

Euroopan yhteisöjen
virallinen lehti

ISSN 1024-302X

C 360

43. vuosikerta

14. joulukuuta 2000

Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

Ilmoitusnumero

Sisältö

Sivu

I *Tiedonantoja*

Komissio

Euroopan petostentorjuntaviraston valvontakomitea

2000/C 360/01

Toimintakertomus heinäkuu 1999 – heinäkuu 2000 1

FI

I

(Tiedonantoja)

KOMISSIO

Euroopan petostentorjuntaviraston valvontakomitea

TOIMINTAKERTOMUS

heinäkuu 1999 – heinäkuu 2000

(2000/C 360/01)

Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) valvontakomitean jäsenet**Mireille DELMAS-MARTY**

Puheenjohtaja
Panthéon-Sorbonne (Pariisi I) -yliopiston professori

Edmondo BRUTI-LIBERATI

Milanon valitustuomioistuimen virallisen syyttäjän sijainen

José Narciso DA CUNHA RODRIGUES

Portugalin tasavallan virallinen syyttäjä

Raymond KENDALL

Interpolin pääsihteeri

Harald NOACK

Nordrhein-Westfalenin hallituksen valtios sihteeri

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu
JOHDANTO	5
I LUKU – UUSIEN RAKENTEIDEN KÄYTTÖÖNOTTO	6
A Valvontakomitean asettaminen	6
1 Työjärjestys	6
2 Sihteeristö	7
B Siirtyminen UCLAFista OLAFiin	8
1 Toiminnallinen rakenne	8
2 Pääjohtajan nimittäminen	9
C Valvontakomitean ja petostentorjuntaviraston välisten suhteiden järjestäminen	9
1 Tiedotuskeinot	9
2 Arviointi	10
II LUKU – ENSIMMÄINEN TILANNEKATSAUS	12
A Petostentorjuntaviraston taloudellinen ja hallinnollinen riippumattomuus	12
B Toiminnallinen riippumattomuus (tutkimustoiminta)	13
C Organisatorinen riippumattomuus (toimielinten väliset suhteet)	14
1 Asiayhteys	14
2 Petostentorjuntaviraston toimielinten välinen asema	16
3 Vaikeudet toimielinten välisissä suhteissa	17
4 Petostentorjuntaviraston osallistuminen toimielinten väliseen keskusteluun EY:n taloudellisten etujen suojaamisesta	18
D Luottamuksellisuuden ja tietosuojan turvaaminen	19
1 Tekstit	19
2 Tekstien soveltaminen	20
III LUKU – UUSIA RAKENTEITA KOSKEVAT RAJOITUKSET JA EHDOTETUT PARANNUKSET	20
A Petostentorjuntaviraston perussääntöä koskevat rajoitukset	21
1 Hallinnollinen rakenne (P1)	21
2 Petostentorjuntaviraston kahtalainen tehtävä (P2)	22
3 Petostentorjuntaviraston toimielinten väliset toimivaltuudet (P3)	22

B Petostentorjuntaviraston toimintaa koskevat rajoitukset	23
1 Tutkimusten sisäistä järjestelyä koskevat rajoitukset (P4)	24
2 Institutionaalista ympäristöä koskevat rajoitukset (P5)	24
JOHTOPÄÄTÖS	25
LIITTEET	
Liite I – Valvontakomitean kokouskalenteri	26
Liite II – Luettelo valvontakomitean lausunnoista ja kertomuksista	27
Liite III – Lausunto 5/99 – Euroopan unionin rikosoikeudellisen säännösten (<i>Corpus juris</i>) mahdollisen toimeenpanon seuraukset (17. joulukuuta 1999)	28
Liite IV – Lausunto 2/2000 – Petostentorjuntavirastoa (OLAF) koskevat toimielinten aloitteet (16. toukokuuta 2000)	30
Liite V – Kertomus 1/99 – Euroopan parlamentin ja neuvoston antaman asetuksen (EY) N:o 1073/1999 soveltamisesta Euroopan unionin toimielimissä ja elimissä (7. lokakuuta 1999)	33

JOHDANTO

Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) perustamisvaihe ei ole vielä päättynyt. Tietyt toimet, kuten uuden henkilöstön palvelukseenottaminen, vievät aikaa, ja budjettivallan käyttäjä on määrännyt niiden porrastamisesta kahdelle vuodelle. Tiettyjä toimia ei ole vielä pystytty saattamaan kunnolla päätökseen käytettyjen menettelyjen hitauden takia. Koska pääjohtaja astui virkaansa myöhään, 1. maaliskuuta 2000, petostentorjuntaviraston toiminnallisten rakenteiden uudistusta koskeva pohdinta ei ole vielä päättynyt eivätkä toimintakehykset ole vielä paikoillaan. Hajautettua hallinnointia koskevia menettelyjä, joiden tavoitteena on vahvistaa viraston riippumattomuutta, ei ole vielä virallisesti määritelty, mikä hidastaa myös uusien rakenteiden käyttöönottoa.

Valvontakomitean velvollisuutena on kiinnittää heti alkuun poliittisen vallan käyttäjien huomio siihen, että järjestelmää, jonka ne pystyivät määrittelemään neljässä kuukaudessa – tammikuusta toukokuuhun vuonna 1999 – ei ole vielä otettu käyttöön pysyvästi, vaikka 28. huhtikuuta 1999 tehdyn päätöksen (jäljempänä 'päätös') seurauksena 25. toukokuuta 1999 annetun asetuksen (EY) N:o 1073/1999⁽¹⁾ (jäljempänä 'asetus') hyväksymisestä (parlamentin ja neuvoston yhteispäätöksellä) on kulunut yli vuosi.

Tämä asiointila, joka johtuu petostentorjuntaviraston perustamiseen johtaneesta poliittisesta tilanteesta, on määrännyt valvontakomitean toiminnan järjestelyä ja kulkua, joita selostetaan tässä kertomuksessa.

Petostentorjuntaviraston perustaminen ilmensi poliittisen vallan käyttäjien tahtoa muuttaa petosten ja kaiken muun yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavan laittoman toiminnan torjunnasta vastaavan yksikön tehtävää ja etenkin sen luonnetta, ja tavoitteena oli turvata viraston toiminnallinen riippumattomuus. Alussa komissio esitti uuden toimielinten välisen, täysin itsenäisen elimen perustamista. Parlamentti ja neuvosto eivät hyväksyneet ehdotusta, koska uusi elin olisi ollut ilman komissiolle kuuluvia valvonta- ja tutkintavaltuuksia koko sen ajan, joka olisi tarvittu näiden valtuuksien siirtämiseen uudelle elimelle.

Lopulta asetuksella valittiin ratkaisumalli, jolla toiminnan keskeytyminen vältettiin: Euroopan petostentorjuntavirasto, joka on muodollisesti osa komissiota, voi käyttää komission toimivaltaa, mutta nauttii taloudellisesta ja hallinnollisesta itsenäisyydestä, joka on välttämätöntä viraston toiminnalliselle riippumattomuudelle.

Toiminnan keskeytymisen välttämiseksi komissio päätti antaa heti asetuksen voimaantulon jälkeen petostentorjuntaviraston käyttöön petosten vastaisen toiminnan koordinoituyksikön (UCLAF) koko henkilöstön ja antoi UCLAFin johtajalle tehtäväksi toimia petostentorjuntaviraston pääjohtajana, kunnes asetuksessa säädetyllä menettelyllä nimitetty johtaja astuu virkaansa. Käytännössä petostentorjuntavirastolle siirrettiin kuitenkin paitsi UCLAFin henkilöstö myös sen rakenteet ja menetelmät. Ainoastaan talousarvion ennakoarvioiden alalla, jossa valvontakomitean lausunnot ovat selkiinnyttäneet tilannetta, komission ja petostentorjuntaviraston väliset suhteet ovat alusta alkaen olleet lainsäätäjän asettamien periaatteiden mukaiset. Sitä vastoin petostentorjuntaviraston yksiköiden suhteita komission yksiköihin ei ole tänä aikana mukautettu uuteen itsenäiseen asemaan, ja komission yksiköiden välisiä suhteita ohjaavat periaatteet säilyivät ennallaan erityisesti henkilöstöhallinnon ja talousarvion toteuttamisen alalla, mikä on aiheuttanut monia väärinkäsityksiä, vaikeuksia ja viivästymisiä.

Valvontakomitea perustettiin samalla asetuksella nimenomaan vahvistamaan ja takaamaan petostentorjuntaviraston riippumattomuutta: "viraston on oltava tehtäviensä hoidossa riippumaton; riippumattomuuden vahvistamiseksi viraston tutkinta-tehtäviä valvoo säännöllisesti valvontakomitea, joka koostuu ulkopuolisista, riippumattomista asiantuntijoista, joilla on erityispätevyys viraston toimivaltaan kuuluvilla aloilla; tämän komitean tehtävänä on myös avustaa viraston johtajaa tämän tehtävien hoidossa" (johdanto-osan 17 kappale). Tämän kappaleen jatkoksi asetuksessa säädetään: "Valvontakomitea toteuttaa säännöllistä tutkintatoimien toteuttamiseen kohdistuvaa valvontaa ja vahvistaa siten viraston riippumattomuutta. Valvontakomitea antaa lausuntoja viraston toiminnasta viraston johtajalle tämän pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, mutta ei kuitenkaan puutu vireillä oleviin tutkimuksiin" (11 artiklan 1 kohta).

Lisäksi 11 artiklan 8 kohdan mukaan "valvontakomitea antaa vuosittain ainakin yhden toimintakertomuksen, jonka se osoittaa toimielimille". Tässä valvontakomitean ensimmäisessä toimintakertomuksessa, joka on laadittu siten, että siitä käy ilmi komitean tehtävän toteuttaminen, pyritään kiinnittämään huomiota myös kohdattuihin ongelmiin.

