÄÄRUSEGA (EÜ) Nr 1073/99 KAUDSELT ETTENÄHTUD ÜLESANDED: OLAFI KOOSTÖÖ SISERIIKLIKE ÕIGUSASUTUSTEGA

OLAFi ja siseriiklike õigusasutuste vaheliste suhete problemaatika seisneb selles, et nende suhete õiguslik alus ei ole selge. Need suh-ted on seotud kas juurdluste seaduslikkuse järelevalvega või abis-tava tegevusega. Viimane on väga oluline ning juurdlustegevuse jätkamisel hädavajalik. Samas tuleb ka seda tegevust vaadelda kui ühte OLAFi sõltumatut tegevust. Pikemas perspektiivis peaks see hakkama kuuluma tulevase Euroopa Prokuratuuri vastutusalasse. Üleminekuperioodiks tuleks OLAFi osalemise kohta võtta vastu siseeeskirjad. Seadusandja peaks täpsustama selle siseeeskirja õigusliku aluse ning määratlema selle raamistikku.

III PEATÜKK

KOMITEE SOOVITUSED: PARANDADA OLAFI TÖÖD NING VALMISTADA ETTE ÜLEMINEK EUROOPA PROKURATUURILE

Komitee ettepanekute eesmärk on võimaldada OLAFil täita täiel määral oma ülesandeid ning saada "õigusmõistmise abijõuks", millele president Prodi viitas oma tegevuskava tutvustamisel. Samuti rõhutati kõnealus tegevuskavas vajadust arutleda selle üle, kuidas jõuda selleni, et OLAFi tegevus keskenduks rohkem seadusandja määratud ülesannetele. OLAFi tegevuses on tõepoolest olnud probleeme erinevate ülesannete sisu määramisel ning nende ühendamisel omavahel ja partneritega.

A. JUURDLUSÜLESANDE ÜHENDAMINE OLAFI TEISTE ÜLESANNETEGA

Ameti ülesanded on väga erinevad — juurdused, siseriiklike ametiasutuste juurduste toetamine, komisjoni poliitilise ja seadusandliku tegevuse toetamine ühenduse eelarvega seotud pettustevastases võitluses. Kogemuste kogunedes tekib küsimus uuel tasandil nende sünergiast, kusjuures peamine raskus seisneb üldises sidususes.

1. Vajadus korraldada paremini OLAFi tööd vastavalt juurdluspoliitikale

Komitee toetab proportsionaalsuse põhimõtte ning selgelt määratletud juurdluspoliitika rakendamist, mille korral on selgelt täpsustatud valikukriteeriumid, mis on mõödapääsmatud seoses subsidiaarsuspõhimõtte ning vahendite piiratusega. Et direktor saaks teha sõltumatult otsuse juurdluse algatamiseks, peab tal olema võimalik teha vastutustundlik valik, mis põhineb nimetatud kriteeriumidel ning võimaldab uurijale täpsemalt selgitada juurdluse eesmärki, selle valdkonda, rakendatavaid vahendeid ja ressursse ning otsitavate asitõendite laadi. Samuti peaks selline juurdluspoliitika võimaldama määratleda OLAFi juurdluste rolli, võrreldes siseriiklike ja ühenduse tasandi menetlustega, järjestada prioriteetid ning soodustada otsuste läbipaistvust ning seeläbi ka sõltumatust.

2. Vajadus muuta OLAFi staatust

Määruse (EÜ) nr 1073/1999 ja komisjoni otsuse 1999/352/EÜ, ESTÜ, Euratom ülesehitus põhineb ülesannete eristamisel: täiesti sõltumatu uue juurdlusülesande läbiviimine ja komisjoni talitusena täidetavad ülesanded. Praktikas ei ole see vahe täiesti selge.

a) OLAFi sisestruktuur

Soovitus 1: moodustada struktuur, milles oleks lahutatud sõltumatute ülesannetega seotud talitused ja komisjoniga seotud talitused ning täpsustada pädevuse jaotumine OLAFi ja komisjoni halduskoostöö peadirektoraadi vahel.

Soovitus 2: luua personalisüsteem (ajutised töötajad või ametnikud), mis oleks kohandatud vastavalt nende ülesannetega.

Soovitus 3: kehtestada ameti eelarverežiim selliselt, et see ei piiraks juurdluse sõltumatust.

b) Haldusstaatus ja vastutusala

OLAF on integreeritud komisjoni haldusstruktuuridesse ning see võib komisjoni puhul viia huvide konflikti tekkimiseni, kui ta tegutseb ametniku algatatud kaebuse korral institutsiooni kaitsjana, pidades samas tagama kõnealuse isiku kaitse OLAFi juurdluse raames või selle alusel võetavate meetmete suhtes. Sama kehtib muu institutsiooni töötaja esitatud kaebuse korral.

Samuti on eeskirjadega antud OLAFi direktorile, sarnaselt ametisse nimetava asutuse või ametiisikuga, samaaegselt distsiplinaarülesandeid nii juurdluste juhtimiseks kui ka juurdluste vastu esitatud kaebuste uurimiseks, mis on võimalik haldusõiguses, kuid mis võib tekitada probleeme juurdluste puhul, mille eesmärk on kriminaalasi.

c) OLAFi välissuhted

Soovitus 4: määratleda täpselt OLAFi ülesanded, tema roll ja suhted partneritega, osalemine mitmetes menetlustes, eelkõige distsiplinaarmenetlustes, kehtestada eeskirjad OLAFi õigusasutuste abistava tegevuse kohta, täpsustades selle õigusliku raamistiku.

