

Teataja



Eestikeelne väljaanne

Teave ja teatised

61. aastakäik
9. november 2018

Sisukord

IV *Teave*

TEAVE EUROOPA LIIDU INSTITUTSIOONIDELT, ORGANITELT JA ASUTUSTELT

2018/C 404/01

Arvamus nr 2/2017, mis on lisatud komisjoni hindamisaruandele Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL, Euratom) nr 883/2013 (artikli 19) kohaldamise kohta 1

IV

(Teave)

TEAVE EUROOPA LIIDU INSTITUTSIOONIDELT, ORGANITELT JA ASUTUSTELT

Arvamus nr 2/2017, mis on lisatud komisjoni hindamisaruandele Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL, Euratom) nr 883/2013 ⁽¹⁾ (artikli 19) kohaldamise kohta

(2018/C 404/01)

LEHEKÜLG

	<i>Sisukord</i>
Sissejuhatus	3
Metoodika	4
I PEATÜKK	4
Õigusraamistik, mille raames OLAF tegutseb	4
OLAFi roll – seadusandlik taust	4
OLAFi käsutuses olevad õiguslikud vahendid	6
II PEATÜKK	7
Juurdluse kulg: uue määruse nr 883/2013 mõju juurdluste tõhusale korraldamisele OLAFi poolt	7
Juurdluste algatamine: OLAFi sõltumatus väljendamine	7
Juurdluste korraldamine: juurdlusmeetmed, mida OLAFil on lubatud kasutada	8
OLAFi juurdepääs teabele	10
Kohustus teha OLAFiga koostööd	11
OLAFi juurdluste kestus: OLAFi sõltumatus tugevdamine	11
Juurdluste lõpetamine: lõpparuanne, soovitus ja edasine käik	12
III PEATÜKK	13
Põhiõiguste austamine ja menetluslikest tagatistest kinnipidamine OLAFi juurdluste käigus. Õigus tõhusale kohtulikule kontrollile	13
Põhiõiguste austamine ja menetluslikest tagatistest kinnipidamine: lähtekaalutlused	13
Vajadus tugevdada menetlusõigusi ja menetluslike tagatise uues OLAFi määruses nr 883/2013:OLAFi määruse artikkel 9 ja selle mõju sise- ja välisjuurdlustele	13
Õigus tõhusale kohtulikule kontrollile	15

⁽¹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. septembri 2013. aasta määrus (EL, Euratom) nr 883/2013, mis käsitleb Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdlusi ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1073/1999 ja nõukogu määrus (Euratom) nr 1074/1999 (ELT L 248, 18.9.2013, lk 1).

IV PEATÜKK	16
OLAFi juurdluste järelevalve ja kontroll; järelevalvekomitee roll ja selle koostöö teiste asutustega	16
Üldised märkused	16
Euroopa Kohtu roll	16
Liikmesriikide õigusasutuste roll	17
Menetlustagatiste kontrolör	17
V PEATÜKK	17
Järelevalvekomitee ja selle sekretariaadi roll, staatus ja pädevused: määrus nr 883/2013 ja määrus 2016/2030 ...	19
Järelevalvekomitee ülesanne: üldised märkused	19
Järelevalvekomitee volitused uues määruses ja selle määrusega 2016/2030 tehtud muudatuses	19
Järelevalvekomitee roll: määruse nr 883/2013 alusel tõlgendamine	20
OLAFi juurdlusfunktsiooni korrapärane jälgimine	20
Järelevalvekomitee abi OLAFi peadirektorile tema kohustuste täitmisel: juurdlusprioriteedid, juurdlusmenetluste suunised ning iga-aastane juhtimiskava	21
Järelevalvekomitee liikmete staatus	21
VI PEATÜKK	22
Euroopa Prokuratuuri asutamine ja selle mõju OLAFi juurdlustele	22
Järelevalvekomitee roll suhetes Euroopa Prokuratuuriga	24

Sissejuhatus

1. Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF) asutati 18 aastat tagasi, 1999. aastal, haldusjuurdlust korraldava asutusena, mille eesmärk oli võidelda kelmuste/peetuste, korrupsiooni ja muu Euroopa Liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu. Algusest peale on OLAFi volituste ja koosseisu ulatust ja mõju mõnevõrra varjutanud Euroopa Prokuratuuri võimalik asutamine, mille kallal alustati Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendi juhtimisel õigusloomealast tegevust 2001. aastal.

Lõpuks, 2017. aasta juunis, teatas nõukogu Euroopa Prokuratuuri (EPPO) asutamisel tõhustatud koostöö rakendamist käsitleva määruse vastuvõtmisest 2017. aasta oktoobriks, tingimusel, et Euroopa Parlament on selleks andnud eelneva nõusoleku. Sellisel juhul on komisjonil kindlasti kavas läbi vaadata OLAFi määrus, s.o protsess, mis võib kattuda praeguse hindamisega. Seetõttu ei kuulu käesoleva arvamuse kohaldamisalasse selle põhjalik analüüs, kuidas OLAFi volitused ja koosseis mõjutaksid vastastikku tulevast Euroopa Prokuratuuri. Ent arvestades OLAFi ajalugu, mõjutas tema juurdlusi tugevalt Euroopa Prokuratuuri tulevane roll õigusel rajaneval Euroopa alal; seetõttu näivad kõnealuse hindamise käigus tehtud viited sellele vältimatud.

2. Euroopa Komisjon võttis 2016. aasta märtsis vastuseks Belgia kohtuasutuste taotlusele osaliselt ära OLAFi peadirektori kohtuliku puutumatus vastavalt lojaalse koostöö põhimõttele. Peadirektor oli riikliku kriminaaluurimise all väidete tõttu, et ta oli vastutav telefonikõnede ebaseadusliku pealtkuulamise eest oma ametiülesannete täitmisel OLAFi juurdluse ⁽¹⁾ ajal.

Selle äärmiselt tõsise ja enneolematu olukorra tõttu tuleb hoolikalt jälgida määruse kohaldamist juurdlusmeetmete, mida OLAFil on lubatud kasutada, ning põhiõiguste kaitsmise suhtes. See, kuidas rakendati sõltumatuse, järelevalve, õiguspärasuse kontrolli, erapooletuse, terviklikkuse, hea valitsemistava ja vastutuse olulisemaid põhimõtteid, vajab hoolikat hindamist.

Mis puutub puutumatus äravõtmisesse, siis peadirektor esitas Euroopa Liidu Üldkohtusse hagi, milles taotles komisjoni otsuse tühistamist põhjusel, et see meede võib kahtluse alla seada tema sõltumatuse ⁽²⁾. Järelevalvekomitee ei ole teadlik üksikasjalikest seisukohtadest, mille kumbki pool on esitanud Üldkohtule, kus peadirektori esitatud põhihagi menetlemine on endiselt pooleli. Samuti tõstatatakse see küsimusi järelevalvekomitee OLAFi sõltumatuse kaitsmise volituste piisavuse kohta.

3. Alates 1999. aastast on OLAFi määrust muudetud kahel korral. 2013. aasta septembris asendas määrus nr 883/2013 esimese määruse (määruse nr 1073/1999). Muudatuse eesmärgid olid OLAFi tegevuse tõhususe parandamine, selle sõltumatuse suurendamine ning menetlusõiguste ja menetluslike tagatiste järgimise tugevdamine juurdluste ajal.

Kolm aastat hiljem, 2016. aasta oktoobris, muudeti määrust nr 883/2013 esimest korda ilma muudatuses järelevalvekomitee sekretariaadi ja eelarve sõltumatuse muutmiseks määratud hindamisajavahemikku ära ootamata. Määrusega 2016/2030 sätestatud muudatus tõi kaasa ettenägematud rasked probleemid järelevalvekomitee tegevuse ja institutsioonilise positsiooni puhul ning selle tulemusena mõjutas järelevalve ja OLAFi sõltumatuse tugevdamise mehhanismide sobivust.

Järelevalvekomitee kaalub täiendavalt lähitulevikus teise muudatuse tegemist.

⁽¹⁾ Üldkohtu presidendi 20. juuli 2016. aasta määrus kohtuasjas T-251/16 R: Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) peadirektor vs. Euroopa Komisjon: *Faits à l'origine du litige „des allegations d'écoutes téléphoniques illégales“* (punkt 15). Määruses jäeti rahuldamata OLAFi peadirektori teine taotlus, milles ta palus Üldkohtu presidendil peatada viivitamatult komisjoni otsuse täitmine, et hoida ära tema enda sõltumatuse ning OLAFi sõltumatuse ja asjakohase toimimise tõsine ja pöördumatu kahjustamine.

⁽²⁾ *Ibid.* Lõplik otsus selles asjas on Üldkohtus endiselt tegemata.

Metoodika

4. Uus määrus tegi teatud määral selgemaks järelevalvekomitee põhivolituse jälgida korrapäraselt OLAFi juurdlustegevust, et suurendada ameti sõltumatust. Uue sõnastuse järgi on järelevalvekomitee ülesanne jälgida OLAFi määruse⁽¹⁾ alusel antud volituste nõuetekohast kasutamist. Ent järelevalvekomitee arvates on sellise järelevalve jaoks pakutavad mehhanismid jätkuvalt ebaselged ja vajalik on täiendav selgitus, eriti menetluslike tagatiste kohaldamise ja põhiõiguste kaitse kohta.

Järelevalvekomitee on teadlik, et seadusandja võttis uues määruses järelevalvekomiteelt ära vastutuse õiguspärasuse eelkontrolli eest, mis oli kohtuasjas T-48/05: Franchet ja Byk vs. komisjon tehtud ELi Üldkohtu otsuse ese. Kohus otsustas, et põhiõiguste kaitsmise huvides tuleb järelevalvekomiteega konsulteerida enne aruannete edastamist liikmesriikide õigusasutustele⁽²⁾. Järelevalvekomitee leiab, et endiselt on vaja neid mehhanisme käsitlevaid selgeid eeskirju, mille alusel ta hindab OLAFi juurdlusülesannete täitmist pärast juurdluse lõpetamist.

5. Tuginedes kogemusele, mille järelevalvekomitee sai juurdluste ja oma rolli korrapärasel jälgimisel, alustas järelevalvekomitee 2017. aasta jaanuaris läbivaatamist, mis hõlmas järgmist:

- 30 arvamust OLAFi tagasilükatud juhtumite kohta;
- 3 lõpetatud juhtumite lõpparuannet;
- OLAFi ajavahemikus 2014–2017 saabunud kaebuste aruanded;
- teave OLAFi aruannete ja soovitude kohta, mis edastati institutsioonidele ja liikmesriikide õigusasutustele ning mida ei järgitud ajavahemikus 2014–2016;
- juurdlusprioriteedid ja aastased töökavad ajavahemikus 2014–2017;
- 218 ajavahemikus 2017. aasta jaanuarist aprillini esitatud aruannet üle 12 kuu kestvate juurdluste kohta.

Lisaks uuris järelevalvekomitee:

- Euroopa Kohtule esitatud OLAFiga seotud kohtuasju;
- Euroopa Ombudsmani otsuseid OLAFit käsitlevate kaebuste kohta;
- eelmiste järelevalvekomiteede aruandeid ja arvamusi.

OLAF valis välja järelevalvekomitee analüüsitava teabe OLAFi juhtumite kohta.

I PEATÜKK

Õigusraamistik, mille raames OLAF tegutseb

OLAFi roll – seadusandlik taust

6. OLAFi pädevuse ja määruse nr 883/2013 enda ulatust kinnitab Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 325 lõige 4, millega volitatakse institutsioone võtma vajalikke meetmeid liidu finantshuve kahjustavate kelmuste ennetamiseks ja nende vastu võitlemiseks ELi finantshuvide tõhusa ja võrdväärse kaitse võimaldamiseks kõigis liikmesriikides ning kõigis ELi institutsioonides, organites ja asutustes. Seetõttu on määruses nr 883/2013 OLAFi juhitud haldusjuurdlustused seotud ELi finantshuvide kaitse kohaldamisalasse.

⁽¹⁾ Vt artikli 15 lõike 1 esimene lõik *in fine*.

⁽²⁾ Vt määruse nr 1073/1999 artikli 11 lõike 7 viimane lõik ja määruse nr 883/2013 artikli 17 lõike 5 punkt b. Vt OLAFi järelevalvekomitee töökorra (ELT L 308, 24.11.2011) artikli 13 lõige 5, mis käsitleb „tegevust peadirektori edastatud teabe alusel“, eelkõige mehhanismi, mis loodi kokkuleppel OLAFiga, et tagada põhiõigustest ja menetluslikest tagatistest kinnipidamine juhtumite puhul, kus teavet tuleb edastada liikmesriigi õigusasutustele.

Määruse nr 883/2013 artikli 1 lõikes 4 antakse OLAFi kohustus viia läbi sisehaldusjuurdlusti, et võidelda kelmuste/peettuste, korrupsiooni ja muu ELi finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu. Selleks uurib ta ametikoostuste täitmise seotud rasked juhtumid, mis kujutavad endast liidu ametnike ja muude teenistujate kohustuste hooletusse jätmist, mis võib viia distsiplinaar- või kriminaalmenetluseni, või institutsioonide või organite liikmete, ametite või asutuste juhtide või nende institutsioonide, organite, ametite või asutuste töötajate samaväärset kohustuste täitmata jätmist, kelle suhtes ei kohaldata personalieeskirju.

Samuti annab artikli 1 lõige 4 OLAFi pädevuse uurida liidu finantshuve kahjustavat käitumist, jättes seega mis tahes muude üleastumiste uurimise ameti juurdluste ulatusest välja. Ent OLAFi määrus kinnitab, et peale finantshuvide kaitse kuuluvad ameti ülesannete hulka ka kõik meetmed, mis on seotud liidu huvide kaitsega eeskirjade eiramise eest, mille tulemuseks võib olla haldus- või kriminaalmenetlus. Samuti võib OLAF algatada haldusjuurdlusti, et kontrollida, kas ametnik või endine ametnik on jätnud personalieeskirjades sätestatud kohustused täitmata, piiramata juurdluste ulatust sõnaselgelt liidu finantshuvide kahjustava tegevusega ⁽¹⁾.

Tegelikult keskendub OLAF oma juurdlustes peettustele (mis kuuluvad kriminaalõiguse kategooriasse). Samal ajal jätis seadusandja võimaluse saata haldusjuurdluste käigus kogutud tõendid liikmesriikide õigusasutustele. Lisaks annab OLAF soovitusi konkreetsete meetmete võtmiseks riiklikes distsiplinaar-, haldus-, finants- ja/või kriminaalmenetlustes. Seetõttu korraldab OLAF juurdlusti, millele järgneb riiklik kriminaalmenetlus; peale selle on kogutud tõenditel sama väärtus kui liikmesriikide haldusasutuste tõenditel ⁽²⁾.

Selle seoses laiendas 2017. aasta juulis vastu võetud finantshuvide kaitse direktiiv kriminaalõigusala pädevust ELi finantshuvide kaitsmiseks ja OLAFi juurdluste ulatust, et hõlmata käibemaksu. See mõjutab OLAFi volitusi.