⁽¹⁾ On kyse itse asiassa asetuksista (EY) N:o 1073/1999 ja asetuksista (Euratom) N:o 1074/1999. Käytännön syistä tässä kertomuksessa mainitaan jatkossa ainoastaan asetus (EY) N:o 1073/1999.

Kertomuksessa esitellään komitean työskentelyä asetuksessa määriteltyjen ehtojen mukaisesti eli 11 pidetyn kokouksen aikana (asetuksen mukaan komitea pitää vähintään kymmenen kokousta vuosittain). Kertomus on laadittu kokousten pöytäkirjojen perusteella. Kokousten valmisteluun ja seurantaan yhdessä sihteeristön kanssa käytettyä aikaa lukuun ottamatta komitean jäsenet ovat keskittyneet toiminnassaan pääasiassa kuukausittain pidettyihin kokouksiin. Tässä yhteydessä on muistutettava, että komiteassa on ”viisi riippumatonta, ulkopuolista jäsentä, jotka täyttävät omissa maissaan edellytykset viraston toimialaan liittyviin korkeisiin virkoihin” (11 artiklan 2 kohta) ja että näitä viittä henkilöä ei ole vapautettu tehtävistä, jotka heillä on omissa maissaan.

Ensimmäisen toimintavuoden aikana on siirrytty petosten vastaisen toiminnan koordinoituyksiköstä petostentorjuntavirastoon, ja valvontakomitea on keskittynyt toiminnassaan laajalti uusien rakenteiden käyttöönottoon (I luku). Tämän vuoksi kertomuksessa esitellään komitean käsittelemiä viraston organisointia ja toimintaa koskevia kysymyksiä. Viraston toiminnan valvonnassa komitea on sen sijaan joutunut ottamaan huomioon rajoitteet ja esteet, jotka johtuvat petosten vastaisen toiminnan koordinoituyksikön vanhojen rakenteiden ja petostentorjuntavirastolle annettujen uusien tehtävien yhteensopimattomuudesta. Nämä tilapäiset vaikeudet on huomioitu asetuksessa määritellyistä tavoitteista tehdyssä ensimmäisessä tilannekatsauksessa (II luku). Lopuksi kertomuksessa pyritään esittelemään siirtymäkauteen liittyvien, suhdanteista johtuvien vaikeuksien lisäksi rajoitukset, jotka liittyvät uusiin rakenteisiin, ja esitykseen on liitetty parannusehdotuksia (III luku).

I LUKU

UUSIEN RAKENTEIDEN KÄYTTÖÖNOTTO

Aluksi käsitellään valvontakomitean asettamista (A), sitten siirtymistä UCLAFista OLAFiin (B) ja lopuksi valvontakomitean ja petostentorjuntaviraston välisten suhteiden järjestämistä (C).

A VALVONTAKOMITEAN ASETTAMINEN

Jo ennen kuin Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteisellä sopimuksella nimitetyt komitean jäsenet aloittivat työnsä virallisesti 1. elokuuta 1999, he kokoontuivat Brysseliin 12.–13. heinäkuuta 1999 keskustelemaan (kolmen toimitilimen edustajien läsnäollessa) ensimmäistä kertaa komitean tehtävistä ja prioriteeteista, sen työmenetelmistä sekä sen riippumattomuuden aineellisista edellytyksistä. Tästä kokouksesta lähtien on korostettu, että komitean tehtävänä ei ole

toimia viraston hallintoon puuttuvana johtokuntana, vaan edellä mainitun 11 artiklan mukaisesti vahvistaa viraston riippumattomuutta valvomalla tutkintatoimia säännöllisesti ja periaatteessa jälkikäteen. Tehtyään ensimmäisissä kokouksissa ensimmäisen arvion petostentorjuntaviraston toiminnasta ja menetelmistä komitea määritteli omat työmenetelmänsä vahvistamalla kuukausittaisen kokousrytmin ja päättämällä, että valmistelijat valmistelevat asiakirjoja, sekä laatimalla asetuksen (EY) N:o 1073/1999 mukaisesti työjärjestyksensä. Samanaikaisesti sen oli määrä ryhtyä ottamaan palvelukseen sihteeristön jäseniä.

1 Työjärjestys

Työjärjestys, joka laadittiin petostentorjuntaviraston nykyisen toiminnan arvioinnin ja toteutettavia rakenteen ja menetelmien uudistuksia koskevan pohdinnan perusteella, hyväksyttiin 17. marraskuuta 1999 ja julkaistiin Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä 15. helmikuuta 2000⁽¹⁾. Työjärjestyksessä järjestetään, täsmennetään ja kootaan yhteen parlamentin ja neuvoston antaman asetuksen N:o 1073/1999 määräyksiä, jotta niiden mukaisesta melko yleisluonteisesta oikeudellisesta kehiksestä tulisi toimiva.

Valvontakomitean tehtävät

Koska valvontakomitean tehtävänä on vahvistaa viraston riippumattomuutta toteuttamalla asetuksessa (EY) N:o 1073/1999 määriteltyjen tutkintatoimien säännöllistä valvontaa, se halusi määrätä nimenomaan työjärjestyksessään valvonnassa noudatettavista perusteista ja erityisesti laillisuuden noudattamisesta. Tämä valvonta ei ole samanlaista kuin asetuksen (EY) N:o 1073/1999 14 artiklassa säädetty laillisuuden valvonta, joka on annettu petostentorjuntaviraston johtajan ja viime kädessä yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi, eikä siten myöskään korvaa sitä.

Toiminnan muodot ja keinot

Työjärjestyksessä kuvataan asetukseen (EY) N:o 1073/1999 perustuvia erilaisia komitean käytössä olevia valvonnan muotoja sekä täsmennetään myös valvonnan harjoittamisen materiaaliset edellytykset: oikeus tutustua petostentorjuntaviraston keräämiin tietoihin, oikeus tehdä tarkastuksia ja selvityksiä sekä pyytää asiantuntijalausuntoja, oikeus kuulla toimielinten edustajia, jos näitä on kielletty antamasta tietoja petostentorjuntavirastolle. Työjärjestyksessä muistutetaan tässä yhteydessä, että komitea ei puutu vireillä oleviin tutkimuksiin.

⁽¹⁾ Komission oikeudellisen yksikön 21. kesäkuuta 2000 laatimaa työjärjestyksestä koskeva muistio näyttää poikkeavan valvontakomitean perussäännöstä ja tehtävistä sellaisina kuin yhteisön lainsäätäjä on ne määritellyt.

Valvontakomitean riippumaton asema

Komitea muistuttaa työjärjestyksessään laillisuutensa ja riippumattomuutensa merkityksestä. Sen jäsenet, jotka parlamentti, neuvosto ja komissio – siis unionin kaikkein korkeimmat poliittiset tahot – ovat yhteisellä sopimuksella nimittäneet, ovat tehtäviään hoitaessaan täysin riippumattomia. Komitea on järjestänyt toimintansa niin, että riippumattomuus taataan erityisesti jäsenten aseman, talousarvion ja sihteeristön osalta.

Toiminta

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 11 artiklan 6 kohdan suppeita määräyksiä laajennetaan työjärjestyksessä niin, että komitean tehokas toiminta voidaan turvata ja että sen jäsenten pätevyyttä käytetään parhaalla mahdollisella tavalla hyödyksi avoimuus huomioon ottaen. Keskimäärin kahtena päivänä kuukaudessa kokoontuvan komitean menettelyillä ja toimintatavoilla pyritään valmistelemaan ja helpottamaan yksimielisten päätösten tekemistä. Työjärjestyksessä suositetaan kollegiaalista päätösten tekemistä, mikä vahvistaa päätösten arvovaltaa. Komitean puheenjohtajan tehtävien määrittely täydentää kollegiaalista toimintatapaa, sillä hän vastaa työn sujuvuudesta, päätösten täytäntöönpanon seurannasta ja ulkoisista kontakteista.

Suhteet petostentorjuntaviraston pääjohtajaan

Suhteiden sisältö on määritelty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen johdanto-osan 17 kappaleessa: komitea valvoo viraston tutkintatehtäviä säännöllisesti ja avustaa viraston johtajaa tämän tehtävien hoidossa. Näistä valvontasuhteista määrätään täsmällisesti työjärjestyksessä. Komitean täytyi lisäksi laatia menettely sen lausunnon valmistelua varten, jonka se asetuksen 12 artiklan 2 kohdan mukaisesti antaa johtajan virkaa hakeneiden ehdokkaiden luettelosta. Menettely otettiin sitä paitsi käyttöön ennen työjärjestyksen virallista hyväksymistä.

2 Sihteeristö

Kun komitean jäsenet oli nimitetty, Euroopan parlamentin pääsihteerin antoi petostentorjuntaviraston käyttöön tilapäisesti kaksi virkamiestä valvontakomitean sihteeristöä varten. Näin voitiin aloittaa viivyttämättä toiminta, niin kuin korkean tason ryhmä⁽¹⁾ oli halunnut. Ensimmäisessä kokouksessaan komitea määritteli sihteeristön tehtävät sellaisina kuin ne

myöhemmin otettiin työjärjestykseen. Heti alussa komitea päätti periaatteesta, jonka mukaan sen käyttöön annettu sihteeristö kuuluu ainoastaan komitean alaisuuteen, ja toteutti toimet, jotka mahdollistavat sihteeristön tehokkaan toiminnan yksinomaan valvontakomitean antamissa tehtävissä. Ensimmäisessä lausunnossaan nro 1/99, joka käsitteli petostentorjuntaviraston talousarviota ja jonka komitea hyväksyi 31. elokuuta 1999 pidetyssä kokouksessa, komitea ehdotti johtajalle sihteeristönsä organisaatiokaaviota. Budjettivallan käyttäjä hyväksyi ehdotuksen täydentävissä lisätalousarvioissa nro 4/99 ja nro 5/99 ja alustavaan talousarvioesitykseen vuodeksi 2000 tehdyssä oikaisukirjelmässä nro 4.