B. JUURDLUSÜLESANNETE TÄITMISEKS VAJALIKUD MEHHAANISMID JA STRUKTUURID

Amet analüüsib oma juurdlusi nagu ettevalmistavaid akte, mis kujutavad endast tüüpilisi haldusakte. Samas ei saa OLAF isikute suhtes kohaldada kriminaalõigusele omast sundtäitmist. Kuid OLAFil on siiski olulised õigused, nagu õigus pääseda juurde ruumidele või dokumentidele ning talle tunnistuste andmise kohustus. Seega võib OLAFi tegevus puutuda kokku isikuvabadustega.

Seetõttu leiab komitee, et ainult seaduslikkuse sisejärelvalvest ei piisa ning et selles on mitmeid puudusi. Komitee soovitusel on seotud järgmiste küsimustega:

1. Menetluseeskirjad

Soovitus 5: et oleks võimalik paremini võtta arvesse juurdlusi, mille eesmärk on kriminaalasi, kordab komitee juba esimeses tegevusaruandes esitatud soovitusi kehtestada sisetluseeskirjad, mis oleksid kohandatud juurdluse eri etappidega ning mis oleks piisavalt täpsed, et tagada kehtivatest põhimõtetest kinnipidamine.

2. Juurdluste seaduslikkuse järelvalve

Kuigi OLAF tunnustab vajadust järgida juurdlustoimingute seaduslikkuse järelvalve puhul määruse (EÜ) nr 1073/1999 põhjenduses 10 viidatud sätteid, lükkab ta vastutuse selle eest teistele asutustele, mis võib vähendada kõnealuste sätete mõju. Komitee peab seetõttu vajalikuks tuletada meelde, et kõnealune probleem on tõstatatud ja sellele on pakutud lahendusi kohe pärast määruse (EÜ) nr 1073/1999 jõustumist.

C. KOMITEE ROLL JA STAATUS

Komitee tuletab meelde talle määrusega pandud kahte ülesannet — juurdlusülesande korrapärane kontroll ning direktori abistamine tema ülesannete täitmisel.

Tulevikus on soovitatud laiendada komitee pädevust seaduslikkuse järelvalve alal, komiteele lisanduks seejuures uus ülesanne, mida praegu ei ole määruses lubatud. Komitee suhtub sellesse ettevaatlikkusega.

Komitee koosseis, mis tingib selle tööritmi (igakuised koosolekud), on komitee peamine trump tema sõltumatuses ja hinnangu erapooletuses. Kui komiteel oleks juurdluste läbiviimisel lisaks otsustamispädevus, tuleks muuta tema staatust — komitee muutuks ühenduse institutsioonide struktuuri alaliseks üksuseks. Sellega suureneksid küll tema volitused, kuid samas võib see nõrgendada komitee sõltumatust ja tema erapooletust.

Seetõttu soovitas komitee luua “vabaduste advokaadi” ametikohta, kelle ülesandeks oleks komitee abistamine kõnealuste uute ülesannete täitmisel.

Lisaks leiab komitee, et ta võib oma tegevusega aidata OLAFil saada üle raskustest, mis tal on tekkinud paljude partneritega ning mis on tingitud mitmetest tema operatiivtegevusega seotud probleemidest.

Soovitus 6: panna komiteele selgesõnaliselt institutsioonidevaheline ülesanne kooskõlastada ühenduse finantshuvide kaitsmisega seotud operatiivtegevust erinevate asutuste vahel, et ennetada pädevusega seotud segadusi ja konflikte.

Seoses komitee enda staatusega juhib komitee veel kord institutsioonide tähelepanu asjaolule, et tal peavad olema oma missiooni täitmiseks vajalikud vahendid nii tema valdusesse antava teabe näol kui ka haldus- ja eelarve tasandil, mis on vajalikud komitee nõuetekohaseks toimimiseks. Eeskätt tuleb meeles pidada, et komitee erisus seisneb tema sõltumatuses, mis on oluline kõikidele institutsioonidele. Et seda eripära paremini välja tuua, tuleks täpsustada komitee liikmete staatust. Lisaks peaks komitee ja tema sekretariaadi töö (tegutsemiskoht, personali töölevõtmine ja karjäär, eelarve) olema täiesti sõltumatu asutustest, mida kontrollitakse.

KOKKUVÕTE

Euroopa põhiseaduse leping annab praeguse finantshuvide kaitse süsteemile konkreetse arenguperspektiivi, sätestades Eurojustile pädevuse finantshuvide kaitse valdkonnas kriminaaljuurdluste algatamiseks ja kõnealuste juurdluste kooskõlastamiseks ning nähes ette Eurojusti põhjal Euroopa Prokuratuuri asutamise, kes peaks võtma üle Eurojusti ülesanded, millele lisandub asjade edastamine nende menetlemiseks kohtus ja seda vajaduse korral koostöös Europoliga.

Määruses (EÜ) nr 1073/1999 on viidatud võimalusele, et OLAFi juurdluste järeldused või juurdluste käigus saadud teave võivad tuua kaasa juurdluse, mille eesmärk on kriminaalasi ning sätestatud selliste juurdluste läbiviimisele rangemad eeskirjad ja põhimõtted kui põhikirjas sätestatud juurdluste puhul, kuid nende sätete mõju ei ole olnud piisav. Võttes samuti arvesse kontrollikoja auditi tulemusi, tuleks kõnealuse määruse läbivaatamisel määratlada suunised, et valmistada ette kõnealune üleminek põhiseadusega ettenähtud abinõudega, ning parandada samaaegselt OLAFi sisestruktuuri ja tema suhteid oma partneritega.

Nii peaks suur osa probleemidest, millega OLAF on siiani kokku puutunud, leidma lahenduse ning see hõlbustaks Euroopa Prokuratuuri töö käivitamist.