7. Määrus nr 883/2013 sisaldab mitmeid seoseid OLAFi juurdluste ja kriminaalmenetluse vahel. See muudab OLAFi juurdluste peaaegu nagu kriminaalmenetluse ettevalmistavaks etapiks ⁽³⁾.

OLAFi tulevased juurdlusted on otseselt seotud kriminaalmenetlusega, seoses tihedatele suhetele ja teabevahetusele Euroopa Prokuratuuriga ⁽⁴⁾. Eriti siis, kui OLAF pakub tegevusabi Euroopa Prokuratuurile ⁽⁵⁾ või korraldab haldusjuurdlusti, teeb OLAF seda üksnes liikmesriigis läbiviidavate kriminaaljuurdluste ja -menetluste eesmärgil. Sellistel juhtudel kohaldatakse muudetud määrust nr 883/2013, et tagada menetlusõiguste ja menetluslike tagatiste ning tõendamiseeskirjade vastavus asjaomase liikmesriigi õigusaktide nõuetele.

8. Euroopa Prokuratuuri asutamise ettepanek ei selgitanud OLAFi pädevust ega tema volitusi. Kui Euroopa Prokuratuuri ettepanek kiidetakse heaks praegusel kujul, kuuluks OLAFi pädevusse:

- a) juurdluste korraldamine olemasoleva pädevuse alusel kõigis ELi liikmesriikides (kaasa arvatud neis liikmesriikides, kes ei osale Euroopa Prokuratuuris);
- b) juurdluste korraldamine Euroopa Prokuratuuris osalevates riikides, kui kahju jääb Euroopa Prokuratuuri puhul kehtestatud piirväärtusest allapoole (üldine piirväärtus 10 000 eurot või eripiirväärtus 10 miljonit eurot käibemaksupettuste korral);
- c) Euroopa Prokuratuuri poolt OLAFi delegeeritud juurdlusted ja Euroopa Prokuratuuri taotletud meetmed.

Punktis c nimetatud juhtudel ei ole veel selgitatud, kas OLAF alustab ise oma juurdlust või tegutses kuidagi Euroopa Prokuratuuri menetlusraamistikus. Järelevalvekomitee on arvamisel, et need olulised pädevusküsimused tuleb OLAFi määruses täielikult lahendada.

⁽¹⁾ Järelevalvekomitee märkis seda juba oma arvamuses nr 4/2011, lk 4.

⁽²⁾ Määruse nr 883/2013 artikli 11 lõige 2.

⁽³⁾ Määrus nr 883/2013 – kaasa arvatud põhjendused 6 ja 29, artikli 11 lõige 2

⁽⁴⁾ Määruse eelnõu, millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel, artikli 101 lõige 1 (nagu on sätestatud nõukogu 30. juuni 2017. aasta dokumendis 9941/17).

⁽⁵⁾ *Ibid.* Artikli 101 lõike 3 punkt a.

Järelevalvekomitee on arvamisel, et määruse nr 883/2013 muudatus peaks ühendama kõikide OLAFi juurdluste põhjused, et vältida killustatust ja tõlgendamisküsimusi ning tugevdada õiguse ja menetlustagatiste selgust. Ühtne õigusraamistik peaks sisaldama ka OLAFi volituste põhjalikku seadustikku. Määruses tuleb pöörata erilist tähelepanu volituste selgitamisele seoses ELi institutsioonidega ning OLAFi ja tulevase Euroopa Prokuratuuri pädevuste jaotusega.

OLAFi käsutuses olevad õiguslikud vahendid

9. ELi finantshuvide kaitsmisel ja pettusevastaste eeskirjade kohaldamisel on OLAFi määrus lahutamatult seotud määrus-
tega nr 2185/96 ja nr 2988/95 ning seda täiendavad paljud muud õigusaktid, nt otsused, valdkondlikud eeskirjad, institutsioonidevahelised kokkulepped, suunised, juhised ja halduskokkulepped.

Elkõige võeti uue määrusega nr 883/2013 kasutusele juurdlusmenetlusi käsitlevad suunised ehk dokument, mis annab ameti töötajatele praktilist nõu järgmistes küsimustes: i) juurdluste korraldamine; ii) juurdlusaluste isikute ja tunnistajate menetluslikud tagatised ja õigused ning iii) järgitava ametisisesest nõustamis- ja kontrollimenetluse, sealhulgas õiguspärasuse kontrolli üksikasjad. Neile suunistele anti määruses nr 883/2013 esmatähts roll ja need töötati välja selleks, et võimaldada peadirektoril sõltumatult tegutseda. Need suunised, mis tuleb enne vastuvõtmist esitada järelevalvekomiteele (vt määruse nr 883/2013 põhjendused 18 ja 19 ning artikli 17 lõige 8) ja saata institutsioonidele, on uurijate suhtes siduvad. Põhiõiguste harta artikkel 41, mis käsitleb head haldust, muutis need eeskirjad OLAFi enda suhtes siduvaks.

10. Juurdlusmenetlusi käsitlevad suunised võeti vastu 2013. aasta septembris; need koosnevad 28 artiklist, millest osad lihtsalt kopeerivad olemasolevaid õigusnorme. Need avaldatakse läbipaistvuse huvides ameti veebisaidil vastavalt uuele määrusele ⁽¹⁾.

Suuniste suurim mõju oli OLAFis uue struktuuriüksuse loomine, mis tegeleb erinevate juurdlusüksuste, kaasa arvatud juurdluste valiku ja läbivaatamise üksuse ülesannete asutusesisesest korralduse ja jaotusega. Üksus on sissetuleva teabe analüüsivase esmane filter ja organ, kes otsustab selle üle, milliste juhtumite uurimist alustatakse. Samuti teostab see juurdluse käigus õiguspärasuse kontrolli ning on juhtumi aruannete lõplik ülevaataja ja teeb otsuse OLAFi soovitude kohta.

Järelevalvekomitee väljendab oma kahtlusi seoses selle struktuuriüksuse tõhususe ja läbipaistvusega ning kutsub seadusandjat üles mõtisklema tagajärgede üle, mida selline struktuuriüksus või selle paindlik õiguslik alus võib üksikisikute õiguste suhtes kaasa tuua. Seadusandja peab looma alaliste struktuuride raamistiku, et kindlustada juurdlusteenuse stabiilsus.

Järelevalvekomitee tunnistas, et 28 artiklist koosnevat põhiosa, mis moodustab ametlikult juurdlusmenetlusi käsitlevad suunised, on alates selle vastuvõtmisest 2013. aastal täiendatud mitmete ajavahemikus 2014–2016 välja antud OLAFi töötajatele mõeldud suunistega, kaasa arvatud:

- suunised/vademeekum juhtumi valiku kohta;
- üldjuhised juhtumite edastamise kohta;
- juhised juurdluste pideva korraldamise kohta;
- juurdluste ja koordineerimisjuhtumite osadeks jagamise ja ühendamise kord;
- juurdlusaluste isikute konfidentsiaalse teabe avaldamisega seotud väiteid käsitlev kord;
- juhised juurdluste võimaliku lõpetamise kohta ilma märkuste esitamise võimaluseta;
- juhised lõpparuande ja sellega kaasasolevate soovitude eraldamise kohta;
- finantsjärelevalvet käsitlevad suunised.

⁽¹⁾ Vt määruse nr 883/2013 põhjendus 18 ja artikli 17 lõike 8 viimane lõik.

Eespool toodud arvesse võttes leiab järelevalvekomitee, et killustatud eeskirjad ei taga juurdluste korraldamisel seadusandja kavandatud läbipaistvust ning et juhiste suur hulk võib OLAFi töötajaid ja eriti uurijaid eksitada. Seda olukorda saaks vältida määruuses sätestatud põhjaliku juurdluste läbiviimise korruga.

II PEATÜKK

Juurdluse kulg: uue määruse nr 883/2013 mõju juurdluste tõhusale korraldamisele OLAFi poolt

11. OLAF peab korraldama oma juurdlused vastavalt mitmete normidele ja põhimõtetele. Need hõlmavad: sõltumatust, õiguspärasust, proportsionaalsust, subsidiaarsust, erapooletust, objektiivsust, õiglust, mõistlikku ajakava, süütuse presumptsiooni järgimist, konfidentsiaalsust ja ametisaladust. Uus määrus täiustas mõningaid neid sätteid, eriti neid, mis käsitlevad põhiõiguste ja menetluslike tagatiste kaitset. Ent juurdlusfunktsiooni suhtes kohaldatavad põhimõtted on endiselt jagunenud mitmete õigusaktide⁽¹⁾ vahel, mistõttu on vajalik selgitamine. Juurdlusmenetlusi käsitlevad suunised, mille peadirektor võttis vastu vastavalt uue määruse artikli 17 lõikele 8, ei suutnud asendada seadusandja rolli selgete juurdluseeskirjade kehtestamisel.

Järelevalvekomitee uuris OLAFi uute volituste rakendamist ning juurdlusfunktsiooni reguleerivaid põhimõtteid, võttes arvesse kogu juhtumi kulgu ja pidades silmas põhiõiguste hartat.

Juurdluste algatamine: OLAFi sõltumatus väljendamine

12. Järelevalvekomitee pöörab alati erilist tähelepanu menetluste tähtsaimale osale ehk otsusele, kas juurdlus algatada või tagasi lükata. Seda mitte üksnes seetõttu, et peadirektor peab tegema sellise otsuse täiesti sõltumatult, ilma ühegi valitsuse, institutsiooni või isiku surveta, vaid ka tagajärgede tõttu, mis see otsus ELi ja liikmesriikide Pettusevastaste juurdluste poliitikale ning juurdlusaluste isikute õigustele kaasa toob.
13. Vastupidiselt endise määruse⁽²⁾ sõnastusele sätestati uue määruse artiklis 5 otstarbekuse põhimõtte juurdlusmenetluses: i) määruks juurdluste algatamise kriteeriumid ja ii) andes OLAFi peadirektorile suure kaalutusõiguse enne selle üle otsustamist, kas on otstarbekas alustada uurimist. Mõiste „piisav kahtlus“, mille Euroopa kohtupraktika seadis juurdluste algatamise eeltingimuseks,⁽³⁾ lõimiti määruse teksti ning seda täiendasid muud otsustamistegurid, nt juurdlusprioriteedid, iga-aastane juhtimiskava ning vajadus kasutada vahendeid tõhusalt ja proportsionaalselt. Neid standardeid laiendati veelgi seoses peadirektorile antud valikuvabadusega sisejuurdluste puhul⁽⁴⁾.

Järelevalvekomitee arvates on uurimiste algatamise mitmesugused kriteeriumid liiga paindlikud ning võivad ohustada õiguskindlust ja sissetuleva teabe õiglast kohtlemist OLAFi poolt, kui ei ole loodud mehhanisme kaalutusõiguse võimaliku kuritarvitamise või OLAFi peadirektorile põhjendamatu välise surve avaldamise tasakaalustamiseks.

Sellel tähtsaimal hetkel peadirektorile uue määrusega antud laia kaalutusõiguse peaks seadusandja üle vaatama ning kindlasti tasakaalustama kohustusega teavitada korrapäraselt järelevalvekomiteed oma põhjendatud otsusest, kui ta otsustab juurdlust mitte algatada. See toimiks aruandekohustuse mehhanismina ja tugevdaks OLAFi sõltumatust.

14. Uue määruse artiklis 5 ei kehtestatud peadirektorile järgnevat kohustust teavitada liikmesriikide pädevaid asutusi või

⁽¹⁾ Kaasa arvatud määrused nr 2988/95 ja nr 2185/96, institutsioonidevaheline kokkulepe, institutsioonide ja OLAFi vaheline haldus-kokkulepe, komisjoni otsus 1999/352/EÜ ja selle hilisemad muudatused.

⁽²⁾ Määruse nr 1073/1999 artiklis 5 oli vaid märgitud, et välis-/sisejuurdlusti otsustab alustada ameti direktor.

⁽³⁾ Vt kohtuasjad C-15/00: komisjon vs. Euroopa Investeeringuspank ja C-11/00: komisjon vs. Euroopa Keskpank.

⁽⁴⁾ Määruse nr 883/2013 artikli 5 lõike 1 viimane lõik „võetakse ... arvesse seda, milline institutsioon, organ, amet või asutus sobib kõige paremini juurdlust läbi viima, lähtudes eelkõige asjaolude laadist, juhtumi tegelikust või võimalikust finantsmõjust ning kohtulike järelemeetmete tõenäosusest“.

juurdluslust institutsiooni, kui ta otsustab selle üle, kas algatada välis- või sisejuurdlust või mitte ⁽¹⁾. Sellega võib kaasneda teabe kaotamine ja õigusrikkujate karistamatuse oht. Seadusandja peab lahendama selle teabekao probleemi, sest see võib jätta liikmesriigid ilma võimalusest kasutada kõnealust teavet oma juurdluspoliitika alusena.

15. Järelevalvekomitee uuris, kas selle valiku- ja algatamisetapi asutusesised rakendamiseeskirjad, mis võeti vastu juurdlusmenetlusi käsitlevates suunistes, tagavad juurdlusprotsessi läbipaistvuse ja sõltumatuse. See on eriti tähtis, arvestades Euroopa Prokuratuuri eelseisvat asutamist ja selle koostööd OLAFiga juhtumite avamisel/tagasilükkamisel ning seoses teabele juurdepääsuga ⁽²⁾.

Järelevalvekomitee järelevalvealastes kogemustes leiti, et väidete ja sissetuleva teabe puhul eespool nimetatud laialdasi kriteeriume hindas väga väike arv OLAFi juurdluste valiku ja läbivaatamise üksuse töötajaid, kasutamata järjepidevalt ära töötajaid, kes on OLAFi juurdlusüksustes ja juurdlusabi andvates üksustes tehtava töö asjakohaste valdkondade eksperdid. Arvestades nimetatud üksuste asjatundlikkust igas tegevusvaldkonnas, tuleks alati nõuda nende kaasamist sissetuleva teabe hindamisel. Teabe kogumine, hindamine, töötlemine, analüüsimine ja levitamine tuleb tagada tugeva ja hästi struktureeritud juhtumite teavitus- ja haldussüsteemi abil, mida uurijatel tuleb kasutada töövahendina ja mitte ainult teabe salvestamise süsteemina.

Tänu kogemusele, mille OLAF on saanud alates oma asutamisest, tuleks määruses paremini välja tuua OLAFi juurdluste põhivaldkonnad (mille hulka kuuluvad struktuurifondid, põllumajandus, omavahendid, toll, välisabi, korruptsioon jne). See selgitaks OLAFi juurdlusreegleid ja -volitusi neis valdkondades. Kui määruses antakse OLAFile läbipaistev struktuur, toetab see sõltumatust ameti volituste nõuetekohasel kasutamisel ja loob OLAFile kindla aluse koostöö tegemiseks Euroopa Prokuratuuriga.