Rekrytointimenettelyt aloitettiin heti, kun budjettivallan käyttäjän perustamat virat olivat tosiasiallisesti käytettävissä eli 1. tammikuuta 2000. Palvelukseenottamisessa noudatettiin periaatteita, joista komitea oli päättänyt työjärjestyksessään (19 artiklan 1 kohta) – joka oli siis julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* 15. helmikuuta 1999 – sekä petostentorjuntaviraston johtajan kanssa yhteisesti sovittua ja komitean lausunnossa nro 1/2000 esitettyä suunnitelmaa. Sihteeristön virkojen täyttäminen viivästyi kuitenkin useita kuukausia, koska petostentorjuntavirastolla ja komissiolla oli näkemuseroja näiden virkojen luonteesta. Petostentorjuntavirasto halusi hoitaa palvelukseenottamisen täysin itsenäisesti perustaen kantansa komission 28. huhtikuuta 1999 tekemän päätöksen 6 artiklan määräyksiin, joissa johtajalle annetaan nimittävän viranomaisen toimivaltuudet ja erityisesti valta päättää palvelukseenottamisen edellytyksistä ja yksityiskohtaisista säännöistä. Komission yksiköt puolestaan katsoivat, että palvelukseenottamiseen on sovellettava komission sisäisiä menettelyitä.

Sovinnon aikaansaamiseksi ja estääkseen järjestelmän lukkiutumisen siksi, että sihteeristöä ei voitaisi ottaa palvelukseen vuoden kuluttua itse komitean asettamisesta, valvontakomitea suostui lopulta ratkaisuun, joka sen mielestä säilytti komitean riippumattomuuden, oli riittävän joustava ja turvasi sihteeristön tehtävien jatkuvuuden. Ratkaisu oli tilapäisten, toistaiseksi voimassa olevien työsuhteiden käyttö muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen 2 artiklan c kohdan mukaisesti⁽²⁾. Ratkaisun etuna on lisäksi se, että siinä jätetään johtajan toimivaltuudet nimittävänä viranomaisena ennalleen ja että se soveltuu petostentorjuntaviraston rekrytointitarpeisiin, erityisesti tarpeeseen ottaa palvelukseen henkilöstöä komission ulkopuolelta tehtävien erikoislaadun tai riippumattomuuden vuoksi.

Komitea halusi lisäksi järjestää sihteeristön siten, että sen itsenäisyys voitiin turvata.

⁽¹⁾ Liittokansleri Schröderin, puhemies Gil-Roblesin ja puheenjohtaja Santerin aloitteesta Eurooppa-neuvoston tammikuussa 1999 perustama ryhmä.

⁽²⁾ Euroopan yhteisöjen muuhun henkilöstöön sovellettavat palvelussuhteen ehdot.

B SIIRTYMINEN UCLAFISTA OLAFIIN

Ensimmäisestä kokouksestaan lähtien valvontakomitea on ottanut mittaa vastuutehtävistään, jotka sillä oli siirtymisvaiheessa UCLAFista OLAFiin. Siirtymisen toteuttamiseksi komissio oli päättänyt, kuten edellä mainittiin, siirtää UCLAFin koko rakenteen uudelle virastolle ja antaa UCLAFin johtajalle tehtäväksi toimia petostentorjuntaviraston väliaikaisena pääjohtajana. Johtajan avustajana toimiva komitea alkoi tässä erityisen tärkeässä ja herkässä vaiheessa pohtia petostentorjuntaviraston tehtäviä ja niiden toteuttamiseksi tarvittavia keinoja, erityisesti toiminnallista rakennetta. Komitea osallistui myös viraston uuden pääjohtajan nimittämisen prosessiin.

1 Toiminnallinen rakenne

Petostentorjuntaviraston perustaminen ja sen tehtävien ja toimivallan määrittely asetuksella sai alkunsa lainsäätäjän tahdosta muuttaa ja parantaa menettelytapoja yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi ja petosten torjumiseksi. Tämä muutostahto perustui tilintarkastustuomioistuimen sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston tekemiin analyyseihin ja arvioihin, joissa todettiin tutkimusten riippumattomuuteen, menettelyjen avoimuuteen ja keinojen riittämättömyyteen liittyviä puutteita ja heikkouksia.

Kun valvontakomitea ryhtyi työhönsä, sen oli jatkettava näitä analyyseja voidakseen tehdä toimintaa koskevia johtopäätöksiä ja valmistellakseen tulevalle pääjohtajalle suunnitelmia asianmukaisten rakenteiden ja menettelyjen käyttöönottamisesta.

Kokouksessaan 31. elokuuta 1999 komitea teki ensimmäisen arvion petostentorjuntaviraston toiminnasta. Sen perusteella laadittiin viraston talousarviolle suuntaviivat, joihin sisältyivät seuraavat keskeiset kohdat:

- siirtyminen UCLAFista OLAFiin ei ole vielä näkynyt poliittisten päättäjien haluamana tehtävien ja rakenteiden muuttumisena,
- tutkintatoiminnalla ei ole määrämuotoisia yhteyksiä hallinnollisiin yksiköihin komission pääosastoissa eikä jäsenvaltioissa,
- petostentorjuntaviraston tutkintapolitiikan tavoitteita ei ole määritelty tarkasti ja päätös tutkimuksen käynnistämisestä on reaktiivinen eikä proaktiivinen; näiden tavoitteiden olisi kuvastuttava talousarvion suunnittelussa,

- petostentorjuntaviraston tehtävävalikoima on aivan liian laaja eikä siinä ole prioriteetteja,
- petostentorjuntaviraston tehtävät olisi erotettava selvemmin toisistaan tiedottamis-, koordinointi-, lainsäädäntö- ja tutkintatoimiksi,
- tutkintayksikköjen lokeroimisella erityisalojen mukaan on kielteinen vaikutus,
- yksilöiden suojelua ja tietosuojaa on käsitelty vain pinta-puolisesti; niihin käytettäviä varoja olisi lisättävä,
- tietojen keräämisen ja analysoinnin olisi oltava organisaatiossa keskeisessä asemassa ja tietojenkeruun ja tutkinnan välistä tasapainoa olisi parannettava; petostentorjuntaviraston olisi tehtävä järjestelmällinen analyysi tilintarkastuskertomuksista,
- on kehitettävä välineitä, joilla uusia informaatioteknologioita voidaan käyttää tietojen keräämiseen ja käsittelyyn,
- taloudellinen epäitsenäisyys vaikeuttaa vakavasti aineiston hankintaa ja henkilöstön palvelukseenottamista⁽¹⁾.

Komitea päätteli, että petostentorjuntavirasto tarvitsee täydellisen katsauksen viraston organisaatiosta, työmenetelmistä ja menettelyistä. Uuden pääjohtajan kanssa käynnistettiin vuoropuhelu petostentorjuntaviraston uuden rakenteen tavoitteista ja toimintasäännöistä heti, kun tämä oli ottanut tehtävänsä vastaan. Näin pääjohtajalle voitiin antaa yhtenäisiä ohjeita vuoden 2001 talousarvion ennakoarvioiden laadintaan ja budjettivallan käyttäjän luomien uusien virkojen täyttämiseen.

Ulkopuolisten asiantuntijoiden tehtäväksi annettu selvitys petostentorjuntaviraston toimista ja työmenetelmistä esiteltiin 29. maaliskuuta 2000 (ks. jäljempänä). Selvityksessä esitetään tarkka tilannekatsaus petostentorjuntaviraston toimista uuden johtajan ottaessa tehtävänsä vastaan ja arvioinnit, joissa yhdytään tilintarkastustuomioistuimen, riippumattoman asiantuntijakomitean ja valvontakomitean raportteihin ja täydennetään niitä. Selvitys auttaa merkittävästi viraston johtajaa tämän pohtiessa rakenneuudistusta. Komitea käsiteli selvitystä perusteellisesti ja vahvisti sen tärkeimmät suositukset: erillinen organisaatio ja toiminta sisäisille ja ulkoisille tutkimuksille, lainoppineista virkamiehistä koostuvan yksikön perustaminen johtamaan tutkimuksia ja turvaamaan sisäisen ja ulkoisen sääntöjenmukaisuuden, toimien sisällyttäminen johtajan määrittelemään strategiaan käyttäen apuna ”tiedustelu-yksikköä”.

⁽¹⁾ Ote 31. elokuuta 1999 pidetyn kokouksen pöytäkirjasta.

2 Pääjohtajan nimittäminen

Korkean tason ryhmässä kokoontuneiden kolmen toimielimen – parlamentin, neuvoston ja komission – toiveena oli, että petostentorjuntaviraston uudet elimet otettaisiin käyttöön nopeasti ja erityisesti että sille valittaisiin pääjohtaja. Valvontakomitean täytyi laatia ensimmäisessä virallisessa kokouksessaan menettely lausuntoa varten, joka sen oli annettava asetuksen (EY) N:o 1073/1999 12 artiklan 2 kohdan mukaisesti vaaditut kelpoisuusvaatimukset täyttävien ehdokkaiden luettelosta (työjärjestyksen 20 artikla). Komitea toivoi myös, että sisäiset ja ulkoiset rekrytointimenettelyt käynnistettäisiin samanaikaisesti, ja antoi kiireellisenä myönteisen lausunnon luonnoksesta hakuilmoitukseksi.