Juurdluste korraldamine: juurdlusmeetmed, mida OLAFil on lubatud kasutada

16. Haldus- ja kriminaalõiguse tihe seos ELi finantshuvide kaitsmisel tekitas segadust OLAFi volituste rakendamisel ⁽³⁾. See leidis aset eriti siis, kui OLAF rakendas liiga kõrgeid kriminaaljuurdluste standardeid haldusaktide uurimiseks ning vastupidi, kui ta rakendas haldusstandardeid uurimistegevuse suhtes, mis võib vajada kohtu luba ⁽⁴⁾.
17. Määrus nr 883/2013 ei suutnud kõrvaldada seda probleemi, mida kahjustas mõnevõrra uus võimalus ühendada sise- ja välisaspektid ühes ainsas juurdluses, ilma et oleks olemas juurdlustegevuse kõikehõlmav raamistik ⁽⁵⁾. Haldusjuurdlustes hõlmavad kõiki artiklite 3 ja 4 kohaseid inspekteerimisi, kontrolle või muid meetmeid, mida OLAF võtab. Need artiklid näivad põhimõtteliselt sisaldavat ammendavalt juurdlusmeetmeid välis- ja sisejuurdluste puhul, kaasa arvatud kohapealsed kontrollid ja inspekteerimised, viivitamatu ja ette teatamata juurdepääs institutsioonide valduses olevale teabele, suuline teave ametnikelt ja töötajatelt. Uus määrus sisaldab selgesõnaliselt muid juurdlusmeetmeid, nt juurdlusaluste isikute või tunnistajate ülekuulamine. Ent seadusandja valitud lähenemisviis sätete koostamisel jättis tõlgendamisruumi selle jaoks, kuidas neid juurdlusmeetmeid korraldada ja millistes juurdlustes neid tuleks kasutada, nt sise-/välis-/koordineerimisjuhtumid. See põhjustas ebajärjepidevust määruse kohaldamisel ja oli alus kaebuste esitamiseks ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Määruse nr 883 artikli 5 lõigetes 5 ja 6 on kirjas, et „peadirektor ... võib viivitamata saata ... asjakohast teavet ...“

⁽²⁾ Vt määruse eelnõu, millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel, põhjendus 103 ning artikli 39 lõige 4 ja artikli 101 lõige 3 (nagu on sätestatud nõukogu 30. juuni 2017. aasta dokumendis 9941/17)

⁽³⁾ Tulenevalt järelevalvekomitee järelevalvealastest kogemustest, kaasa arvatud OLAFi lõpparuande töendamiseväärtusest liikmesriikides. OLAFilt järelevalvekomiteele ajavahemikus 2012–2016 saadetud teave 142 juhtumi kohta, mis lõpetati kohtu soovitusel, ning OLAFi soovitusel, mida liikmesriikide õigusasutused ei järginud.

⁽⁴⁾ Vt Euroopa Ombudsmani otsus juhtumi 1663/2014/OV kohta, mis käsitleb OLAFi välisjuurdluste korraldamist.

⁽⁵⁾ Määruse nr 883/2013 artikli 7 lõikes 4 on kirjas, et „kui ühes juurdluses on koos sise- ja välisjuurdluste elemente, kohaldatakse vastavalt artikleid 3 ja 4“.

⁽⁶⁾ Vt Euroopa Ombudsmani järelevalvekomitee otsus juhtumi 2676/2009/ANA kohta, eelotsusemenetlused ja Euroopa Kohtule OLAFi suhtes esitatud otsehagid, mille menetlemine on veel pooleli. OLAFilt järelevalvekomiteele saadetud teave OLAFi 2014., 2015. ja 2016. aastal esitatud 13 kaebuse kohta, mis on seotud menetluslike tagatistega OLAFi kaebuste käsitlemise menetluse alusel, mis avaldati OLAFi veebisaidil 20. jaanuaril 2014.

18. Euroopa Parlament on mitmel korral nõudnud, et kõik OLAFi juurdlusvolitused koondataks ühte määrusesse ⁽¹⁾. Järelevalvekomitee nõustub selle lennuka projektiga, eriti arvestades Euroopa Prokuratuuri asutamist. Selles uues kontekstis on OLAFi juurdluste terviklik ja ühtlustatud alus, pakkudes selgeid eeskirju tema pädevuste ning menetlusõiguste ja menetluslike tagatiste kohta, soovitatavad igat liiki OLAFi juurdluste puhul. Peale selle võiks menetlusõigusi ja menetluslike tagatise piirata üksnes hästi põhjendatud edasilükkamiste ⁽²⁾ või asutamislepingutest tulenevate immunitetidega ⁽³⁾.
19. Lühemas perspektiivis aitab järelevalvekomitee kaasa kõigi OLAFi juurdlusi ja pädevusi käsitlevate eeskirjade maksimaalsele ühtlustamisele, et tagada tema aktide ettenähtavus ning tagada, et juurdlusalused isikud ja muud juurdlustesse kaasatud subjektid on seaduse ees võrdsed. Järelevalvekomitee arvates on ELi finantshuvide kaitse valdkonnas toimunud muutused aidanud loobuda vahetegemisest sise- ja välisjuurdluste vahel. Ent see toob kaasa praktilised probleemid juurdlusaluste isikute ebavõrdsete tagatiste ja OLAFi erinevate juurdlusvolituste näol. Samadel põhjustel ei toeta järelevalvekomitee oluliste juurdluspädevuste jätmist OLAFi ja ELi institutsioonide vahelise töökorra hooleks: see põhjustab OLAFi juurdluseeskirjade ja -volituste killustatust, mis omakorda vähendab ELi finantshuvide kaitset.
20. Oma järelevalvealastele kogemustele tuginedes leiab järelevalvekomitee, et OLAFi juurdlused tuleb korraldada selgete tegevusvahendite alusel; menetluslikku laadi puudused võivad kaasa tuua õiguslikke takistusi juurdluste algatamiseks riiklike ametiasutuste poolt või õigeksmõistmisi.

Õigusloome tehnika, mida seadusandja kasutas komisjoni juurdlusvolitusi käsitlevate sätete koostamisel konkurent-sialastes õigusaktides, on osutunud sobivaks tõhusate juurdluste saavutamisel selles valdkonnas. See tehnika võiks seega anda juhiseid OLAFi määruse muutmiseks ⁽⁴⁾.

21. Järelevalvekomitee arvates ei ole OLAFil kõiki uurimisvahendeid, mida ta vajaks, et aidata tulevasel Euroopa Prokuratuuril uurida eelkõige kuritegude, finantskuritegude ja eeskirjade eiramiste tänapäevaseid vorme. Kõigil finantspettuste või korrupsiooniga tegelevad uurijatel peab olema juurdepääs teabele rahaülekannete kohta. OLAF vajaks: i) moodsaid töövahendeid, mis võimaldavad uurida ELi finantshuve kahjustavaid kuritegusid, mis on toime pandud internetis; ii) õiguslikku alust, mis võimaldab tal taotleda juurdepääsu pangakontodele ja sarnasele teabele rahaülekannete kohta (nt PayPal'i kaudu). Kui on vajalik kohtu või muu ametiasutuse luba, peaksid riiklikud ametiasutused pakkuma OLAFile kogu vajaminevat abi, kooskõlas siseriikliku õigusega, et vältida viivitusi.
22. Hiljuti vastu võetud ELi finantshuvide kaitse direktiivi lisati käibemaksupettus kui omavahend ELi finantshuvide alla ⁽⁵⁾. Kuna OLAFil on selged volitused ja vahendid ELi sisesel käibemaksupettuse uurimiseks, peab tal olema juurdepääs EUROFISCi ja VIESi ⁽⁶⁾ andmetele ⁽⁷⁾. Samuti tuleb eraldada rahalisi vahendeid OLAFi juurdluste seisukohast olulise teabe vahetamisele kaasaaitamiseks rahapesu andmebüroodele. Tihedam koostöö rahapesu andmebüroodega, kaasa arvatud rahapesu käsitleva teabe vahetus, peaks olema igal juhul võimalik, sest rahapesu andmebürood tegelevad haldusasutustena paljudes ELi riikides ⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ Vt 15. juuni 2006. aasta resolutsioon ühenduse finantshuvide kaitse ja pettustevastase võitluse kohta – 2004. aasta aruanne ning 19. veebruari 2008. aasta resolutsioon ühenduse finantshuvide kaitse ja pettustevastase võitluse kohta – 2005. ja 2006. aasta aruanded.

⁽²⁾ Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 52 lõikes 1 nimetatud piirangud.

⁽³⁾ Eelkõige protokoll nr 7 Euroopa Liidu privileegide ja immunitetide kohta.

⁽⁴⁾ Vt nõukogu 16. detsembri 2002. aasta määrus (EÜ) nr 1/2003 asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieskirjade rakendamise kohta: V peatükk „Uurimisvolitused“.

⁽⁵⁾ Vt kohtuasi C-539/09: komisjon vs. Saksamaa, punkt 72; kohtuasi C-617/10: Akerberg Fransson, punktid 25 ja 26; kohtuasi C-105/14: Taricco, punkt 39.

⁽⁶⁾ Võrgustik EUROFISC asutati määrusega halduskoostöö ning maksupettuste vastase võitluse kohta käibemaksu valdkonnas (nõukogu määrus 904/2010 (ELT L 268, 12.10.2010, lk 1)). See mehhanism võimaldab liikmesriikidel tõhustada oma halduskoostööd organiseeritud käibemaksupettuste ja eriti karussellpettuste vastu võitlemisel. VIES (käibemaksualane teabevahetussüsteem) võimaldab ettevõtetel saada kiiresti kinnitust oma kaubanduspartnerite käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrite kohta ning käibemaksuhalduritel jälgida ja kontrollida ühendusesisest kaubandust, et tuvastada kõik puudused (vt nt nõukogu 27. jaanuari 1992. aasta määrus (EMÜ) nr 218/92 halduskoostöö kohta kaudse maksustamise (käibemaks) valdkonnas).

⁽⁷⁾ Euroopa Kontrollikoda: eriaruanne „Võitlus ühendusesisese käibemaksupettusega: vajatakse täiendavaid jõupingutusi“, lk 9–10, 38, 43–44 ja 52.

⁽⁸⁾ Kuna rahapesu andmebürood koguvad luureteavet, võib neil olla võimalik paluda teavet oma teistes liikmesriikides olevatelt kolleegidelt rahapesu andmebüroode võrgustiku kaudu (FIU.net), mis võimaldab teavet samaaegselt jälgida ja kaitsta – komisjoni otsuse 2000/642/JSK artikli 5 lõige 4.

Riigi ja ELi tasandil maksuhalduri ja tolli vaheliselt ning õiguskaits- ja finantsasutustega tehtavalt tõhusalt koostööl takistuste eemaldamine kuulub komisjoni käibemaksupettustega võitlemise strateegia juurde⁽¹⁾. Järelevalvekomitee tunneb heameelt sellise lähenemisviisi üle.

23. Järelevalvekomitee on arvamusel, et komisjon peaks uurima OLAFi volituste laiendamise võimalust, eriti intellektuaalomandi õiguste kaitsega tihedalt seotud valdkonnas seoses impordiga ELi ühtsele turule. Samuti võiks kaaluda tihedamat koostööd ja operatiivteabe vahetamist Euroopa Liidu Intellektuaalomandi Ametiga.
24. OLAFi põhiõiguste austamise ja menetluslikest tagatistest kinnipidamisega seotud juurdlustegevuse järelevalve ja õiguspärasuse kontrolli küsimust käsitletakse käesolevas arvamuses⁽²⁾ allpool. Ent asjaolu, et OLAFi peadirektor oli Belgia kohtuasutuses kriminaaluurimise all telefonikõnede ebaseadusliku pealtkuulamise pärast OLAFi juurdluste ajal,⁽³⁾ on väga tõsine asi, mis nõuab uues määruses seadusandja väga põhjalikku uurimist asutusesiseste nõuande, kontrolli ja õiguspärasuse kontrolli mehhanismide kohta seoses juurdlusmeetmetega, mida OLAFil oli lubatud võtta⁽⁴⁾. Määrusega tuleks vältida sarnase olukorra tekkimist tulevikus, luues järjepideva sõltumatu järelevalve ning õiguspärasuse kontrolli mehhanismid.

Järelevalvekomitee leiab, et seadusandja peaks kaaluma põhiõiguste ja menetluslike tagatistega tegeleva OLAFi ametniku ametisse määramist. See hõlmaks ka selle kindlaksmääramist, kuidas selline ametnik toimiks koos kohtu järelevalve ja järelevalvekomiteega, ning selle tagamist, et ta teeks tihedat koostööd põhiõiguste ja menetluslike tagatiste ekspertidega igas OLAFi sektoris.

Veel üks variant oleks järelevalvekomitee liikmete arvu suurendamine viielt seitsmele, nagu pakuti välja varasemalt, ning komiteele konkreetsete volituste andmine selles valdkonnas ja konfidentsiaalse teabe vahetamise alal, arvestades tulevast koostööd Euroopa Prokuratuuriga.

OLAFi juurdepääs teabele

25. OLAFi määrus peab võimaldama OLAFil koguda tõendeid, mis asuvad ELi rahalist toetust saanud ettevõtja ruumides. Samuti tuleks muudetud määruses ette näha põhjalikud eeskirjad, milles määratakse tingimused, millal OLAF võib siseneda ELi institutsioonide ruumidesse ja koguda kokku kõik selliste institutsioonide ametlikes ruumides olevad tõendid, kaasa arvatud seadmetes, internetiga ühendatud arvutisüsteemides ja andmekandjatele talletatud andmed.
26. Järelevalvekomitee märgib, et puuduvad eeskirjad OLAFi pädevuse kohta saada või hankida juurdepääs liiklusandmetele ja elektroonilisele sidele, kaasa arvatud seadmetes, andmekandjatel või internetiga ühendatud arvutisüsteemides salvestatud ametlikule või eraviisilisele suhtlusele. Muudatus peaks sisaldama vähemalt sätteid, mis käsitlevad teabevahetust, mis on salvestatud seadmetes, andmekandjatel või internetiga ühendatud arvutisüsteemides, millele OLAF peab saama juurdepääsu kohapealsete kontrollide käigus. Kui OLAFil oleks sarnaselt Euroopa Väärtpaberiturujärelevalvele õigus nõuda andmeid telefonikõnede või andmeedastuse kohta,⁽⁵⁾ tuleks seda alati piirata kohtu eelneva loa abil.

⁽¹⁾ Vt: komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele käibemaksu tegevuskava kohta „Ühtse ELi käibemaksuala suunas – On aeg otsustada“

⁽²⁾ Vt allpool V peatükk „Järelevalvekomitee ja selle sekretariaadi roll, staatus ja pädevused“.

⁽³⁾ Juurdlustega seotud küsimus OF/2012/0617 esitati vastavalt töötajatele mõeldud juhistele juurdlusmenetluste kohta, mis mitmes aspektis aiasid ette OLAFi määruse muudatuse sisu. Vt järelevalvekomitee 2012.–2013. aasta tegevusaruande 3. lisa ja järelevalvekomitee arvamus nr 2/2012 „Juhtumi OF/2012/0617 analüüs“.

⁽⁴⁾ Vt kohtupraktika liidetud kohtuasjades F-5/05 ja F-7/07: Violetti jt vs. komisjon. Kohtuasi T-48/05: Yves Franchet ja Daniel Byk vs. komisjon. Vt OLAFi järelevalvekomitee töökorra (ELT L 308, 24.11.2011) artikli 13 lõige 5, mis käsitleb „tegevust peadirektori edastatud teabe alusel“, eelkõige mehhanismi, mis loodi kokkuleppel OLAFiga, et tagada põhiõigustest ja menetluslikest tagatistest kinnipidamine juhtumite puhul, kus teavet tuleb edastada liikmesriigi õigusasutustele.

⁽⁵⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2011. aasta määruse (EL) nr 513/2011 (millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1060/2009 reitinguagentuuride kohta) artikkel 23c, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. juuli 2012. aasta määruse (EL) nr 648/2012 (börsiväliste tuletisinstrumentide, kesksete vastaspoolte ja kauplemisteabehoidlate kohta) artikkel 62.

Kohustus teha OLAFiga koostööd

27. Määrus nr 883/2013 selgitas tingimusi, mille alusel riikide ametiasutused OLAFiga koostööd teevad. Ent kogemustest nähtub, et OLAFi riikide ametiasutustest antava abi kvaliteet erineb suuresti erinevate halduskoostööd käsitlevate liikmesriikide õigusaktide tõttu. OLAFi autonoomia teha kohapealseid kontrollid ja inspekteerimisi (nagu on sätestatud määruses nr 2185/96) tähendab seda, et mõnikord teeb ta selliseid kontrollid ilma täielikult teadmata, millist kasu riikide ametiasutused võivad juurdlusele tuua.

Riikide haldusasutused peaksid olema kohustatud andma OLAFi viivitamata abi, kui sunnimeetmed on OLAFi pädevuse maksmapanemiseks vajalikud. Ühtlustamine on asjakohane eeskätt kohapealsete kontrollide korral, mille puhul riiklikud eeskirjad ja tavad⁽¹⁾ – ja seega ka OLAFi pädevus – on oluliselt erinevad. OLAFi inspektorite volitused juurdluse korraldamiseks peaksid põhinema ühesugusel ELi õigusel ning inspektoritel peaks olema võimalus neid volitusi kasutada ja maksta panna võrdselt kõikide liikmesriikide territooriumil. Sellega seoses peaksid siseriiklikud õigusnormid kohustama konkreetseid riikide haldusasutusi algatama riiklikke menetlusi, vahetama OLAFiga teavet ja toetama tema juurdlustoiminguid oma territooriumil. Nagu järelevalvekomitee korduvalt mainib, peaks OLAF olema kohustatud andma riikide ametiasutustele teavet kõnealuse juurdluse kohta, et tõhustada nii OLAFi kui ka riiklikke juurdlusi, hoiduda toimingute dubleerimisest ja vähendada juurdluste kestust. Järelevalvekomitee arvates aitab see mehhanism kaasa ka põhiõiguste kaitsele.

28. Pettustevastasel finantsjuurdlusel tehtud edusammud ei tohiks sõltuda erinevate subjektide otsustest selle kohta, kas teha koostööd uurijaga või mitte. Peale selle, kui kohustused on sätestatud ELi õigusaktides, peaks olema ka võimalus tegeleda kõnealuste kohustuste mittetäitmisega ja maksta panna juurdlust korraldava asutuse pädevus. See üldnõue on seotud ka tunnistajate kohustusi käsitlevate selgete eeskirjade ning tunnistusi andma mitteilmumise korral võimalike karistuste kehtestamisega.

Ent kohale ilmumise ja tunnistuste andmise kohustused peaksid siiski piirduma territooriumiga, mille alaline elanik vastav isik on. Juhul, kui isik nõustub vabatahtlikult andma tunnistusi OLAFi peakontoris või mujal väljaspool elukohariiki, peaks tal olema õigus saada oma kulude eest hüvitist.

Järelevalvekomitee on teadlik sellest, et kuna OLAF ei ole juriidiline isik, võib see saada takistuseks võimalike karistuste määramisel. Ent määrusega pandud kohustuste täitmata jätmisel peavad olema tagajärjed. Võimalik lahendus oleks karistuste määramine ameti taotlusel algatatud riikliku menetluse teel. Järelevalvekomitee uurib neid küsimusi hiljem koos Euroopa Prokuratuuri asutamist käsitlevate küsimustega.

OLAFi juurdluste kestus: OLAFi sõltumatu tugevdamine

29. Põhiõiguste harta artikkel 41 tagab, et igaühel on õigus sellele, et OLAF käsitleks tema küsimusi mõistliku aja jooksul. Seda õigust ei ole lõimitud uue määruse artiklisse 9, nagu soovitati seadusandliku menetluse⁽²⁾ käigus. Eriti oluline on see OLAFi juurdlustes, sest juurdluse asjaolude ja keerukuse suhtes ebaproportsionaalne kestus võib negatiivselt mõjutada nii juurdlusaluste isikute õigust kaitsele kui ka juurdluste järelmeetmete võtmist pädevate ametiasutuste poolt.

Asjaolu, et juurdlusele kulunud aja möödudes muutub kaitsvate tõendite, eriti kaitse tunnistajate ütluste kogumine raskemaks või koguni ebatõenäoliseks. Samuti võib haldus-, distsiplinaar- või kohtulikku järelevalvet kahjustada näiteks asjaolude aegumine. Järelevalvekomitee järelevalvealastest kogemustest nähtub, et just sellega oli tegemist eelkõige liikmesriikide õigusalustele edastatud lõpparuannetes ja soovitustes. OLAF tegi järelevalvekomiteele kättesaadavaks Exceli tabelites olevad lühimärksused, kaasa arvatud viited OLAFi aruannete tagasilükkamise põhjendustele, mille liikmesriikide õigusalustes esitasid⁽³⁾.

⁽¹⁾ Määruse (EL) nr 883/2013 artikli 3 lõige 3.

⁽²⁾ Vt järelevalvekomitee arvamus nr 4/2011 muudetud ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1073/1999 Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdluste kohta ja tunnistatakse kehtetuks määrus (Euratom) nr 1074/1999, ja Euroopa Kontrollikoja arvamus nr 6/2011

⁽³⁾ Viide. OLAFi järelevalvekomiteele ajavahemikus 2012–2016 saadetud teave 142 juhtumi kohta, mis lõpetati kohtu soovitustega, ning OLAFi soovituste kohta, mida liikmesriikide õigusalustes ei järginud.

Järelevalekomitee leiab, et määrust tuleks muuta ja lisada nõue, et OLAFi peadirektor peab võtma arvesse juurdlus-alustes liikmesriikides kehtivaid aegumistähtaegu. Vähemalt 18 kuud enne seadusega kehtestatud aegumistähtaja lõppu peab OLAF saatma vastavate liikmesriikide ametiasutustele vahearuaande. Vahearuaande vorm ja sisu oleksid samasugused nagu lõpparuande puhul ning see ei sisalda soovitusi.

30. Järelevalekomitee juurdluste kestuse läbivaatamise üldine eesmärk on tugevdada OLAFi sõltumatust, kontrollides, et juurdluste erapooletusse teostamisse ei sekkuta väljastpoolt ning et viivituste tõttu ei oleks raskendatud juurdluste soovitud tulemuste saavutamine näiteks ajalise piiri tõttu.

Uue määruse artikli 7 lõige 8 pikendas OLAFi kohustust esitada järelevalekomiteele aruanne juurdluste kestuse kohta üheksalt kuult 12 kuule nende algatamisest ja seejärel iga kuue kuu tagant. Ent see ei muutnud oluliselt selle teavitamise sisu; OLAFi peadirektor peab märkima juurdluste jätkamise põhjused ja parandusmeetmed, mida on kavas juurdluste kiirendamiseks võtta ⁽¹⁾.

31. Seadusandja peaks kaaluma selle sätte muutmist selliselt, et kehtestatakse selgesõnalised eeskirjad järelevalekomiteele saadetava teabe kohta. Erinevalt aruandes olevast teabest, mille OLAF saatis järelevalekomiteele enne uue määruse ⁽²⁾ vastuvõtmist, käsitas OLAF selle sätte tingimusi kitsas tähenduses. Sellel on olnud suur mõju järelevalekomitee volitustele selles valdkonnas ⁽³⁾.

Juurdluste lõpetamine: lõpparuanne, soovitusid ja edasine käik

32. Kui OLAF lõpetab juurdluste, peab tema aruanne põhinema elementidel, millel on tõendamisväärtus ja mille suhtes kehtivad samasugused hindamisreeglid nagu need, mida kohaldatakse selle liikmesriigi haldus- või kohtumenetlustes, kus nende kasutamine osutub vajalikuks.

Järelevalekomitee peab OLAFi juurdlustegevuse tõhususe seisukohast ülitähtsaks seda, et OLAFi peadirektor kehtestaks uue sätte, mis käsitleb „ametisest nõustamis- ja kontrollimenetlust, sealhulgas õiguspärasuse kontrolli, mis on muu hulgas seotud liikmesriigi siseriikliku õiguse järgimisega“. Juurdlusmenetlusi käsitlevates suunistes ei nähtud siiski juurdluste valiku ja läbivaatamise üksuse pädevuse raames ette seda ametisest kontrolli liikmesriigi õiguse järgimise üle; kõnealune üksus vastutab jätkuvalt õiguspärasuse kontrolli ja läbivaatamise mehhanismide eest kogu juurdluste jooksul ⁽⁴⁾. Seda küsimust kontrollis piiratud arv juurdluste valiku ja läbivaatamise üksuse töötajaid ning seda kontrolli ei tugevdatud eelkontrolli mehhanismiga, mida järelevalekomitee teostas, enne kui see pädevus uues määruses kaotati ⁽⁵⁾.

Seadusandja peaks hoolikalt arvestama selle järelevalve ja kvaliteedikontrolli mehhanismi järelevalekomiteelt äravõtmise mõju. Igal juhul selleks, et järelevalekomiteel oleks võimalik abistada peadirektorit tema ülesannete täitmisel selles valdkonnas, peaks komitee saama OLAFilt vähemalt liikmesriigi õigusasutusele saadetud juurdluste aruande ja sellelt asutuselt OLAFile saadetud vastuse.

33. OLAFi poolt liikmesriikide õigusasutustele saadetud lõpparuandeid ja soovitusi ei järgitud umbes pooltel juhtudest. Järelevalekomitee järelevalvealase kogemuse põhjal on selleks mitmesuguseid põhjuseid, näiteks ei peetud väidetavalt toime pandud tegusid kuriteoks, väiteid ei toetanud tõendid või olid tõendid ebapiisavad või olid teod aegunud.

⁽¹⁾ Vt määruse nr 1073/1999 artikli 11 lõige 7, mille kohaselt „teatab direktor järelevalekomiteele selle lõpetamist takistavad põhjused ja juurdluste lõpetamiseks eeldatavalt vajaliku aja“.

⁽²⁾ Vt OLAFi näidisvormide, mis järgivad järelevalekomitee arvamust nr 2/2009 „OLAFi aruanded juurdluste kohta, mis on kestnud kauem kui üheksa kuud“ ja „Memo, mis käsitleb järelevalekomitee kontrolli OLAFi juurdlustegevuse üle ajavahemikus 1999–2012“, lisa 40.

⁽³⁾ Järelevalekomitee uuris ajavahemikus 2017. aasta jaanuarist aprillini peadirektori saadetud 218 aruannet, mis käsitlesid enam kui 12 kuud kestvaid juurdlusti, kuid ei sisaldanud asjakohast teavet, mis võimaldaks järelevalekomiteel oma volitusi täita.

⁽⁴⁾ Vt 1. oktoobri 2013. aasta OLAFi töötajate mõeldud juurdlusmenetlusi käsitlevate suuniste artiklid 12 ja 21 õiguspärasuse kontrolli ja lõpliku läbivaatamise kohta.

⁽⁵⁾ Vt OLAFi käsutuses olevad õiguslikud vahendid punkt 10 eespool.

Seetõttu on veelgi vajalikum sätestada määruses selged eeskirjad aegumise kohta kogu juurdluse jooksul ja kehtestada kohtulike järelmeetmete ja tõendite kogumise kontrollide jaoks ekspertidest koosnevad järelmeetmete rühmad. See on eriti oluline, pidades silmas Euroopa Prokuratuuri asutamist ja selle abi kvaliteeti, mida OLAF peab tõendite lubatavust käsitlevate siseriiklike eeskirjade järgimisel pakkuma.

III PEATÜKK

Põhiõiguste austamine ja menetluslikest tagatistest kinnipidamine OLAFi juurdluste käigus. Õigus tõhusale kohtulikule kontrollile

Põhiõiguste austamine ja menetluslikest tagatistest kinnipidamine: lähtekaalutlused

34. Kuna OLAFi võime ja valmisolek austada juurdluste korraldamisel põhiõigusi ja kinni pidada menetluslikest tagatistest on seotud ameti sõltumatusena, on järelevalvekomitee olnud alati väga huvitatud selle tagamisest, et põhiõigustest ja tagatistest piisavalt kinni peetaks, nagu on nõutud hartas ja ELi õigusaktides. Komitee suur huvi jääb alati püsima.

Järelevalvekomitee käsitles seda küsimust mitmes varasemas dokumendis ⁽¹⁾. Juba oma esimeses eduaruandes (2010) rõhutas komitee vajadust austada õigust olla ära kuulatud, õigust saada teavet, juurdlusaluste isikute õigust saada oma õigustega seotud juhiseid ja võimalus esitada oma seisukoht ning õigust erapooletule juurdlusele. Samuti väljendas järelevalvekomitee oma arvamuses nr 5/2010 vajadust kaitsta isikuid isikuandmete töötlemise ajal (õigus eraelu puutumatus) ning tagada juurdluste läbipaistvus ja objektiivsus.

35. Komitee tunneb muret ka selle üle, et puuduvad õiguskaitsvahendid OLAFi haldusmeetmete ja vastuvõetud otsuste vastu. Need meetmed ja otsused tuleb saata riikide ametiasutustele, kes vastutavad haldusjuurdluse käigus tuvastatud faktide järelmeetmete eest ⁽²⁾.

Järelevalvekomitee arvates mõjutab juurdlusaluste isikute põhiõiguste ja menetluslike tagatiste kaitse standard otseselt tõendite lubatavust hilisemates menetlustes riikide ametiasutustes. Erilist tähelepanu tuleks pöörata erinevate standardite vältimisele, eriti siis, kui asjaomaste riiklike menetluste standardid või Euroopa Prokuratuuri rakendatud standardid on kõrgemad. See hoiaks ära olukorrad, kus OLAFi juurdluste ja nende käigus kogutud tõendite väärtus kahaneks.