Valvontakomitea aloitti 6.–7. lokakuuta 1999 pitämässään kokouksessa komission toimittamien hakemusten käsittelyn. Hakemusten käsittelyssä käytettiin apuna hakijoiden kelpoisuusvaatimuksien täyttymistä arvioivia perusteita. Käsittelyn tuloksena komitea antoi komissiolle myönteisen lausunnon yksitoista hakijaa sisältävästä luettelosta (valvontakomitean lausunto nro 3/99). Asetuksen mukaisesti toimielimet valitsivat pääjohtajan niiden hakijoiden joukosta, jotka olivat valvontakomitean toimittamassa luettelossa.

C VALVONTAKOMITEAN JA PETOSTENTORJUNTA-VIRASTON VÄLISTEN SUHTEIDEN JÄRJESTÄMINEN

Alustavassa kokouksessaan 12. ja 13. heinäkuuta 1999 valvontakomitea totesi, että sille annetun toimeksiannon sekä sen nimittämiseksi asetettujen edellytysten perusteella sen tehtävä on valvoa petostentorjuntaviraston toimia säännöllisesti. Tätä varten se pitää joka vuosi noin kymmenen kaksipäiväistä kokousta. Koska kokousvalmistelut eivät saa ylittää keskimäärin yhtä päivää kokouspäivää kohden, komitea pystyy suoriutumaan tehtävistään vain jatkuvalla yhteydenpidolla sihteeristön kanssa (joka on edelleen väliaikainen).

Komitean toiminta on siis keskittynyt kokouksiin, joissa ei ole pyritty ainoastaan ottamaan kantaa toimien valvontaan vaan myös käsittelemään komitean ensimmäisen toimintavuoden aikana viraston hallinnon ja taloushallinnon uudelleenjärjestämistä ja hoitamista. Lausunnot, kirjeet ja kertomukset, joilla kannanotoista tiedotetaan muodollisesti eri toimielimille, ovat koskeneet erityisesti institutionaalisia tai hallinnollisia kysymyksiä, kun taas komitean tutkintatoimiin liittyvät kannanotot on annettu viraston johtajalle yleensä kirjeitse tai suullisesti kokousten aikana.

Voidakseen valvoa petostentorjuntaviraston toimia säännöllisesti valvontakomitea pyrki alusta lähtien kehittämään valvonnan tarpeellisia tiedotuskeinoja, ja sitä varten se joutui ratkaisemaan ongelmia, jotka liittyvät tietojen ja asiakirjojen rekisteröintimenettelyjen puuttumiseen tai niiden riittämättömyyteen taikka tietojen ja asiakirjojen käsittelyyn tarvittavien yhdenmukaistettujen sääntöjen puutteeseen.

Käytettävissä olevat tiedot heijastuvat petostentorjuntaviraston toiminnan arviointiin. Komitealla ei ole vielä tarpeeksi materiaalia, jotta se voisi arvioida kattavasti, missä määrin (parlamentin, neuvoston sekä komission edustajista koostuvan) korkean tason ryhmän, parlamentin itsensä, tilintarkastustuomioistuimen sekä riippumattoman asiantuntijaryhmän petostentorjuntaviraston toimintaan liittyvät odotukset ovat toteutuneet viraston ensimmäisen toimintavuoden aikana. Komitea on sen sijaan ottanut kantaa toimintaan liittyviin erityisnäkökohtiin lausunnoissaan, kertomuksissaan, kirjeissään tai mielipiteissään, ja nämä kannanotot on kirjattu sen pöytäkirjoihin.

1 Tiedotuskeinot

Täydentääkseen edelleen erittäin riittämättömiä suoria tietoja valvontakomitea on käyttänyt erilaisia epäsuoria tietolähteitä.

a) Suorat tietolähteet

Koska komitean oli keskitettävä neuvottelunsa kahdelle kuukausittaiselle kokouspäivälle, sen täytyi kehittää tiedotusjärjestelmäänsä siten, että sillä on mahdollisuus nopeisiin toimintaa edistäviin yhteenvetoihin. Asetuksessa mainitaan erikseen johtajan tietolähteitä, jotka ovat hyödyllisiä mutta riittämättömiä säännöllisen valvonnan kannalta. Niinpä johtajan toimielimille toimittamasta kertomuksesta (12 artiklan 3 kohdan toinen alakohta) tai toimintasuunnitelmasta (11 artiklan 7 kohta) saadaan tärkeää mutta aivan liian yleistä tietoa. Toisaalta tiedottaminen kyseisessä 11 artiklan 7 kohdassa mainituista erityistapauksista (yli yhdeksän kuukautta vireillä olleet tutkimukset; tapaukset, jotka edellyttävät tiedottamista jäsenvaltion oikeusviranomaisille; tapaukset, joissa johtajan suosittelomia jatkotoimia ei ole toteutettu) on liian hajanaista.

Komitea onkin turvautunut saman artiklan yleisluonteisempaan määräykseen, jonka mukaan ”johtaja tiedottaa komitealle säännöllisesti viraston toiminnasta, tutkimuksista, niiden tuloksista ja jatkotoimista” pyrkiessään luomaan petostentorjuntaviraston toimista kokonaiskuvaa, jonka pohjalta toimia pystyttäisiin valvomaan jatkuvasti. Useiden komitean jäsenten vierailut petostentorjuntaviraston yksiköissä ovat antaneet komitealle muun muassa viitteitä saatavilla olevien tietojen luonteesta ja rakenteesta. Koska saatujen tietojen rekisteröintijärjestelyjä, eikä myöskään asioiden käsittelyyn liittyviä menettelyjä, ei ole keskitetty eikä yhdenmukaistettu, komitealle

välttämätön tieto oli koottava ja esiteltävä etukäteen. Tämä edellytti lisäksi petostentorjuntaviraston työmenetelmien uudistamista. Siksi komitea pyysi johtajaa esittelemään sille kunkin kokouksen yhteydessä kausittaisen meneillään olevia tutkimuksia koskevan yhteenvedon sekä lehdistötiedotteen. Toukokuusta 2000 lähtien komitealle on siten toimitettu yhteenvedoja ja tietolomakkeita, joihin on koottu yli yhdeksän kuukautta tutkittavana olleet tapaukset sekä sisäiset tutkimukset. Lisäksi viraston johtajaa on pyydetty tiedottamaan komitealle järjestelmällisesti mahdollisista periaatteellisista tapauksista.

Komitea on myös pyytänyt ulkopuolisia asiantuntijoita laatimaan petostentorjuntaviraston toimia ja työmenetelmiä koskevan selvityksen. Kyseisessä selvityksessä tarkastellaan tilannetta helmikuun 2000 loppuun mennessä. Komitea on saanut siitä hyödyllistä, epäsuoraa tietoa, joka auttaa sitä arvioimaan petostentorjuntaviraston toimia.

b) Epäsuorat tietolähteet

Sen lisäksi, että joko parlamentin jäsenet tai tutkimuksen kohteeksi joutuneet henkilöt ovat esittäneet useaan otteeseen pyyntöjä valvontakomitealle, komitea on voinut käyttää erilaisia asiakirjoja.

- *Asiantuntijoiden selvityksessä petostentorjuntaviraston toimista ja työmenetelmistä*⁽¹⁾, joka annettiin petostentorjuntavirastolle 29. maaliskuuta 2000, tehdään katsaus viraston toimintaa koskeviin rakenteisiin ja itse toimintaan. Siinä tutkitaan petostentorjuntaviraston eri toimintoja ja niiden niveltymistä toisiinsa, petosten vastaisten toimintalinjojen ja strategian määrittelyssä käytettyjä keinoja sekä erityyppisiä toimintaan liittyviä tehtäviä: tiedottamista, tutkintaa, koordinaatiota ja seurantaa. Ennen yhteenvedoa uudelleenjärjestelyä koskevista mielenkiintoisista suosituksista selvityksessä arvioidaan viraston tämänhetkistä toimintaa ja erityisesti toimia. Analyysi ulottuu 29. helmikuuta 2000 asti, eikä sen avulla voida kuitenkaan arvioida kattavasti petostentorjuntaviraston toimia. Sen arvo on ainoastaan suuntaa-antava käynnissä olevan uudelleenjärjestelyn arvioinnin kannalta.
- *Petostentorjuntaviraston ensimmäisessä toimintakertomuksessa*, joka on päivätty 6. kesäkuuta 2000, esitellään ensin viraston toiminnan perustana olevia menettelyjä ja tehdään katsaus toimiin ja etenkin tutkimuksiin 1. kesäkuuta 1999 – 29. helmikuuta 2000 välisenä aikana. Kuten asiantuntijoiden laatimalla selvitykselläkin, sillä on lähinnä suuntaa-antava arvo sitä arviointia silmällä pitäen,

joka on suoritettava rakenneuudistuksen toteuttamisen jälkeen. Tehdyistä tutkimuksista ja niiden jatkotoimista esitetyt seikat antavat kuitenkin määrällisesti mielenkiintoista tietoa tutkimus- ja koordinoitavien jakautumisesta, tapausten määrästä ja niiden välisistä suhteista, käynnissä olevista ja loppuun suoritetuista tutkimuksista sekä toimivaltaisille viranomaisille laadituista ja lähetetyistä kertomuksista. Petostentorjuntaviraston toimintakertomuksessa muistutetaan kuitenkin että etenkin aseituksen voimaantulopäivän (1. kesäkuuta 1999) ja siten äskettäisen tutkintakertomuksen laadintaa koskevan velvoitteen (9 artikla) vuoksi luvut eivät anna oikeaa kuvaa todellisuudesta.

Kertomuksessa esitetään seuraavat kysymykset, joihin ei anneta vastausta:

- miksi lukuisia tapauksia on saatettu loppuun laatimatta niistä loppukertomusta?
- mikä on lainvoimaiseksi saattamista koskevien menettelyjen kesto?
- miksi on tehty vain vähän päätöksiä tapausten lähettämisestä toimivaltaisille viranomaisille?