Vajadus tugevdada menetlusõigusi ja menetluslike tagatise uues OLAFi määruses nr 883/2013: OLAFi määruse artikkel 9 ja selle mõju sise- ja välisjuurdlustele

36. Üks määruse nr 883/2013 konkreetne eesmärk oli tugevdada kohtu all olevate isikute menetluslike tagatise. See saavutati nende tagatiste kehtestamisega artiklis 9 ⁽³⁾. Olenemata sellest, et need on määruses sõnaselgelt loetletud, tulenevad isikute põhiõigused ja nende menetluslikud tagatised otseselt ELi põhiõiguste hartast. See tähendab, et määruse nr 883/2013 artikkel 9 ei ole nende õiguste allikas, vaid nende avaldus. Seetõttu võivad õiguste ja tagatiste suhtes kehtida teatud piirangud, nagu on sätestatud harta artikli 52 lõikes 1, kuid neid ei saa täielikult välistada. Määruses endas õiguste ja tagatiste täieliku ja ulatusliku loetelu esitamine ei ole vajalik, sest harta õigusi ja menetluslike tagatise käsitlevad üldsätted on olemasolevas kohtupraktikas väga selgesõnaliselt formuleeritud ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Eriti arvamuses nr 5/2010 „Põhiõiguste austamine ja menetluslikest tagatistest kinnipidamine Euroopa Pettustevastase Ameti juurdlustes“, arvamuses nr 3/2010 „OLAFi reformi käsitlev aruteludokument“, arvamuses nr 2/2011 „Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) volitused sisejuurdluste sõltumatuks korraldamiseks ELi institutsioonides“, arvamuses nr 2/2013 „OLAFi-sisese kaebuste käsitlemise menetluse kehtestamine“ ja aruandes nr 2/2014 „Järelevalvekomitee soovitude täitmine OLAFi poolt“.

⁽²⁾ See on olnud pidev probleem juurdluste käigus põhiõiguste austamist ja menetluslikest tagatistest kinnipidamist käsitlevates arvamustes ja arvamustes, mis käsitlevad aruteludokumenti OLAFi reformi kohta (2010), ameti volitusi korraldada sisejuurdlusi ELi institutsioonides (2011), kaebuste käsitlemise menetlust käsitlevas arvamuses (2013) ja järelevalvekomitee soovitude järelmeetmeid käsitlevas aruandes (2014).

⁽³⁾ Menetluslike tagatiste tugevdamist võivad väljendada veel võimalus määrata andmekaitseametnik vastavalt määruse (EÜ) nr 45/2001 artiklile 24 ja kohustus teostada OLAFi juurdlusmeetmete asutusesiseseid õiguspärasuse kontrolle (artikli 17 lõige 7).

⁽⁴⁾ Nt 18. juuli 2013. aasta kohtuasjas Kadi loetles Euroopa Liidu Kohus õigused punktides 11–132.

Kuigi määruse nr 883/2013 põhjenduses 51 viidatakse hartale üldiselt, tuleb lisada OLAFi määrusesse üksikasjalikumad sätted kõige asjakohasemate õiguste ja tagatiste kohta.

Kuna harta on põhiõiguste ja tagatiste ühine allikas, puudub põhjus piirata või sisuliselt eristada juurdlusaluste isikute või tunnistajate õigusi sise- ja välisjuurdlustes või Euroopa Prokuratuuri taotlusel võetud meetmetes. Järelevalvekomitee teab, et OLAF peab järgima iga liikmesriigi eeskirju välisjuurdluste korraldamisel ning et sise- ja välisjuurdluste erinevate õiguslike tingimuste tõttu võivad OLAFi volitused olla erinevad. Ent põhiõiguste ja menetluslike tagatiste standard peaks olema võimalikult range nii sise- kui ka välisjuurdlustes.

37. Põhiõigusi ja tagatise tuleks täpsustada ja kajastada konkreetsetes menetlustoimingutes samamoodi nagu Euroopa Prokuratuuri juhitud juurdlustes. Eriti oluline on see OLAFi uue Euroopa Prokuratuuri abistamise rolli tõttu, mis on välja pakutud Euroopa Prokuratuuri ettepanekus. Euroopa Prokuratuuri määruse ettepanekus on sätestatud kahtlustatavate ja süüdistatavate õiguste ulatuse üldkirjeldus, piiritledes seeläbi (kriminaal-) menetlustes tagatud miinimumstandardid.

Järelevalvekomitee on arvamisel, et Euroopa Prokuratuuri ettepaneku⁽¹⁾ artiklis 41 ja asjaomastes õigusaktides⁽²⁾ toodud menetluslike tagatiste kõrge standardi vastuvõtmine ei takistaks mingil moel OLAFil talle antud ülesande sõltumatut täitmist, vaid suurendaks selle lõpparuannete ja neile lisatud tõendite väärtust.

Kõrgemad standardid, mille alusel tõendeid hangitaks, kajastuksid kindlasti nende lubatavuses (ning samuti OLAFi lõpparuannete vastuvõetavuses) liikmesriikide kohtute menetlustes. Euroopa Prokuratuuri menetluslike tagatiste standardi vastuvõtmine aitaks samuti hajutada kahtlusi Euroopa Prokuratuuri „taotlusel“ korraldatud (haldus-) juurdluste käigus saadud tõendite lubatavuse või väärtuse suhtes, nagu on ette nähtud Euroopa Prokuratuuri ettepaneku artiklis 101.

Järelevalvekomitee leiab, et nende standardite ühtlustamine hõlbustaks tõendite edastamist haldusmenetluselt kriminaalmenetlusele ning tõendite vahetamist jurisdiktsioonide vahel⁽³⁾. See hoiaks ära olukorrad, kus tõendid oleksid hangitud ühe liikmesriigi õigusaktide alusel, kuid oleksid vastuolus teise liikmesriigi õigusaktidega, kus lõplik (või OLAFi korral hilisem) menetlus toimub ning juhtum lahendatakse.

38. Eelkõige ja siis, kui põhjendatud otsust menetluste edasilükkamise kohta ei ole tehtud, peaks juurdlusaluste isikute õigus saada teavet enda kaasamisest juurdlusse ja kõigist väidetest kajastuma nende võimaluses esitada oma märkusi, kaebusi või tõendeid ja teha ettepanekuid kogutavate tõendite kohta⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Nõukogu määrus, millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel, 30. juuni 2017 (dok nr 9941/17).

⁽²⁾ Nimelt:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. oktoobri 2010. aasta direktiiv 2010/64/EL õiguse kohta suulisele ja kirjalikule tõlkele kriminaalmenetluses (ELT L 280, 26.10.2010, lk 1);
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. mai 2012. aasta direktiiv 2012/13/EL, milles käsitletakse õigust saada kriminaalmenetluses teavet (ELT L 142, 1.6.2012, lk 1);
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2013. aasta direktiiv 2013/48/EL, mis käsitleb õigust kaitsjale kriminaalmenetluses ja Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluses ning õigust lasta teavitada vabaduse võtmisest kolmandat isikut ja suhelda vabaduse võtmise ajal kolmandate isikute ja konsulaarasutustega (ELT L 294, 6.11.2013, lk 1);
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/343, millega tugevdatakse süütuse presumptsiooni teatavaid aspekte ja õigust viibida kriminaalmenetluses kohtulikult arutelul (ELT L 65, lk 1);
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/1919, milles käsitletakse tasuta õigusabi andmist kahtlustatavatele ja süüdistatavatele kriminaalmenetluses ning isikutele, kelle üleandmist taotletakse Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluses (ELT L 132, 21.5.2016, lk 1).

⁽³⁾ Järelevalvekomitee arvates on see eriti oluline käibemaksualaste pettuste/eeskirjade eiramiste riikidevaheliste juhtumite korral.

⁽⁴⁾ Vt kohtuasi C-269/90: Technische Universität München, EKL 1991, lk I-5469, punkt 14; kohtuasi C-525/04 P: Hispaania vs. Lenzing, EKL 2007, lk I-9947, punkt 58 ja M, punkt 88.

Juurdlusalustel isikutel peab olema võimalik kasutada seda õigust menetluse käigus enne esimest ülekuulamist, selle ajal ja pärast seda. Samuti tuleks võimaldada neile juurdepääs OLAFi kogutud tõenditele hiljemalt enne lõpparuande saatmist riikide ametiasutustele koos soovustega. See võimalus on eriti oluline siis, kui lõpparuanne sisaldab soovitusi meetmete võtmiseks kriminaalmenetluses. Juurdluse objektiivsuse ja erapooletuse tagamiseks peaks juurd-lusalustel isikutel olema võimalus esitada märkusi lõpparuande kohta ning nende märkused tuleks lisada lõpparuandele ja soovitustele, mis saadetakse riikide ametiasutustele.

39. Järelevalvekomitee on teadlik, et tuleb saavutada tasakaal OLAFi dokumentidele juurdepääsu ning nii juurdluse konfidentsiaalsuse kui ka dokumentides sisalduvate isikuandmete kaitse vahel. Seega peaksid erandid tõenditele (st juurdluse käigus kogutud dokumentidele) juurdepääsu andmisest olema nõuetekohaselt põhjendatud. Juurdlusalustel isikutel, kellele dokumentidele juurdepääsu võimaldamisest keelduti, peaks olema võimalus see otsus edasi kaevata, vähemalt OLAFi sisesse kaebuste esitamise korra alusel.
40. Õigust saada teavet tuleks laiendada juurdlusaluste isikute seaduslikule esindajale (juurdlusaluse isiku valitud isik vastavalt artikli 9 lõikele 2 *in fine*), et tagada nende õigus asjakohasele kaitsele. Seaduslik esindaja peaks saama sama teabe samal ajal nagu juurdlusalune isik.
41. Kaaluda tuleks, kas peaks laiendama õigust iseennast mitte süüistada, nii et see hõlmaks tunnistaja või juurdlusaluse isikuga isiklikult lähedaselt seotud isiku kaasamist kriminaalmenetlusse. Seda õigust tuleb määruses täpsustada olukordade puhul, kus näiteks tunnistaja on juriidilise isiku esindaja ja ta süüstaks juriidilist isikut ütluste andmisega. Samal ajal tuleks määruses kehtestada kohustus, et tunnistajad peavad kohale ilmuma ja ütlushi andma, koos tagajärgedega, kui nad seda ei tee. Õigus iseennast mitte süüistada peab olema igale OLAFi ülekuulatavale isikule, kaasa arvatud kohapealsete kontrollide käigus ülekuulatavatele isikutele tagatud õiguste osa.

Õigus tõhusale kohtulikule kontrollile

42. Alates asutamisest on järelevalvekomitee olnud teadlik puudustest tõhusa kohtuliku kontrolli õiguse kasutamisel. Järelevalvekomitee on pooldanud õigusasutust, mis jälgiks püsivalt OLAFi tegevust, eriti sunni- ja muude üksikisiku õigusi piiravate meetmete kasutamist⁽¹⁾. Üksnes õigusasutus suudaks korralikult kontrollida, kas juurdlus viidi läbi nõuetekohaselt menetlust järgides nii, et kogutud tõendid oleksid lubatavad juhtumi jurisdiktsiooni omavas kohtus.

See, mil määral põhiõiguste austamist haldusjuurdlust korraldava asutuse kohtuliku kontrolli käigus uuritakse, võib olla selle tõhususe hindamise mõõdupuuks.

Samal ajal võib põhiõiguste kaasamise ulatus olla haldusjuurdlust korraldava asutuse tegevuse vajaliku kohtuliku kontrolli ulatuse mõõdupuu⁽²⁾.

Määruses ei nähta ette OLAFi juurdluste õiguspärasuse tõhusat kontrolli, v.a sisejuurdluste korral ja üksnes siis, kui see puudutab ametnikke või teenistujaid. Ametnikud ja teenistujad võivad esitada kaebuse OLAFi peadirektorile vastavalt personalieeskirjade artiklis 90 sätestatud korrale, mille kohaselt võib edasikaebused esitada tagasiulatavalt Üldkohtusse.

43. Tõhusa kohtuliku kontrolli ja ameti järelevalve põhiküsimus tekitab ebakindlust ameti sõltumatuse osas, samuti põhjustas see OLAFi juurdluste õiguspärasusega seotud kaebusi, mis on varasemalt esitatud Euroopa Liidu Kohtusse.

⁽¹⁾ Järelevalvekomitee kutsus üles lahendust otsima juba 2000. aastal (vt järelevalvekomitee 2000. aasta eduaruanne); vt ka sõltumatute ekspertide komisjoni teine aruanne (1999), II köide, lk 178, punkt 5.12.8 ja lk 185, punkt 5.14.4.

⁽²⁾ Vt: USA põhiseadus, viies muudatus, annotatsioon 12.

Euroopa Kohus on järjepidevalt lükanud tagasi riikide ametiasutustele või ELi pädevatele asutustele edastatud OLAFi lõpparuannete tühistamishagid. Peamiselt põhjendati tagasilükkamisi sellega, et vaidlusalused õigusaktid ei muutnud märkimisväärselt hageja olukorda ⁽¹⁾ ning et tõhusat õiguskaitset tuleb pidada mitte ainult eraldi õiguskaitsevahendiks, vaid mitmest järjestikusest täiendavast õiguskaitsevahendist koosnevaks õiguslikuks tooteks ⁽²⁾.

IV PEATÜKK

OLAFi juurdluste järelevalve ja kontroll; järelevalvekomitee roll ja selle koostöö teiste asutustega

Üldised märkused

44. Järelevalvekomitee on jätkuvalt arvamusel, et isegi praegustes tingimustes tuleb kehtestada põhiõiguste riivamise kergesti kättesaadav kontroll, ⁽³⁾ mida teostab sõltumatu õigusasutus. Seoses Euroopa Prokuratuuri asutamisega ja plaaniga, et OLAF peaks Euroopa Prokuratuuri abistama, on see muutunud kiireloomuliseks küsimuseks.

Praegused õiguskaitsevahendite võimalused, mida rakendatakse OLAFi tegevuse suhtes, ⁽⁴⁾ on piiratud selliselt, et neid ei saa kasutada eraldi tulevases muutunud institutsioonilises ja menetluslikus süsteemis, kus: i) seos haldus- ja kriminaaljuurdluste vahel on tugevam ja ii) on ette nähtud Euroopa Prokuratuuri taotlusel algatatud OLAFi haldusmenetluses kogutud tõendite lubatavus.

45. Määrus ei usaldanud kohtuliku järelevalve ülesannet järelevalvekomiteele, kes ei tohi sekkuda pooleliolevate juurdluste käiku. Samuti muudab asjaolu, et järelevalvekomitee liikmed on oma riikides kõrgematel ametikohtadel, nende võimaliku rolli OLAFi juurdluste läbivaatajana keeruliseks.

Euroopa Kohtu roll

46. Euroopa Liidu Kohtul on otsustusõigus järelevalve seisukohast olulistes küsimustes. Kohus on täiesti sõltumatu asutus, mis saab vajaduse korral sekkuda juurdluste käiku ⁽⁵⁾.