- *Kattavaa strategiaa koskevassa komission tiedonannossa*, jonka se laati Helsingin Eurooppa-neuvoston pyynnöstä petostentorjuntaviraston tekemien ehdotusten perusteella, pyritään liittämään viraston strategia komission toimintalinjoihin. Petostentorjuntaviraston kattavan arvioinnin kannalta tämä asiakirja antaa perspektiivin viraston toimia ja rakenneuudistusta varten.

Komitea on kuitenkin todennut, että tiedonannossa mainitut haasteet ovat usein tehtäviä, joista vastaa komissio, pikemminkin kuin petostentorjuntavirasto. Siksi komitea on toivonut voivansa tutkia petostentorjuntaviraston omaa strategiaa johtajan sille vuosittain esittelemän toimintasuunnitelman perusteella asetuksen 11 artiklan 7 kohdan määräysten mukaisesti.

2 Arviointi

Kattavan arvioinnin suorittamiseen tarvittavat edellytykset eivät vielä täyty, koska petostentorjuntaviraston epätarkoituksemukaisia rakenteita ja työmenetelmiä uudistetaan edelleen. Viraston yksiköihin tehdyistä tarkastuskäynneistä komitealle on selvinnyt, mitä vaikeuksia sillä tulee olemaan petostentorjuntaviraston toimien arvioinnissa. Ensinnäkin hallinnon avoimuudessa on puutteita, menettelyjä ja käytäntöjä ei ole yhdenmukaistettu ja tietojen sekä asiakirjojen rekisteröinti on vajanaista. Sen lisäksi petostentorjuntaviraston toimia on erittäin

(1) Anne Heitzer, Jean de Maillard, Simone White.

vaikea arvioida, koska virasto on ollut jo vuoden keskellä siirtymä- ja uudelleenjärjestämisvaihetta, eikä ole mahdollista erottaa aikomuksia toteutettavista hankkeista tai arvioida parhaillaan käyttöön otettavia rakenteita. Ensimmäisen toimintavuotensa aikana komitea kuitenkin pystyi arvioimaan joko sille esitettyjä tiettyjä yksittäisiin tapauksiin liittyviä erityiskysymyksiä tai analysoimaan johtajan lähettämiä yhteenvetoja ja tietolomakkeita. Komitean tärkeimmät havainnot koskevat tutkintamenettelyjä ja menettelyjä asian saattamiseksi oikeusviranomaisten käsittelyyn sekä tutkinnan kohteiden suojelua.

a) Tutkintamenettelyt

Komitean tarkastelemat tapaukset koskevat sekä UCLAFin aikana tuolloin voimassa olevien oikeusperustojen mukaisesti käynnistettyjä tutkimuksia että asetuksen ja komission vuonna 1999 tekemän päätöksen säännöksiin perustuvia tutkimuksia. Tutkittavana olevana ajanjaksona ei muuttunut ainoastaan tutkimusten oikeusperusta vaan myös niiden luonne. Vaikka tutkimukset ovat tavoitteiltaan ja muodoltaan aina hallinnollisia, asetuksen (Euratom, EY) N:o 2185/96 hyväksymisestä alkaen ne muistuttavat yhä enemmän rikosoikeudellisia tutkimuksia, vaikka ne eivät tarjoakaan riittäviä takuita yksilöiden oikeuksien suojaksi⁽¹⁾.

On todettava, että asetuksessa ja 2. kesäkuuta 1999 tehdystä päätöksessä annetut tutkimusten suorittamista koskevat yleiset suuntaviivat eivät ole vielä johtaneet keskitettyihin, kodifioituihin ohjeisiin tutkimuksen tekijöille ja tutkinnan kohteille. Tällaisissa paraikaa valmisteilla olevissa ohjeissa pitäisi ottaa huomioon käynnissä olevan rakenneuudistuksen tavoitteet: toimien rajaaminen johtajan määrittelemän strategian mukaisesti ja lainoppineista virkamiehistä koostuvan yksikön väliintulo tutkimusten sisäisen ja ulkoisen sääntöjenmukaisuuden takaamiseksi.

Itse asiassa tällaisten ohjeiden puute on johtanut petostentorjuntaviraston eri toimintakategorioiden, etenkin viraston omien tutkimusten, jäsenvaltioiden tutkimusten koordinaation sekä hallinnollisten tai rikosoikeudellisten tutkimusten tukemisen, välisiin sekaannuksiin.

(1) Tällaisen kehityksen on oltava ehdottomasti osa yhteisön oikeutta ja siinä on otettava huomioon erityisesti Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Viimeksi mainitun mukaan asian rikosoikeudellinen luonne liittyy kyseisten rikkomusten luonteeseen sekä niihin liittyvien seuraamusten luonteeseen ja ankaruuteen (Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, 8. heinäkuuta 1999, asia C-235/92, kohta 176). Asian rikosoikeudellinen luonne johtaa yleisten rikosoikeudellisten periaatteiden soveltavuuteen, tässä tapauksessa syyttömyysolettaman periaatteen soveltavuuteen.

Tulevissa ohjeissa pitäisi siis tulla esiin tarve järjestää petostentorjuntaviraston toiminta korostamalla sisäisten tutkimusten erityisluonnetta.

Lisäksi komitea on osoittanut, että asetuksen 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan toimitelinten toimiloihin pääsyä koskevia määräyksiä on sovellettu tiedottamatta tutkinnan kohteille heidän oikeuksistaan. Lisäksi saman artiklan toisen luetelmakohdan perusteella toteutetuista suullisista kuulemisista laadittuja selostuksia ei ole annettu järjestelmällisesti kyseisille henkilöille näiden hyväksyttäväksi. Uusissa ohjeissa pitäisi luonnollisesti korjata nämäkin puutteet.

Lisäksi komitea panee mielenkiinnolla merkille meneillään olevat uudistukset, joiden mukaisesti johtaja yksin päättäisi tutkimusten aloittamisesta ja lopettamisesta sekä saatujen tietojen käyttämiseen liittyvistä määräajoista.

b) Asian saattaminen oikeusviranomaisten käsittelyyn

Asetuksen 11 artiklan 7 kohdan mukaisesti komitealle on tiedotettava tapauksista, joissa tietoja on toimitettava jonkin jäsenvaltion oikeusviranomaisille. Komitealla on siis periaatteessa mahdollisuus valvoa tätä erityisen tärkeää petostentorjuntaviraston toiminnan osa-aluetta. Kuitenkin vasta tarkasteltavana olevan ajanjakson lopussa päätettiin riittävästä menettelytavoista tälle tiedottamiselle.

Komitea neuvotteli asioiden antamisesta oikeusviranomaisten käsittelyyn tutkiessaan yksittäisiä tapauksia. Se totesi, että tapausten saattamiseksi oikeusviranomaisten käsittelyyn ei ole olemassa selkeitä ja täsmällisiä kriteereitä. Asetuksessa esitetään kaksi erilaista tilannetta: tutkimuksesta laaditun kertomuksen lähettäminen jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille (9 artikla) sekä tutkimuksen yhteydessä saatujen tietojen lähettäminen jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille (10 artikla). Asetuksessa ei tarkenneta näiden kahden tilanteen välistä suhdetta. Käytännössä molempia vaihtoehtoja on ilmeisesti toteutettu erotuksetta, eikä ole selvää, miksi OLAF lähettää toisinaan kaikki tapausta koskevat tiedot ja toisinaan vain osan näistä tiedoista tai miksi se antaa tapauksen jonkin jäsenvaltion oikeusviranomaisten tai toisinaan hallinto- viranomaisten käsiteltäväksi. Päätökset vaikuttavat pikemminkin mielivaltaisilta ja improvisoiduilta.

Komitea toivoo siis, että tätä oikeudellisesti epäselvää tilannetta selvitettäisiin asianmukaisella tasolla (ks. III luvussa ehdotetut parannukset).

c) Tutkinnan kohteiden suojelu

Valvontakomitea on tutkinut tätä asiaa käytännön kannalta, ennen kaikkea petostentorjuntaviraston tutkimusten kohteeksi joutuneiden henkilöiden toimittamien tietojen sekä komitean pyynnöstä annettujen viraston kannanottojen pohjalta. Heti

aluksi se totesi, että sen valvonta ei ole keino tutkia henkilökoh-
taisia vastuita. Komitea keskittyy tiukasti voimassa olevien
määräysten täytäntöönpanon tutkimiseen, ja sen mukaan
petostentorjuntaviraston tutkimusten sääntöjenmukaisuuden
eräänlainen valvonta on osoittautunut tehokkaaksi ⁽¹⁾. Viraston
johtajan käsiteltäväksi onkin annettu yksi asetuksen 14 artik-
laan perustuva valitus, jolla pyrittiin tutkimaan viraston sisäi-
sessä tutkimuksessa toteutettuja toimenpiteitä. Tämä henkilös-
tösääntöjen 90 artiklan 2 kohdassa annettujen menettelytapojen
mukaisesti tehty valitus johti myöhemmin kanteeseen
ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ⁽²⁾. Lisäksi myös
kurinpitolautakunta pystyy valvomaan viraston tutkimusten
sääntöjenmukaisuutta jossain määrin ⁽²⁾.

Mitä tulee kyseisten oikeuksien luonteeseen, on pantava mer-
kille, että asianomaisten pyynnöt koskevat pääasiassa oikeutta
saada tietoa ja mahdollisuutta lausua asiasta oma kantansa
sekä oikeutta tutkinnan puolueettomuuteen.