Hoolimata neist iseärasustest on järelevalvekomitee arvamusel, et Euroopa Liidu toimimise lepingus on antud Euroopa Kohtule erinevad ülesanded, mis jäävad kaugemale konkreetsete haldusjuurdluste meetmete pidevast järelevalvest. Euroopa Kohtu praeguse pädevuse alusel näeb järelevalvekomitee takistusi kohtu pidevale järelevalvele OLAFi üle. Euroopa Kohtu seisukohta, eeskätt seda, et liikmesriikide õigusasutustele saadetud OLAFi lõpparuanded ei kujuta endast ametniku huve kahjustavat meedet, kuna see ei muutnud selgelt juurdluste isiku õiguslikku olukorda, kohaldatakse jätkuvalt, välja arvatud juhul, kui näiteks: i) OLAF suutis juurdluste lõpus määrata karistuse, mis tooks kaasa sellise muutuse, ii) on kohustus algatada lõpparuande põhjal või OLAFi taotlusel riiklikke menetlusi

47. Kui kõigi OLAFi meetmete kohtulik järelevalve tehtaks Euroopa Kohtu ülesandeks, ⁽⁶⁾ suureneks märkimisväärselt tema töökoormus ja see eeldaks kohtult täiendavaid vahendeid. Samuti leiab järelevalvekomitee, et Euroopa Kohtu menetluste keskmine kestus ⁽⁷⁾ on ebapiisav OLAFi üle järelevalve teostamiseks, sest paljudel juhtudel saabuks kohtuotsus kas pärast seda, kui juhtum on juba lõpetatud, või pärast lõpparuande saatmist riikide ametiasutustele. Teisisõnu ei avaldaks see vahetut mõju juurdluste käigule; ei oleks võimalik parandada juurdluste käigus juurdlustes ega saada neist parandustest kasu liikmesriikide ametiasutustes toimivate hilisemate menetluste käigus.

⁽¹⁾ 18. detsembri 2003. aasta kohtuasi T-215/02: Gómez-Reino vs. komisjon, EKL 2003, lk 345, punktid 50–56 ja 8. aprilli 2003. aasta kohtuasi C-471/02 P: Gómez-Reino vs. komisjon, EKL 2003, lk I-3207. Seoses muude kui juurdlustoimingutega tunnistati OLAFi valduses olevale teabele juurdepääsuga seotud tühistamishagi vastuvõetavaks (liidetud kohtuasjad T-391/03 ja T-70/04: Franchet ja Byk vs. komisjon).

⁽²⁾ 4. oktoobri 2006. aasta kohtuasi T-193/04: Tillack vs. komisjon, EKL 2006, lk II-3995.

⁽³⁾ Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 2010. aasta otsus kohtuasjas nr 29408/08: Société Canal Plus jt vs. Prantsusmaa.

⁽⁴⁾ Kaasa arvatud see, et a) ELi ametnikel on võimalus esitada kohtule hagi (pärast personalieeskirjade artiklite 90 ja 91 kohast haldusmenetlust); b) on võimalus taotleda, et liikmesriikide kohtud saadavad eelotsusetaotluse Euroopa Kohtule, kellel on ainsana pädevus tühistada ELi õigusakte; c) on võimalus esitada kahjude hüvitamise hagi.

⁽⁵⁾ J. F. H. Inghelram „Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF) – An Analysis with a Look Forward to a European Public Prosecutor’s Office“, Europa Law Publishing, 2011, lk-d 200, 216, 230–233.

⁽⁶⁾ Järelevalvekomitee on teadlik erinevatest seisukohtadest selle kohta, kas Euroopa Liidu toimimise lepingu muudatused seavad sellise pädevuse loomise eeltingimuseks.

⁽⁷⁾ Menetluste keskmine kestus Euroopa Kohtus on tavaliselt pikem kui 12 kuud (lisateabe saamiseks vt Euroopa Liidu Kohtu aastaaruanne (2016), lk 15).

Samas leiab järelevalvekomitee häid külgi Euroopa Kohtu võimalikus kaasamises OLAFi kohtulikku järelevalvesse. Eriti oleks kasu kohtus rakendatavate menetluseeskirjade põhikogumist, mis oleks seega kõikide eri liikmesriikidest pärit poolte puhul ühesugune. Kui kohtu pädevuse küsimus lahendatakse, kutsub järelevalvekomitee Euroopa Parlamenti, nõukogu, komisjoni ja Euroopa Kohust üles uurima ELi toimimise lepingu artikli 257 võimalusi sellega seoses.

Liikmesriikide õigusasutuste roll

48. Järelevalvekomitee arvates on liikmesriikide õigusasutustel parim võimalus tagada nõuetekohane menetlus juurdluses ja tõendite kogumisel, kaasa arvatud põhiõiguste ja menetluslike tagatiste tõlgendamise riigispetsiifilised aspektid. OLAFi välisjuurdlusmeetmete liikmesriikide kohtutes läbivaatamine tagaks kogutud tõendite stabiilsuse. Riikide ametiasutuste kaasamine juurdluse varajastel etappidel tagaks tõendite lubatavuse hilisemates menetlustes ja liikmesriikide kohtutes toimuvates menetlustes. Sel juhul ei peaks liikmesriikide õigusasutused kordama neid juurdlusmeetmeid, mida OLAF juba võttis oma juurdluse käigus. Samuti saaksid nad kasu riigi tasandil kättesaadavatest õiguskaitsevahenditest tulenevatest parandustest.
49. Liikmesriikide kohtute järelevalve OLAFi üksikute meetmete üle toob siiski kaasa killustatuse ohu ja (OLAFi puhul) vajaduse tegeleda 28 erineva süsteemiga. Samuti eeldaks see lahendus järgmist: i) OLAFi juurdluste järelevalve konkreetsete kohtute või muude õigusasutuste ülesandeks tegemist siseriiklikus õiguses tunnustatud konkreetsete menetluste osana või ii) OLAFi puhul autonoomsete menetluste loomist.
50. Liikmesriikide kohtutele OLAFi järelevalve üle jurisdiktsiooni andmise eeltingimus oleks nõuda, et liikmesriikide haldusasutused alustaksid OLAFi taotlusel riiklike menetlusi. Seejärel OLAF kas: i) järgiks oma autonoomseid menetluseeskirju ning asjaomase liikmesriigi eeskirju ja praktikat⁽¹⁾ (see on osaliselt praegune olukord); ii) järgiks ELi määrusega kehtestatud autonoomset menetlust või iii) osaleks aktiivselt konkreetset liiki riiklikus menetluses. Selline lahendus muudaks kohtuliku kontrolli OLAFi üksikute meetmete üle välisjuurdlustes kohe kättesaadavaks, samal ajal kui OLAFi juurdluste käigus kogutud tõendite lubatavus paraneks märkimisväärselt.

Kui OLAFi juurdlused oleksid osa riiklikest menetlustest, kuuluksid need liikmesriikide kohtute kontrolli alla. Seetõttu saaksid liikmesriikide kohtud esitada Euroopa Liidu Kohtule eelotsuse tegemiseks küsimuse ELi õiguse sätete tõlgendamise kohta enne oma otsuste tegemist sellistes juhtumites⁽²⁾.

Menetlustagatiste kontroll

51. Sisejuurdlustes aga ei saa OLAFi üksikute meetmete järelevalvet seada liikmesriikide õigusasutuste jurisdiktsiooni alla. See saab kuuluda üksnes ELi õigusasutuse jurisdiktsiooni alla.

OLAFi juurdluse all olevate isikute menetluslike tagatiste tugevdamiseks pakkus komisjon välja juurdlusasutuste isikute menetlustagatiste kontrollori⁽³⁾ ametikoha loomise. Kontrollor: i) vaataks läbi menetluslike tagatiste rikkumisi käsitlevad kaebused ja annaks mittesiduvaid soovitusi OLAFi peadirektorile nende kaebuste kohta; ii) jälgiks OLAFi juurdluste suhtes kohaldatavatest menetluslikest tagatistest kinnipidamist; iii) tagaks põhjendamatute viivituste vältimiseks juurdluste kiire läbiviimise; iv) lubaks ELi institutsioonide ruumides läbi viia inspekteerimisi ja teatud menetlustoiminguid.

Isegi kui kontrollori ametikoht koosneks kohtunikest, ei oleks sel siiski vajalikku sõltumatu kohtu staatust, sest puuduks vajalik võimude lahusus. Peale selle oli kavas, et kontrollor oleks halduslikult seotud komisjoniga ehk ühe asutuse ametissenimetamise kaasatud institutsiooniga. Arvestades seda, et kontrollor võib nõu anda ka teiste institutsioonide vastaste juurdlusmeetmete kohta, mõjutaks selle paigutamine täidesaatvate asutuste sekka ja selle muutmine komisjonist halduslikult sõltuvaks institutsioonidevahelist tasakaalu.

⁽¹⁾ Vt määruse nr 883/2013 artikli 3 lõige 3.

⁽²⁾ Vt 19. aprilli 2005. aasta määrus, Tillack vs. komisjon C-521/04 P(R), EU:C:2005:240, punktid 38 ja 39.

⁽³⁾ COM(2014) 340 final, 11. juuni 2014; ettepaneku vastuvõtmine Euroopa Parlamendis on veel pooleli.

52. Järelevalvekomitee arvates puuduks välja pakutud menetlustagatiste kontrolöri ametikohal vajalik kohtu staatus, mis tekitaks kahtlusi selle sõltumatuse suhtes ja tähendaks seda, et see ei suudaks rahuldavalt tagada õigust tõhusale kohtulikule kontrollile erinevalt olukorrast, kus see tehtaks ülesandeks Euroopa Kohtule või liikmesriikide kohtutele. Lõpuks kattuksid kontrolöri volitused seoses menetluslikest tagatistest kinnipidamise jälgimise ja juurdluste kestusega oma olemuselt järelevalvekomitee samade volitustega, killustades OLAFi järelevalvet ja riskides vastuoludega järelevalveasutuste töös. Seetõttu soovib järelevalvekomitee leida võimalused tõhusa kohtuliku kontrolli õiguse kasutamiseks, viies selle ülesande kas liikmesriigi või ELi tasandi tõelise õigusasutuse jurisdiktsiooni alla.
53. Peale selle esineb kontrolöri pädevuse ja järelevalvekomitee töö vahel selgeid kattuvusi. Igapäevane töö mõlema asutuse eraldi sekretariaatides oleks väga sarnane ning seisneks üksikute juhtumitoimikute läbivaatamises, et kontrollida menetlusõigustest kinnipidamist ja juurdluste kestust. Selle tulemusel võib järelevalvekomitee juhuslikult ja isegi enda teadmata läbi vaadata sama juhtumit, mida kontrolöri oma poolse läbivaatamise raames. See ei tooks kaasa üksnes töö dubleerimist, vaid ka selle, et kaks asutust annaksid OLAFi peadirektorile lahknevaid või isegi vastuolulisi soovitusi ⁽¹⁾.
54. Lisaks on komisjon teinud ettepaneku luua kohtuliku läbivaataja ametikoht, et lubada OLAFil võtta jõuliselt juurdlusmeetmeid seoses ELi institutsioonide liikmetega ⁽²⁾. Seetõttu hõlmaks kohtuliku läbivaataja töö ka põhiõiguste austamise ja menetluslikest tagatistest kinnipidamise läbivaatamist (kuigi kohtulik läbivaataja tegutseks enne meetmete võtmist, mitte pärast).

Võidakse tunda tõsiselt muret OLAFi sõltumatuse üle sõltuvalt läbivaataja volitustest, millist liiki tegevust ta teostaks üksikute juhtumite ja kas läbivaataja ametikoht oleks osa komisjonist või sellega mingit moodi liidetud. Sõltuvalt sellest, kus läbivaataja haldushierarhias paikneb, võib tema pädevus anda nõu komisjoni liikmete vastaste juurdlusmeetmete suhtes, aga ka seoses muude institutsioonidega, mõjutada institutsioonidevahelist tasakaalu.

Peale selle, kuna kontrolör paikneks samasugusel kohal ja oleks järelevalvekomiteest eraldi, võidakse tunda muret tema sõltumatuse ja selle üle, kui tasuv on omada eraldi sekretariaati sama tegevuskavaga nagu järelevalvekomitee sekretariaadil.

55. Kahe täiendava, kuid järelevalvekomiteest eraldiseisva, OLAFi kontrollimiseks mõeldud ametikoha loomine tooks kaasa sõltumatute järelevalveasutuste kordamise, mille tulemusena tekiks arvatavasti segadus või pädevuste konflikt ning töö dubleerimine.

Järelevalvekomitee eelistatud lahendus on luua vahetu juurdepääs sõltumatule kohtule, mis vaataks läbi OLAFi üksikute meetmed ja teeks kindlaks OLAFi juurdluste all olevate isikute õiguspärased ootused. Üksnes õigusasutus saab adekvaatselt kontrollida, kas juurdlus viidi läbi nõuetekohase menetluse kohaselt ning tagab seega kõrge tõendamisstandardi, mida nõutakse (eeskätt) hilisemates kriminaalmenetlustes liikmesriigis.

56. Järelevalvekomitee leiab, et vahetu võimalus kasutada õigust tõhusale kohtulikule kontrollile parandaks OLAFi juurdluste käigus kogutud tõendite lubatavust liikmesriigi haldus- või kriminaalmenetluses. Kuna on ette nähtud, et OLAF ja Euroopa Prokuratuur teevad tihedat koostööd, on menetlusstandardid, kaasa arvatud kohtuliku kontrolli võimalus, tõendite sobivuse ja nende kahe institutsiooni vahel sujuva vahetuse seisukohast olulised.

⁽¹⁾ Järelevalvekomitee 27. mai 2014. aasta märkus OLAFi peadirektorile, Brüssel, JD/ICL/aw D (2014-OSC-0081).

⁽²⁾ Teatis „OLAFi juhtimise parandamine ja juurdlustega seotud menetlustagatiste tugevdamine“ (COM(2013) 533 final, 17.7.2013).

V PEATÜKK

Järelevalvekomitee ja selle sekretariaadi roll, staatus ja pädevused: määrus nr 883/2013 ja määrus 2016/2030**Järelevalvekomitee ülesanne: üldised märkused**

57. OLAFi järelevalvekomitee ülesanne on tugevdada OLAFi sõltumatust talle määrusega nr 883/2013 ⁽¹⁾ antud volituste nõuetekohasel kasutamisel. Järelevalvekomitee on OLAFi järelevalveorgan ja OLAFi sõltumatuse kaitsja. See täidab OLAFi peadirektori nõustaja rolli ja aitab täita peadirektoril tema ülesandeid. See on ka ELi institutsioonide dialoogipartner ⁽²⁾.

Järelevalvekomitee on ainulaadne sõltumatu asutus, millel on väga tugevad volitused. Komitee liikmete valimisel peavad nõukogu, komisjon ja Euroopa Parlament ning kõigist kolmest institutsioonist koosnev ajutine asutus kokkuleppe saavutama.

Järelevalvekomitee volituste ulatust laiendati määrusega nr 883/2013. Seda tehti eeskätt küsimuste tõttu, mis puudutasid seda, kuidas teavitada komiteed liikmesriikide ametiasutustele saadetud dokumentidest ja järelevalvekomitee pädevusest tegeleda juhtumitega, mille uurimine on veel pooleli, ⁽³⁾ ja ka vajaduse tõttu tugevdada menetlusõigusi ja menetluslikke tagatiseid.