Oikeusturvan arviointi on selvittämättä, koska tapaukset ovat
vielä keskeneräisiä. Oikeusturva kuitenkin toteutuu siinä mie-
lessä, että siitä vastaavat ensimmäisen oikeusasteen tuomiois-
tuin sekä yhteisöjen tuomioistuin. Tosin oikeusturvan toteutu-
minen viivästyy, koska se toteutuu vasta jälkikäteen eikä
välttämättä tutkimusten suorittamisen aikana.

II LUKU

ENSIMMÄINEN TILANNEKATSAUS

Jäljempänä esitettyjen tarkkojen arviointien ohella komitean
tehtävää arvioidaan petostentorjuntaviraston riippumatto-
muuden takaajana asetuksen (EY) N:o 1073/1999 mukaisesti
taloudellisesti ja hallinnollisesti (A), toiminnallisesti (B) ja
organisatorisesti (C) sekä osaltaan vastuussa luottamuksellisuu-
den ja tietosuojan turvaamisesta 8 artiklan 4 kohdan mukai-
sesti (D).

A PETOSTENTORJUNTAVIRASTON TALOUDELLI- NEN JA HALLINNOLLINEN RIIPPUMATTOMUUS

Valvontakomitea käsittelee jo ensimmäisessä kokouksessaan ja
sen jälkeen säännöllisesti kaikissa kokouksissaan täydentävää
lisätalousarviota vuodeksi 1999, talousarviota vuodeksi 2000
sekä talousarviota vuodeksi 2001.

Käsittelyssä ja päätöksenteossa on otettu huomioon, että
yksi valvontakomitean tehtävistä on petostentorjuntaviraston
riippumattomuuden takaaminen.

⁽¹⁾ Myös UCLAFin tutkimuksia valvottiin Euroopan yhteisöjen tuo-
mioistuimessa. Ks. tuomio asiassa C-191/98, Tzoanos vastaan
komissio.

⁽²⁾ Keskeneräinen asia.

Käsiteltyjen talousarvioesitysten yhteydessä tämä tarkoitti pe-
tostentorjuntaviraston toiminnalle välttämättömien virkojen
ja määrärahojen turvaamista.

On pantava merkille, että petostentorjuntaviraston perustamis-
ta koskevissa parlamentin, neuvoston ja komission päätöksissä
edellytetään, että petostentorjuntaviraston perustamisessa ja
käyttöönnotossa edetään vaiheittain siten, että 300 virkaa
perustetaan ja täytetään pitkällä aikavälillä useamman talousar-
vion puitteissa.

Valvontakomitea käsittelee entisen UCLAFin rakenteen pohjalta
kuhunkin talousarvioesitykseen liittyviä kysymyksiä ja pohti,
millaiset rakenne- ja organisaatiomuodot voisivat olla tarkoi-
tuksenmukaisia, jotta petostentorjuntavirasto voisi täyttää an-
netut tehtävät tehokkaasti Euroopan unionin toimielinten
päästösten mukaisesti. Komitea joutui käsittelemään etenkin
ura-alueen A ja ura-alueen B virkojen välistä suhdetta petosten-
torjuntaviraston toimien takaamiseksi. Toisaalta kyse on ollut
mahdollisuudesta turvautua väliaikaisiin virkoihin, vaikka pe-
tostentorjuntavirasto ei toimikaan enää pelkästään task force
-elimenä.

Petostentorjuntaviraston rakenteen sekä sen tarvitsemasta hen-
kilöstöstä ja muista voimavaroista käydyin keskustelun perus-
teella on pohdittu, missä määrin nykyaikaisen tekniikan käyttö
edellyttää tarkoituksenmukaisten määrärahojen myöntämistä.

Valvontakomitea on talousarviota koskevissa päätöksissään ja
lausunnoissaan pitänyt erityisesti huolta siitä, että parlamentin,
neuvoston ja komission päätösten nojalla petostentorjuntavi-
rastolle asetetut vaatimukset täytetään.

Vuoden 1999 täydentävästä lisätalousarviosta ilmenee selvästi,
että henkilöstön palvelukseenottamiselle ja petostentorjuntavi-
raston tulevalle organisaatiolle täytyi tehdä varaus seuraavien
varainhoitovuosien talousarvioihin. Valvontakomitea vaati
kuitenkin, että budjettivallan käyttäjä ja parlamentti antaisivat
pian käyttöön suunnitellut 300 virkaa ja niihin tarvittavat
määrärahat. Valvontakomitea suhtautuu sen vuoksi myönteis-
esti siihen, että vuoden 2001 talousarvioesityksessä luodaan
kaikki välttämättömät talousarvioon perustuvat edellytykset
petostentorjuntaviraston järjestämiseksi parlamentin, neuvos-
ton ja komission päätösten mukaisesti.

Toimielimet ovat laatineet virastolle perustavanlaatuiset ta-
kuut, joilla pyritään varmistamaan viraston mahdollisimman
laaja sekä sisäinen että ulkoinen toimintavapaus EU:n taloudel-
listen etujen suojaamiseksi.

Kertomuksen kattamana ajanjaksona on saatu aikaan huomata-
vataa edistystä.

Valvontakomitea on aloittanut työnsä tietoisena siitä, että se takaa suoraan petostentorjuntaviraston riippumattomuuden.

Lähes kaikissa valvontakomitean perustamisen jälkeen pidetyissä kokouksissa on käsitelty perusteellisesti kysymyksiä, jotka koskevat viraston riippumattomuutta talousarvion, organisaation ja hallinnon suhteen. Erityisen tärkeä merkitys komitean työskentelyssä on ollut kysymyksellä, vahingoittavatko UCLAFilta siirretyt vanhat rakenteet vasta perustettua virastoa. Koska valvontakomitea pitää tärkeänä petosten vastaisen toiminnan koordinoituyksikön muuttamista petostentorjuntavirastoksi viimeistään kehitysvaiheen lopussa, toisin sanoen vuoden 2001 loppuun mennessä, se on tehnyt rakennetta koskevia tutkimuksia ja käynyt siitä keskusteluita, etenkin petostentorjuntaviraston uuden pääjohtajan kanssa, joka aloitti työnsä 1. maaliskuuta 2000.

On todettava, että petostentorjuntaviraston toiminnan parhaan mahdollisen tehokkuuden kannalta välttämätön riippumattomuus on saavutettu ja taattu vain osittain. Tämä johtuu etenkin siitä, että petostentorjuntavirasto on edelleen vasta kehitysvaiheessa. Näin ollen Euroopan laajuisen hakumenettelyn perusteella valittu pääjohtaja pystyi aloittamaan työnsä vasta 1. maaliskuuta 2000.

Vasta edellä mainitusta ajankohdasta lähtien on ollut institutionaalisesti varmistettu, että viraston rakenteeseen ja henkilöstöön liittyviä asioita ei hoideta ainoastaan toimielinten näkemysten mukaisesti vaan myös ottaen huomioon pääjohtajan ja valvontakomitean väliset yhteisymmärryksessä käydyt keskustelut. Valvontakomitean ja pääjohtajan välillä ei kuitenkaan ole käyty lopullista keskustelua rakenteesta eikä suuntaviivoista, joille petostentorjuntaviraston toiminnan on tarkoitus perustua. On esimerkiksi vielä pohdittava, toimiiko virasto laillisuusperiaatteen vai aiheellisuusperiaatteen mukaan. Ei ole myöskään keskusteltu kysymyksestä, missä määrin EU:n toimielimissä alkanut hallinnonuudistus koskisi petostentorjuntavirastoa ja mihin tämä johtaisi.

Koska viraston henkilöstön palvelukseenottaminen ja virkojen täyttäminen on vielä alkuvaiheessa ja koska petostentorjuntaviraston toimia ja toimintaa koskevista rakenteellisista kysymyksistä ei ole vielä keskusteltu, ollaan vielä kaukana parlamentin, neuvoston ja komission päätöksissä kaavailusta virastosta.

On käynyt lisäksi selväksi, että viraston riippumattomuudesta annetuissa takuissa on vielä puutteita. Palvelukseenottamisessa ja henkilöstön siirtämisessä riippumattomuus on aiheuttanut lähes toimintakyvyttömyyttä, joka johtuu läheisistä siteistä komission hallintoon. Osoituksena tästä on virkojen täyttämistä koskevien menettelyjen kesto sekä vaikeudet erottaa tarvittaessa osa henkilöstöstä. Koska petostentorjuntaviraston pääjohtajalle ei ole myönnetty täydellistä riippumattomuutta, myös viraston toiminta heikkenee. On selvää, että siirtymäkauti, jolloin suositettiin entisen UCLAFin rakenteen säilyttämistä

etenkin kun sen koko henkilöstö siirrettiin petostentorjuntavirastoon, on osaltaan viivästyttänyt viraston riippumattomuudelle välttämättömän uuden organisaation käyttöönottoa.

Riippumattomuus talousarvion nähden merkitsee valvontakomitean mukaan valmiutta tehdä rakennetta koskevia päätöksiä toimielimistä riippumatta. Järjestelmä edellyttää henkilöstöä ja toimintaa koskevaa riippumattomuutta. Kertomuksessa käsiteltynä ajanjaksona kumpaakaan näistä välttämättömistä edellytyksistä ei ole täytetty kokonaan. Valvontakomitea pitää seuraavana vuonna huolta siitä, että petostentorjuntavirastolle taattu riippumattomuus toteutetaan entistä laajemmin jokapäiväisessä toiminnassa.

B TOIMINNALLINEN RIIPPUMATTOMUUS (TUTKIMUSTOIMINTA)

Tutkimustoimintaa koskevat valvontakomitean tehtävä ja vastualueet sisältyvät pääosin työjärjestyksen 3 artiklaan, jossa ilmaistaan selvästi, että komitea valvoo tutkimustoimintaa. Komitean ei ole ollut tarkoituskaan yksityiskohtaisesti tarkastaa meneillään olevia tutkimuksia vaan pikemminkin varmistaa, että tutkimuksissa noudatetaan tiettyjä perusmenetelmiä ja -periaatteita.