Järelevalvekomitee volitused uues määruses ja selle määrusega 2016/2030 tehtud muudatuses

58. Peamised määrusega nr 883/2013 tehtud muudatused järelevalvekomitee suhtes on seotud järgnevaga:

- järelevalvekomitee volitused juurdluste kestuse ja menetluslikest tagatistest kinnipidamise jälgimisel ⁽⁴⁾;
- järelevalvekomitee teavitamine ja sellega konsulteerimine sisejuurdluste korral, mis nõuavad erandkorras täielikku salajasust ⁽⁵⁾;
- komitee võimalus küsida OLAFilt täiendavat teavet juurdluste kohta ⁽⁶⁾;
- peadirektori määratud juurdlusprioriteetide kättesaamine enne nende avaldamist iga-aastases juhtimiskavas;
- peadirektorilt korrapärase teabe saamine ⁽⁷⁾;
- konsulteerimine enne juurdlusmenetlusi käsitlevate suuniste vastuvõtmist ⁽⁸⁾.

Määruses nr 883/2013 on selgitatud ka, et OLAFi peadirektorile saadetud järelevalvekomitee arvamused võivad sisaldada soovitusi. Samuti pikendati määruses juhtumite puhul, mis kestavad üle 12 kuu, ajavahemikku enne järelevalvekomitee teavitamist ning võeti kasutusele iga-aastane arvamuste vahetus institutsioonide vahel järelevalvekomitee osalusel ⁽⁹⁾.

59. Pärast edasisi arutelusid, peamiselt nõukogus, komisjonis ja Euroopa Parlamendis, kinnitati veel kord järelevalvekomitee autonoomsust ja sõltumatust sellega, et lahutati haldusvastutus komitee sekretariaadi eest ja järelevalvekomitee eelarve OLAFist ⁽¹⁰⁾. Selle uue määruse rakendamiseks oli vajalik tihe koostöö järelevalvekomitee ja komisjoni vahel.

⁽¹⁾ Määruse nr 883/2013 artikkel 15.

⁽²⁾ Määruse nr 883/2013 artikli 15 lõige 2 ja artikkel 16

⁽³⁾ 8. juuli 2008. aasta Esimese Astme Kohtu otsus (kolmas koda) kohtuasjas T-48/05: Yves Franchet ja Daniel Byk vs. Euroopa Komisjon.

⁽⁴⁾ Määruse nr 883/2013 artikli 7 lõige 8 ja artikli 15 lõige 1

⁽⁵⁾ Määruse nr 883/2013 artikli 4 lõige 6.

⁽⁶⁾ Määruse nr 883/2013 artikli 15 lõige 1.

⁽⁷⁾ Määruse nr 883/2013 artikli 17 lõige 5.

⁽⁸⁾ Määruse nr 883/2013 artikli 17 lõige 8.

⁽⁹⁾ Määruse nr 883/2013 artikli 15 lõige 1, artikli 7 lõige 8 ning artikli 16 lõige 1.

⁽¹⁰⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. oktoobri 2016. aasta määrus (EL, Euratom) 2016/2030, millega muudetakse määrust (EL, Euratom) nr 883/2013 Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) järelevalvekomitee sekretariaadi osas.

Järelevalvekomitee roll: määruse nr 883/2013 alusel tõlgendamine

60. Järelevalvekomitee märgib, et tema volituste, positsiooni ja sõltumatuse üksikasjad ning tema järelevalverolli ulatus on alates selle asutamise kuulunud tõlgendamisele. Määrus nr 883/2013 andis järelevalvekomiteele uued volitused, kuid ei toonud sisse paljusid selgitavaid üksikasju nende kohta, samal ajal kui selguse puudus selle suhtes, kuidas OLAFi peadirektor peab järelevalvekomitee rolli ja volitusi tõlgendama, tõi kaasa mitmeid arutelusid ja teabevahetusi, eeskätt komitee ja OLAFi vahel ⁽¹⁾.
61. Samuti märgib järelevalvekomitee, et vastupidiselt tema tugevale mandaadile, mis on keerulise valikumenetluse tulemus, on talle antud üksnes õigus saada teavet, avaldada arvamusi, teha soovitusi ja osaleda teatud protsessides; ent tal puudub pädevus tagada õiguslike vahenditega määrusega nr 883/2013 kehtestatud kohustuste täitmine. Kui OLAF jätab kohustused täitmata, puuduvad sel õiguslikud tagajärjed. Seda on täheldatud näiteks järelevalvekomitee volituste ulatust ja teabele juurdepääsu käsitlevates aruteludes ⁽²⁾.
62. Võttes arvesse, et OLAFi sõltumatusega seotud probleemid olid peamine põhjus järelevalvekomitee loomiseks, leiab komitee, et tema praegused volitused ei ole piisavad selleks, et täita oma rolli ja tagada OLAFi sõltumatus. Järelevalvekomitee arvab, et kui kõne all on ameti või peadirektori sõltumatus, peaks ELi institutsioonidel, eriti neil, kes annavad komiteele volitused, olema vastavad kohustused anda järelevalvekomiteele vähemalt asjakohast teavet. Järelevalvekomitee väärtustab tugevat rolli OLAFi peadirektori valimisega seotud protsessides.

Kui komisjon peab kaaluma peadirektori puutumatusse äravõtmist, peab järelevalvekomitee vajalikuks jälgida otsustamisprotsessi ja saada juurdepääs asjakohasele teabele.

Kui OLAFi või selle peadirektori sõltumatusega seotud probleemid tulenevad peadirektori enda meetmetest, tuleks kaaluda seda, et järelevalvekomiteel oleks volitus alustada distsiplinaarmenetlust komisjonis ja osaleda menetluses.

OLAFi juurdlusfunktsiooni korrapärase jälgimine

63. Kontroll ja järelevalve üldiselt eeldavad juurdepääsu kogu asjakohasele teabele. Selle kättesaadavusest sõltub järelevalveasutuse töö tulemuse objektiivsus. Järelevalvekomitee peaks sõltumatu asutusena pakkuma objektiivseid aruandeid ja arvamusi, mis ei tohi põhineda üksnes OLAFilt saadud teabel, vaid ka: i) kõigi nende OLAFi dokumentide omapoolisel analüüsil, mida järelevalvekomitee peab OLAFi sõltumatuse hindamise seisukohast vajalikuks ning ii) nõuetekohasel menetlusel seoses menetluslike tagatiste kohaldamise ja juurdluste kestusega.
64. Järelevalvekomitee juhtis tähelepanu rasketele juhtumiga seotud teabe hankimisel ja juurdepääsu saamisel juhtumitoimikutele ning märkis, et see olukord kahjustas tema järelevalverolli tõhusust ⁽³⁾. Sõltuvus OLAFist teabele juurdepääsu saamisel on olnud järelevalvekomitee arvamuste ja aruannete ühisnimetaja juba alates 2010. aastast ⁽⁴⁾ ja varemgi. Kuiigi järelevalvekomitee volitusi muudeti määrusega nr 883/2013, ei tagatud tõhusat, filtreerimata ja häirimatut juurdepääsu juhtumi andmetele selgete eeskirjade ja vastavate kohustuste määramise teel.
65. Järelevalvekomiteele antud teabe valimine ei tohi sõltuda kontrollitava ameti enda või välisasutuse otsusest. Määruse praegune versioon jätab ohtralt tõlgendamisruumi ega ole piisavalt selge OLAFi ja järelevalvekomitee vahelist teabevoo käsitlevate sätete osas.

⁽¹⁾ Vt ka kolme institutsiooni õigustalituste ühine arvamus.

⁽²⁾ Järelevalvekomitee OLAFi juhtumitega seotud teabele juurdepääsu käsitleva praktilise meetodi kohta vt „Memo, mis käsitleb järelevalvekomitee kontrolli OLAFi juurdlustegevuse üle ajavahemikus 1999–2012“.

⁽³⁾ Nt järelevalvekomitee aruandes nr 1/2014 „OLAFi juurdluste sõltumatuse kaitse“ ja järelevalvekomitee 2014. ja 2015. aasta tegevusaruannetes.

⁽⁴⁾ Paljude muude dokumentide seas näiteks arvamus nr 4/2011 muudetud ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1073/1999 Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdluste kohta ja tunnistatakse kehtetuks määrus (Euratom) nr 1074/1999.

66. Kui järelevalvekomitee säilitab oma praegused volitused, on vaja anda komiteele õigus otsustada selle üle, milliseid dokumente või teavet peab ta oma funktsioonide elluviimisel vajalikuks. Komitee teabepäringud peaksid olema OLAFi töötajatele siduvad ega tohiks olla võimalust neid vaidlustada või ümber lükata ega viivitada teabe hankimisel. Seetõttu tuleks muuta määruse kõiki asjakohaseid kohti ⁽¹⁾. Järelevalvekomitee õigus täieliku juurdepääsu saamiseks teabele peaks hõlmama võimalust volitada oma sekretariaati taotlema teavet OLAFi kohta või saada tema nimel juurdepääsu sellisele teabele. Täielik vastutus nõutava või juurdepäätava teabe valimise ja kaitse eest oleks järelevalvekomiteel, kes on vastavalt oma volitusele otseselt vastutav komisjoni, Euroopa Parlamendi ja nõukogu ees.

Samuti tuleks määrukses ette näha mehhanism nende olukordade lahendamiseks, mil teabe esitamise kohustust ei järgita, et taastada teabevoog.

67. Vajalik on tagada järelevalvekomitee sekretariaadile ja järelevalvekomitee liikmetele pidev juurdepääs üldisele ja konkreetse juhtumiga seotud andmetele OLAFi andmebaasides ning teabele OLAFi sisevõrgus. Sel moel on järelevalvekomiteel võimalik korrapäraselt jälgida OLAFi juurdlusülesannete täitmist, eesmärgiga suurendada selle sõltumatust oma volituste nõuetekohasel kasutamisel.

Järelevalvekomitee abi OLAFi peadirektorile tema kohustuste täitmisel: juurdlusprioriteetid, juurdlusmenetluste suunised ning iga-aastane juhtimiskava

68. Määrusega tuleks anda järelevalvekomiteele piisavalt aega, et esitada märkusi juurdlusprioriteetide eelnõu kohta enne nende avaldamist ja esialgse eelarveprojekti kohta enne selle eelarve peadirektoraadi peadirektorile saatmist. Samamoodi tuleks saata kõik juurdlusmenetluste suunised ja nende muudatused järelevalvekomiteele kindlaksmääratud ajavahemiku jooksul, et järelevalvekomiteel oleks võimalik esitada oma arvamus ⁽²⁾.
69. Kui tekib kahtlusi OLAFi või selle peadirektori juurdlustegevuse sõltumatuse kohta, tuleb sellist olukorda puudutav teave saata viivitamata järelevalvekomiteele ⁽³⁾. Samuti peaks määruse nr 883/2013 muudatus paika panema põhjendatud otsuste saatmiseks kindlaksmääratud ajavahemiku, et edasi lükata teabe andmist institutsioonile, organile, ametile või asutusele, kus juurdlusega seotud isik töötab ⁽⁴⁾.
70. Samuti peaks määrukses toodud laialdane juurdepääs teabele hõlmama järelevalvekomitee liikmete ja järelevalvekomitee sekretariaadi liikmete juurdepääsu OLAFi ruumidele, et tagada pidev teabevahetus ja isiklik kontakt kahe asutuse vahel. Selline säte lihtsustaks ka OLAFi töötajatel kaebuste esitamist järelevalvekomiteele.

Kui järelevalvekomitee küsib täiendavat teavet juurdluste kohta, kaasa arvatud aruandeid ja soovitusi lõpetatud juurdluste kohta, tuleks määrukses paika panna ajavahemik, mille jooksul peaks OLAF tagama juurdepääsu sellisele teabele ja sellistele dokumentidele juhtumi toimikus, ning ka lahendusmehhanismi, kui juurdepääsu ei anta või sellest keeldutakse. Sama menetlust tuleks kohaldada käimasolevate juurdlustega seotud teabe ja andmete suhtes, kuid ilma et järelevalvekomitee sekkuks selliste juurdluste käiku.

Järelevalvekomitee liikmete staatus

71. Määruse nr 883/2013 muudatuses tuleks asjakohaselt määrata ja ühtlustada järelevalvekomitee liikmete staatus, lisades sätte, mille kohaselt järelevalvekomitee liikmed on *sui generis* tüüpi erinõunikud, kes nimetatakse ametisse viie aasta pikkuseks ametiajaks, mida ei pikendata. See tähendaks, et liikmetele oleks tagatud sõltumatus ning samal ajal oleks neil selge kohustuste ja vastutuste raamistik ning ka järelevalvekomitee liikmetena tehtavate ülesannetega seotud privileegid ja puutumatus.

⁽¹⁾ Näiteks tuleks artikli 15 lõike 1 esimesest lausest ja artikli 15 lõikest 5 välja jätta sõnad „nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel“.

⁽²⁾ Määruse (EL) nr 883/2013 artikli 17 lõiked 5 ja 8 ning komisjoni 28. aprilli 1999. aasta otsuse (millega asutatakse Euroopa Pettusteavastane Amet (OLAF) (1999/352/EÜ, ESTÜ, Euratom)) artikli 6 lõige 2.

⁽³⁾ Määruse nr 883/2013 artikli 15 lõige 1 ja artikli 17 lõige 3.

⁽⁴⁾ Määruse nr 883/2013 artikli 4 lõige 6.