Komitea antoi yhdessä ensimmäisistä kokouksistaan kahdelle jäsenelleen tehtäväksi arvioida petostentorjuntaviraston toimintatapaa niissä tutkimuksissa, jotka suoritettiin UCLAFin toimikauden jälkeisenä ajanjaksona. Arviointi perustui petostentorjuntaviraston väliaikaisen johtajan ja henkilöstön edustajien kanssa käydyissä keskusteluissa saatuihin tietoihin.

Edistyminen ei ymmärrettävästi ollut aivan tyydyttävää, sillä väliaikainen johtaja ja suurin osa henkilöstöstä oli siirretty UCLAFista.

Petostentorjuntaviraston tutkintatoimiin liittyvät tehtävät määritellään komission petostentorjuntaviraston perustamisesta tekemän päätöksen 2 artiklassa.

Petostentorjuntaviraston sisäisen organisaation tulee luonnollisesti olla sellainen, että se pystyy hoitamaan uuden tehtävänsä.

Ennen vakituiseksi nimitetyn johtajan virkaanastumista oli vaikea nähdä, miten merkittäviä pitkän aikavälin muutoksia olisi saatu aikaan. UCLAFin toimikauden aikana käytettyjen tutkimusmenettelyjen tarkastelu paljasti tiettyjä säännöttömyyksiä ja puutteita, jotka johtuivat pääasiallisesti siitä, ettei tutkimusten käsittelemiseksi ollut sisäisiä sääntöjä ja siitä, että tutkimuksia otettiin usein käsiteltäväksi yksittäisen tutkijan aloitteesta, mikä esti yhtenäisen toiminnan kehittämisen. Tutkinnan tarkoitusta sen paremmin sisäisissä kuin ulkoisissakaan asioissa ei ollut selkeästi määritelty.

Komitea päätti heti alussa, ettei sen tehtävänä ole tutkia UCLAFin aikaisempaa toimintaa paitsi silloin, kun aikaisempia toimia voitaisiin kokemuksena hyödyntää petostentorjuntaviraston työmenetelmien ja rakenteiden käyttöönnotossa.

Komitean työ vaikeutui huomattavasti, kun vakituinen johtaja nimettiin vasta 1. maaliskuuta 2000, ja viraston uusi organisaatiokaavio on edelleen luonnosvaiheessa.

Edellä esitetyn valossa on selvää, että komitea on voinut täyttää valvontatehtävänsä ainoastaan osittain sen tehtäviä ja vastuualueita koskevassa työjärjestyksen 3 artiklassa kuvattujen menettelyjen mukaisesti.

On ollut vaikeaa tarkastaa tutkimustietoa, jonka petostentorjuntaviraston johtaja toimittaa säännöllisesti, pääasiallisesti siksi, ettei petostentorjuntavirastossa ole sisäistä mekanismia tiedon tuottamiseksi yhtenäisellä tavalla, varsinkin niissä tapauksissa, jotka ovat olleet tutkittavina jo jonkin aikaa.

Sillä, että komitea säännöllistä tutkintatoimien toteuttamiseen kohdistuvaa valvontatehtävänsä toteuttaessaan (asetuksen 11 artiklan 1 kohta) pääsi tutustumaan kaikkiin petostentorjuntaviraston asiakirjoihin ja tiedostoihin, ei ollut paljонkaan merkitystä tutkimusten kannalta johtajan lopullista nimittämistä edeltävänä aikana, koska tapauksia ei ollut käsitelty yhtenäisellä tavalla ja erityisesti koska komitean käytössä ei ollut yhtenäisiä tiedonkäsittelymenetelmiä tai -rakenteita.

Komitea toteutti siis valvontaa pragmaattisesti valittujen asiakirjojen perusteella, tapausten ajankohtaisuudesta ja toimielinten jäsenten tai tutkimuksen kohteena olevien komitealle esittämistä erityisilmoituksista riippuen. Komitea hyödynsi tietoja viraston toiminnallista riippumattomuutta vahvistavassa tehtävässään, jota se harjoittaa antamalla lausuntoja johtajalle, mutta se varaa itselleen mahdollisuuden esittää näkemyksensä tietyistä asioista tarvittaessa myös muodollisemmin.

Koska petostentorjuntaviraston perustamisen jälkeen tavoitteita ei ollut määritelty selvästi, on ollut vaikeaa arvioida, onko todellista strategiaa kehitetty.

Komitea on tietoinen siitä, että petostentorjuntavirasto, kuten valvontakomiteakin, on uusi elin ja että sääntöjä ja tutkintamenetelmiä koskevien pysyvien toimien toteuttaminen vie aikaa. Komitea ei voi harjoittaa valvontatoimintaa tehokkaasti ennen kuin yllä olevat toimet on toteutettu. Komitea valvoo kuitenkin tiiviissä yhteistyössä johtajan kanssa niiden toimien täytäntöönpanoa, joilla taataan petostentorjuntaviraston tutkintatoiminnan riippumattomuus. Tämä koskee myös niitä tapauksia, joiden tutkimuksen UCLAF aloitti ja joiden jatkotutkimuksen OLAF katsoo tarpeelliseksi.

C ORGANISATORINEN RIIPPUMATTOMUUS (TOIMIELINTEN VÄLISET SUHTEET)

Valvontakomitea vahvistaa viraston riippumattomuutta valvomalla, että asema, jonka lainsäädäntövallan käyttäjät halusivat antaa virastolle toimielinten välisissä suhteissa, säilyy. On syytä palauttaa mieliin asiayhteys, jossa parlamentti ja neuvosto hyväksyivät 25. toukokuuta 1999 komission ehdotuksesta asetuksen, jotta ymmärrettäisiin paremmin, miten lainsäädäntövallan käyttäjät siitä huolimatta, että ne halusivat turvata petostentorjuntavirastolle todellisen riippumattomuuden, eivät ratkaisseet kaikkia vaikeuksia, jotka johtuvat petostentorjuntaviraston toimielinten välisestä asemasta, eivätkä niitä vaikeuksia, jotka johtuvat petostentorjuntaviraston osallistumisesta niin ikään toimielinten väliin keskusteluihin EY:n taloudellisten etujen suojaamisesta.

1 Asiayhteys

Toimielimet ovat jo kauan halunneet vahvistaa keinoja yhteisön talousarvion kohdistuvien petosten torjumiseksi. Tämä halu syntyi aikana, jolloin arvioitiin, että yhteisön talousarvion kohdistuvat petokset, joiden laajuutta oli vaikea mitata, koskivat kymmentä prosenttia talousarviosta, ja jolloin yhteisön toimielimillä ei ollut käytännössä lainkaan valtaa tällä alueella. Toimielimet vastasivat tähän tilanteeseen perustamalla komissioon petosten vastaisen toiminnan koordinoituyksikön (UCLAF), jonka tehtävänä oli koordinoida niiden monien hallinnollisten valvontavaltuuksien käyttöä, joita komissiolle oli myönnetty osana sen tehtävää yhteisön politiikkojen ja talousarvion toteuttamisessa. Monet suurta huomiota herättäneet petostapaukset 1990-luvun alussa osoittivat selvästi, että yhteisön petostenvastaisia välineitä on tehostettava. UCLAFille annettiin siis paitsi komissiolle kuuluneen petosten vastaisen valvontavallan käyttö, myös uusia hallinnollisia tutkintavaltuuksia kentällä. Uusissa teksteissä säädettiin myös talousarvion kohdistuvien hallinnollisten ja rikosoikeudellisten rikkomusten määritelmistä ja seuraamuksista.

Kun parlamentti ja neuvosto tästä huolimatta löysivät varainhoitovuoden 1996 vastuuvapausmenettelyn yhteydessä toimielimien sisäisiä säännönvastaisuuksia ja petoksia, huomattiin, että uudet määräykset eivät turvanneet tutkinnan riippumattomuutta ja että sillä olisi vakava vaikutus oikeustoimien avoimuuteen ja tehokkuuteen. Poliittiset päättäjät katsoivat erityisesti, että ei voitu luottaa tutkinnan ja sitä seuraavien rikosoikeudellisten tai kurinpidollisten menettelyjen objektiivisuuteen. Asetuksella (EY) N:o 1073/1999 pyrittiin siten luomaan uusi hallinnollisista tutkintatoimista vastaava organisaatio, joka perustuu kolmelle periaatteelle: riippumattomuus, avoimuus ja tehokkuus. Lainsäädäntövallan käyttäjät myös varmistivat, että tämän uuden elimen, petostentorjuntaviraston, perustaminen oli osa poliittista hanketta unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi petoksilta ja lahjonnalta ja että

se yleisemmin auttaisi hoitamaan kasvavan järjestäytyneen rikollisuuden ongelmaa globaalistuvassa ympäristössä ja laajenevassa unionissa. Tässä tilanteessa poliittisen vallan käyttäjät halusivat ennen kaikkea perustaa tehokkaan järjestelmän ottaen huomioon, että järjestelmän tehokkuus riippuu paljolti sen legitimiudesta, niin kuin kokemus UCLAFista oli osoittanut. Jotta tutkinta voisi johtaa kurinpidollisiin tai rikosoikeudellisiin menettelyihin, sen on annettava tarpeelliset takuut asianosaisten henkilöiden oikeusturvasta. Näin voidaan lisätä avoimuutta. Tutkinnassa on myös noudatettava korkeita objektiivisuuden standardeja, toisin sanoen sen on oltava täysin riippumaton ja puolueeton.