VI PEATÜKK

Euroopa Prokuratuuri asutamine ja selle mõju OLAFi juurdlustele

72. 8. juunil 2017 leppis nõukogu kokku Euroopa Prokuratuuri loomist käsitlevat määrust puudutavas üldises lähene-misviisis. Määruse eesmärk oli luua amet, millel on teatud tingimustel õigus uurida ELi pettusi ja muid ELi finants-huve mõjutavaid kuritegusid ning nende eest süüdistust esitada. See ühendab Euroopa ja liikmesriikide õiguskaitsea-laseid jõupingutusi ELiga seotud pettuste vastu võitlemisel⁽¹⁾. Poliitiline kokkulepe uue Euroopa Prokuratuuri loomiseks saavutati 20 liikmesriigi vahel tõhustatud koostöö alusel.
73. OLAFi sõltumatuse ja selle tõhusate funktsioonide valvurina on järelevalvekomitee väga mures ameti ajaloos toimuva suurima muutuse pärast ja mõju pärast, mida see avaldab ameti võimele jätkata oma volituste täitmist. Kuna kõigis selle saavutamise meetodites ja tehnilises korras ei ole veel kokku lepitud, on institutsioonid märkinud üksnes seda, et märkimisväärne hulk ametikohti läheb OLAFilt (ja mitte ainult) üle Euroopa Prokuratuurile⁽²⁾. Koos ametikohta-dega on ette nähtud ka vastava tegevuskava saatmine OLAFilt Euroopa Prokuratuurile. Euroopa Prokuratuur vastutab ELi finantshuve mõjutavate kuritegude uurimise ja nendega seotud süüdistuste esitamise eest,⁽³⁾ mis hõlmab suurt osa praegusest OLAFi tegevuskavast. Vastupidiselt eeldustele, et OLAFi tegevuskava kahaneb pärast Euroopa Proku-ratuuri loomist, on järelevalvekomitee arvamusel, et OLAFi töökoormus saab olema sama suur kui praegu või isegi suureneb veelgi.
74. Järelevalvekomitee ei ole täiesti kindel, kas eeskirjade eiramiste või pettuste uurimise ajaaspekti võeti Euroopa Prokuratuuri või OLAFi tulevase töökoormuse hindamisel ja kavade koostamisel täielikult arvesse. Praeguses süsteemis avab OLAF juhtumi eeskirjade eiramiste või raskete asjaolude esinemise põhjendatud taotluste alusel, aga alles pärast ajavahemikku (mis on iga juhtumi puhul erinev), mille käigus kahtlust kas kinnitatakse või lükatakse ümber. Selle aja jooksul teavitatakse mõnikord riikide ametiasutusi ja palutakse neil teha koostööd, samal ajal kui mõnikord alustavad nad paralleelset (kriminaal- või haldus-) juurdlust. Pärast seda, kui Euroopa Prokuratuur hakkab täielikult toimima, teavitatakse teda ELi finantshuve mõjutava kuriteo elementidega juhtumitest, mis võimaluse korral edastatakse Euroopa Prokuratuurile, samal ajal kui sellele järgnev kriminaalmenetluse alustamine sõltub sellest, kuidas Euroopa Prokuratuur igat juhtumit hindab. Ent selliste juhtumite edastamine Euroopa Prokuratuurile võib võtta märkimisväärselt palju aega. Selle põhjuseks on esialgsete tõendite kogumisel kulutatud märkimisväärne aeg selle hindamiseks, kas sellel tõepoolest on kuriteo tunnused. Euroopa Prokuratuurile edastamisele eelnev aeg võib olla samaväärne praeguse juurdluseks kuluva ajaga enne, kui määruse nr 883/2013 kohaselt saadetakse lõpparuanne liikmesriikide ametiasutustele.
75. Peale selle võib Euroopa Prokuratuur nõuda, et OLAF esitaks teavet, analüüse, ekspertiise, tegevusabi ja/või viiks läbi haldusjuurdlust, kas samas juhtumis, millega OLAF tegeles enne edastamist, või muudes juhtumites, millega OLAF pole kunagi tegele-nud. Järelevalvekomitee on veendunud, et see Euroopa Prokuratuuri uus pädevus⁽⁴⁾ koos vajadusega hinnata juhtumit enne OLAFi edastamist võib võrdsustada OLAFi praegust ja tulevast töökoormust. Peale selle märgib järelevalvekomitee seoses OLAFi tulevase töökoormusega, et enamus juhtumitest, millega OLAF tegeleb, ei kuulu Euroopa Prokuratuuri pädevusse ning amet peab hakkama selliste juhtumitega tegelema, need lõpule viima või nende järelmeetmeid jälgima, kuni nende lahendamiseni. OLAFil säilib pädevus (kriminaal-) asjades, kui kuritegu kuulub Euroopa Prokuratuuri pädevusse,⁽⁵⁾ kuid see kahjustab või tõenäoliselt kahjustab ELi finantshuve alla 10 000 euro ulatuses⁽⁶⁾. Seetõttu peab OLAF säilitama oma praegused struktuurid. Seda kinnitab asjaolu, et kaheksa liikmesriiki ei osale Euroopa Prokuratuuris. Seoses nende riikidega säilitab OLAF oma praeguse positsiooni ja pädevuse.

⁽¹⁾ 8.–9. juunil 2017 Luxembourgis toimunud nõukogu 3546. istungi (justiits- ja siseküsimused) tulemused, 10136/17, PR CO 33.

⁽²⁾ Vt näiteks seletuskiri (mõjud eelarvele), mis on lisatud komisjoni ettepanekule võtta vastu nõukogu määrus Euroopa Prokuratuuri asutamise kohta, COM (2013) 534 final, 17.7.2013.

⁽³⁾ Määruse eelnõu, millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel (konsolideeritud tekst 30.6.2017), artikkel 4 koos artikli 2 lõikega 3, milles määratletakse „liidu finantshuvid“ kui „kõik tulud, kulud ja varad, mis on hõlmatud liidu eelarvega ja asutamislepingute alusel asutatud institutsioonide, organite ja asutuste eelarvetega või nende hallatavate ja kontrollitavate eelarvetega“.

⁽⁴⁾ Määruse eelnõu, millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel (konsolideeritud tekst 30.6.2017), artikkel 101.

⁽⁵⁾ Määruse eelnõu, millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel (konsolideeritud tekst 30.6.2017), artikli 22 lõike 1 tähenduses.

⁽⁶⁾ *Ibid.* Artikli 25 lõige 2, koos punktides a ja b toodud eranditega.

76. Seega eeldab järelevalvekomitee, et Euroopa Prokuratuuri ettepaneku eesmärk hoiduda töö dubleerimisest võidakse saavutada tiheda teabevahetuse teel ⁽¹⁾. Tegelikult jääb ameti töökoormus siiski samaks või on isegi suurem kui praegu. Selle põhjuseks on asjaolu, et OLAF peab endiselt hindama iga juhtumit enne selle Euroopa Prokuratuurile saatmist, mis on tingitud: i) vajadusest edastada teave Euroopa Prokuratuurilt OLAFi juhtumite puhul, kus Euroopa Prokuratuur on otsustanud juurdlust mitte korraldada või on juhtumi tagasi lükanud; ii) Euroopa Prokuratuuri pädevusest anda OLAFi ülesandeid ning iii) asjaolust, et OLAF säilitab praeguse pädevuse liikmesriikides, kes ei osale Euroopa Prokuratuuri projektis.

Järelevalvekomitee on veendunud, et juurdluste laadi, menetluste liiki, juhtumite avamist ja lõpetamist või isegi teabe vahetamise kohustusi puudutavaid olulisi küsimusi ei tohiks jätta tõlgendamiseks ning need ei tohiks sõltuda Euroopa Prokuratuuri, OLAFi ja teiste institutsioonide vahel sõlmitud tulevases töökorrast. Kõik need menetluse põhiaspektid peaksid olema selgelt paika pandud OLAFi ja Euroopa Prokuratuuri käsitlevates määrustes, mis peaksid sisaldama ka nendevahelisi suhteid käsitlevaid sätteid.

77. Juurdluste laadi küsimus on järelevalvekomitee arvates kõige olulisem olukordades, kus OLAF tegutseb Euroopa Prokuratuuri taotlusel, st liikmesriigis algatatud kriminaalmenetluse käigus ja sellise menetluse, kaasa arvatud kriminaalmenetluse käigus tõendite esitamise eesmärgil. Isegi kui OLAF ei näita üles initsiatiivi ega alusta juba Euroopa Prokuratuuri uuritud faktide ⁽²⁾ alusel ühtegi paralleelset haldusjuurdlust, tegutseb ta ⁽³⁾ Euroopa Prokuratuuri taotlusel ja korraldab haldusjuurdlust ⁽⁴⁾.
78. Selliste juurdluste halduslik laad tõstatab palju küsimusi, mis võivad hiljem anda põhjust kaebuste esitamiseks seoses kriminaalmenetluse käigus antud õiguste ja tagatistega. Euroopa Prokuratuuri ettepaneku artikli 101 lõike 3 punkti c kohaselt ei kohaldataks OLAFi tehtavate haldusjuurdluste suhtes kohtulikku ega prokuratuuri järelevalvet. Kuna selline ameti haldustegevus põhineks määrusel nr 883/2013, ei kohaldataks Euroopa Prokuratuuri määrusega antud menetluslikke tagatisi isegi siis, kui liikmesriikide kohtud hindaksid sellise tegevuse tulemusi tõenditena. Seetõttu rõhutab järelevalvekomitee korduvalt, et määruse nr 883/2013 muudatus peaks sisaldama samu menetluslikke tagatisi, nagu on toodud Euroopa Prokuratuuri ettepanekus, et vältida ebaõnnestumisi tulevastes kriminaalmenetlustes liikmesriigi kohtutes.
79. Kui OLAF peab tegutsema Euroopa Prokuratuuri abistava asutusena, leiab järelevalvekomitee, et prokuröride või uurimist teostavate kohtunike järelevalvet, mis põhineb riikide menetlusõigusel, tuleks teostada ka OLAFi tegevuse üle. Euroopa Prokuratuuri taotlusel teostatud tegevust tuleks pidada Euroopa Prokuratuuri enda meetmeteks ning sel juhul kohaldatakse nende suhtes Euroopa Liidu Kohtu kohtulikku kontrolli ⁽⁵⁾. Järelevalvekomitee juhib tähelepanu asjaolule, et Euroopa Prokuratuuri taotlusel haldusjuurdlusti korraldava amet võib minna vastuollu kriminaaljuurdluste jurisdiktsiooni tõlgendusega, eriti liikmesriikides, kes ei osale Euroopa Prokuratuuri projektis, või kolmandates riikides.
80. Järelevalvekomitee rõhutab riiklike ametiasutustega tehtava koostöö olulisust ja siseriikliku õiguse järgimist OLAFi juhivate juurdluste kõige varasemas staadiumis. Seda läheb vaja kõige enam olukordades, kus amet korraldab haldusjuurdlust Euroopa Prokuratuuri taotlusel ja kogub tõendeid kriminaalmenetluse eesmärgil. Järelevalvekomitee arvates tuleks kirjeldatud olukordades kohaldada ettenähtavuse nõudeid ja omavoliliste otsuste eest tõhusa kaitse tagatisi, kaasa arvatud kohtuliku kontrolli kaudu, samas ulatuses nagu kriminaalmenetluses ⁽⁶⁾. Tekib paradoks, et juhtudel, kui OLAF peab tegutsema Euroopa Prokuratuuri määruse artikli 101 lõike 3 kohaselt, võiks tal olla rohkem

⁽¹⁾ Määruse eelnõu, millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel (konsolideeritud tekst 30.6.2017), põhjendused 100, 103 ja 105.

⁽²⁾ *Ibid.* Artikli 101 lõige 2

⁽³⁾ OLAFi kohustust taotluse korral tegutseda ei ole ette nähtud. Järelevalvekomitee arvab, et Euroopa Prokuratuuri taotluse täitmise otsust ei tohiks jätta OLAFi hooleks.

⁽⁴⁾ Määruse eelnõu, millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel (konsolideeritud tekst 30.6.2017), artikli 101 lõike 3 punkt c.

⁽⁵⁾ *Ibid.* Artikli 42 tähenduses.

⁽⁶⁾ Võrreldge: Euroopa Inimõiguste Kohtu 22. jaanuari 2013. aasta otsus nr 42931/10: Camilleri vs. Malta.

volitusi kui riiklikel õiguskaitseasutustel ja kohtutel, kelle suhtes kehtivad ranged põhiõiguste ja tagatistega seotud kriminaalmenetluse sätted ⁽¹⁾. Muudetud määrus peaks seega kajastama uut olukorda ning asjaolu, et OLAF tegelikult on juurdlusi korraldav asutus, mis kogu ametlikult tõendeid kriminaalmenetluse eesmärgil (tegukses Euroopa Prokuratuuri taotlusel). Sel juhul tuleks OLAFi tegevust käsitleda Euroopa Prokuratuuri tegevusena ning selle suhtes peaksid kehtima samad järelevalve-eeskirjad, tagatised ja juurdlusega seotud isikute õigused nagu Euroopa delegeeritud prokuröride tegevuse puhul ⁽²⁾.

81. Selleks, et OLAF oleks võimeline Euroopa Prokuratuuri abistama, peaks tal olema asjakohane pädevus, nii et OLAFi abi ei takistaks Euroopa Prokuratuuri juhitavat menetlust. Kui Euroopa Prokuratuur tegeleb ka näiteks ELi ühtsele turule impordiga seotud intellektuaalomandi õiguste rikkumise juhtumitega, tuleks OLAFi volitused üle vaadata ja vastavalt tugevdada ⁽³⁾. Järelevalvekomitee leiab, et OLAFi volituste tugevdamine on vajalik, kuid rõhutab, et sellisel juhul tuleks samal ajal suurendada kontrolli ameti volituste üle.

Järelevalvekomitee roll suhetes Euroopa Prokuratuuriga

82. Järelevalvekomitee leiab ka, et tema roll OLAFi ja Euroopa Prokuratuuri vahelise dialoogi jälgimisel ja selles osalemisel võimaldab ära hoida Euroopa Prokuratuuri ettepaneku artiklis 101 sätestatud Euroopa Prokuratuuri pädevuste kuritarvitamise, selleks et tagada ametile määrusega nr 883/2013 antud põhiülesannete täitmine.

Määruse nr 883/2013 muudatus peaks kehtestama selged eeskirjad OLAFi jaoks, määrates talle kas kohustuse tegutseda Euroopa Prokuratuuri taotlusel ilma eranditeta või kehtestades erandid keeldumise põhjuste suletud nimekirjas. Järelevalvekomitee peab selle küsimuse jätmist OLAFi ja Euroopa Prokuratuuri töökorda ebasobivaks Euroopa Prokuratuuri ettepaneku artikli 101 mitmesuguse tõlgendamise võimaluse tõttu, mis oleks vastuolus ELi murega oma finantshuvide tõhusa ja õigeaegse kaitse pärast.

Kuna järelevalvekomiteel on tugev mandaat kõigilt kolmelt institutsioonilt, sooviks ta mängida olulist rolli ka OLAFi ja selle partnerite, nimelt Euroopa Prokuratuuri, Euroopa Kontrollikoja, Europoli, Eurojusti ja teiste ELi finantshuvide kaitse uue süsteemi partnerite vaheliste struktuuriliste, tööalaste ja pädevusega seotud sidemete loomisel. Kuna ELi finantshuvide kaitseks loodud uus institutsiooniline süsteem nõuab teatud kontrolli ja järelevalvet, pakub järelevalvekomitee ka oma pikaajalist kogemust aruteludeks nende loomise ja kohaldamise üle.

⁽¹⁾ Võrralge: Nt Euroopa Liidu Kohtu 6. septembri 2013. aasta liidetud kohtuasjad T-289/11, T-290/11 ja T-521/11; Deutsche Bahn jt vs. komisjon; Euroopa Inimõiguste Kohtu 15. juuli 2002. aasta otsus nr 37370/97: *Stratégies et Communications et Dumoulin vs. Belgia*.

⁽²⁾ Määruse eelnõu, millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel, artikli 2 lõige 5 (nagu on sätestatud nõukogu 30. juuni 2017. aasta dokumendis 9941/17).

⁽³⁾ Järelevalvekomitee viitab samuti käesoleva arvamuse peatükkidele, mis käsitlevad OLAFi volituste laiendamist.

ISSN 1977-0898 (elektroniline väljaanne)
ISSN 1725-5171 (paberväljaanne)



Euroopa Liidu Väljaannete Talitus
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

ET