Käsitellessään kysymystä yksilön oikeuksien turvaamisesta poliittisen vallan käyttäjät ottivat huomioon toimielinten itsenäisen aseman ja antoivat niille vapauden toteuttaa jäsentensä ja henkilöstönsä oikeuksia ja velvoitteita koskevia toimia sisäisillä päätöksillä toimielinten välisen sopimuksen mukaisesti.

Riippumattomuuden tavoitteen saavuttamiseksi lainsäädäntövallan käyttäjät antoivat asetuksen (EY) N:o 1073/1999. Vaikka pian syntyi sopimus, jonka mukaan UCLAF/OLAFille on annettava tutkintaoikeus kaikissa toimielimissä ja yhteisön elimissä ja että sen siksi on oltava puolueeton, sille annettavan riippumattomuuden tasosta keskusteltiin vilkkaasti. Alussa komissio oli ehdottanut toimielimistä täysin riippumattoman Euroopan petostentorjuntaviraston perustamista⁽¹⁾. Jotta uudella virastolla olisi tarvitsemansa resurssit ja oikeudelliset välineet aikana, jolloin komission resursseja korvataan uusilla, parlamentti, neuvosto ja komissio sopivat lopulta korkean tason työryhmässä, että virastolle annetaan mahdollisimman suuri riippumattomuus ja että se kuuluu edelleen komission rakenteeseen.

Viraston riippumattomuuden turvaaminen asetti kuitenkin lainsäädäntövallan käyttäjille kiperän ongelman, jonka he luulivat ratkaisseensa perustamalla valvontakomitean ja antamalla erityisaseman viraston johtajalle. Jo ennen kuin valvontakomitea ja johtaja aloittivat työnsä, tilintarkastustuomioistuin ja riippumaton asiantuntijakomitea asettivat kyseenalaiseksi näiden kahden tahon kyvyn suojella viraston riippumattomuutta.

Tilintarkastustuomioistuin totesi lausunnossaan 2/99⁽²⁾, että koska petostentorjuntavirasto kuuluu komission hallinnolliseen rakenteeseen, komissio on myös vastuussa siitä. Viraston toimista yhteisöjen tuomioistuimelle tehdyt valitukset koskisivat siten komissiota eivätkä petostentorjuntavirastoa itseään.

Lainsäädäntövallan käyttäjät ovat ottaneet tilintarkastustuomioistuimen tekemän havainnon huomioon ja antaneet määräyksiä valituksista, joita virkamiehet esittävät petostentorjuntaviraston johtajalle. Johtajaa koskeva kurinpitovalta kuuluu kuitenkin komissiolle, joka kuulee asiassa ensin valvontakomiteaa.

Riippumaton asiantuntijakomitea korosti, että on pikaisesti estettävä kaikenlainen asioihin puuttuminen komission hierarkian taholta, jotta luottamus tutkinnan objektiivisuuteen voidaan turvata. Komitean raportissa suositellaankin, että petostentorjuntaviraston riippumattomuuden erityisesti komissiosta on oltava peruseriaate. On selvää, että petostentorjuntavirastoa on suojeltava myös muista toimielimistä tulevalta asioihin sekaantumiselta. Riippumaton asiantuntijakomitea katsoi, että virastoa vahvistamaan perustettu valvontakomitea ei ole riittävä ratkaisu, koska siltä tullaan pyytämään, että se toimisi oikeusviranomaisena ja valvoisi erityisesti yksittäisten päätösten laillisuutta ja tiettyjen tutkimusten toteuttamista. Siksi kertomuksessa kannatetaan petostentorjuntaviraston kanssa läheisessä yhteistyössä toimivan riippumattoman syyttäjän nimittämistä. Syyttäjän toimien laillisuutta valvoisi ensimmäisen asteen tuomioistuimen erityisjaosto.

Lainsäädäntövallan käyttäjät päättivät ratkaisusta oikeudellisessa ja poliittisessa tilanteessa, jossa täytyi kiireellisenä hyväksyä toimintatapa riippumattomien tutkimusten suorittamisesta nykyisiä oikeusperustoja käyttäen. Ratkaisut koostuivat joukosta käytännön järjestelyjä, jotka voitiin toteuttaa muutamassa kuukaudessa. *Corpus juris*ssa oli jo ehdotettu ihanteellista ja radikaalia ratkaisua tutkimusten tehokkuuden ja laillisuuden ongelmaan sekä toimielimissä että kaikissa yhteisön talousarvioon kohdistuvissa petoksissa.

Riippumattoman asiantuntijakomitean suosituksissa mainitaan nimenomaan *Corpus juris* ja kannatetaan sen toteuttamista vaiheittain. Myös tutkimuksessa *Corpus juris*ksen tarpeellisuudesta, oikeutuksesta ja toteutettavuudesta suositellaan sen vaiheittaista toteuttamista. Tutkimuksen mukaan kysymys on pikemminkin poliittisista kuin oikeudellisista valinnoista. Tutkimuksen tekijöiden mielestä on selvää, että EU:n taloudellisten etujen turvaamiseksi on toteutettava kaikki ehdotukset.

⁽¹⁾ KOM(98) 717.

⁽²⁾ EYVL C 154, 1.6.1999, s. 1.

Päätöksellä ja vuonna 1999 annetulla asetuksella petostentorjuntavirastolle uskotut tehtävät kuuluvat nimenomaan niihin velvollisuuksiin, joita perustamissopimuksissa annetaan talousarvion valvonnasta vastaaville eri toimijoille. Se, että lainsäädäntövallan käyttäjät ovat säätäneet viraston riippumattomuusperiaatteesta asetuksen 12 artiklan 3 kohdassa ja antaneet valvontakomitealle tehtäväksi vahvistaa tätä riippumattomuutta (asetuksen 11 artiklan 1 kohta), ei riitä ratkaisemaan kaikkia tästä aiheutuvia ongelmia. Muilla määräyksillä säädellään viraston suhteita kansallisiin rikosoikeudellisiin syyteviranomaisiin (2 artikla) ja komissioon. Viraston johtajan riippumattomuus komissiosta on turvattu siten, että johtaja voi nostaa kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa (12 artiklan 3 kohta).

Näissä monissa säännöksissä asetetaan vain periaatteita. Konkreettisen merkityksen petostentorjuntaviraston riippumattomuus saa vasta käytännössä. Valvontakomitea on siten kertomustensa, lausuntojensa ja muiden kannanottojensa avulla voinut selkiinnyttää petostentorjuntaviraston organisatorista riippumattomuutta ennen kaikkea suhteessa jäsenvaltioiden syyteviranomaisiin.

Petostentorjuntaviraston organisatorista riippumattomuutta kansallisista viranomaisista ei ole erikseen säännelty. Asetuksen 12 artiklan 3 kohdassa vain todetaan, että "täyttyessään ulkoisten tai sisäisten tutkimusten aloittamiseen ja toteuttamiseen ja tutkimusten johdosta laadittaviin lopullisiin tutkintakertomuksiin liittyviä tehtäviään johtaja ei pyydä eikä ota ohjeita miltään hallitukselta, toimielimeltä tai elimeltä".

Asetuksen johdanto-osan kappaleissa säädetään kuitenkin viraston ja jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä erityisesti keskinäisessä tietojen vaihdossa (johdanto-osan 15 kappale), viraston tutkintakertomusten huomioon ottamisesta todistena hallinnollisissa tai oikeudellisissa menettelyissä (johdanto-osan 16 kappale) ja lisäksi tämän yhteistyön taustalla olevasta periaatteesta, joka on toissijaisuusperiaate (johdanto-osan 21 kappale).

Virkaa tekevä johtaja pyysi 11. tammikuuta 2000 komitealta lausuntoa Luxemburgin oikeusviranomaisten passiivisuudesta ECHO-tapauksessa. Komitea vahvisti, että sillä on viraston riippumattomuutta koskeva toimivalta tapauksissa, joissa jäsenvaltion väitetään estäneen viraston toimia.

Petostentorjuntaviraston virkaa tekevälle johtajalle 14. helmikuuta 2000 osoittamassaan lausunnossa komitea suositteli, että johtaja pyytäisi ensin selvitystä Luxemburgin oikeusviranomaisilta ja arvioisi tämän selvityksen perusteella, onko näyttöä velvollisuuden täyttämättä jättämisestä sekä vasta sitten tarvittaessa käyttäisi perustamissopimuksessa säädettyjä oikeudellisia menettelyitä.

Tässä yhteydessä valvontakomitea pani mielenkiinnolla merkille kattavaan strategiaan sisältyvät suuntauksukset, joilla pyritään järjestämään viraston toiminta palvelukeskuksen avulla yhteistyön toteuttamiseksi (uusi yhteistyö jäsenvaltioiden kanssa). Komitea odottaa viraston pääjohtajan ehdotuksia palvelukeskuksen todellisesta perustamisesta.

2 Petostentorjuntaviraston toimielinten välinen asema

Perustamissopimuksen määräyksissä, joissa säädetään yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvia petoksia koskevasta yhteisön toimivallasta (280 artikla), ei anneta tarkkoja sääntöjä tämän toimivallan hallinnollisesta tai rikosoikeudellisesta luonteesta. Määräyksissä ilmoitetaan yksinkertaisesti, että tämä toimivalta "ei(vät) koske kansallisen rikosoikeuden soveltamista tai kansallista oikeudenhoitoa". Niillä ei siis näköjään kielletä yhteisön toimintaa, joka kohdistuu rikosoikeuden soveltamiseen, vaan vain sen periaatteisiin. Tutkimusten luonnetta koskeva epäselvyys johtuu enemmän niistä asetuksista, joilla komission toimivallasta säädetään; näitä ovat erityisesti asetukset (EY, Euratom) N:o 2988/95 ja (Euratom, EY) N:o 2185/96. Asetuksessa (EY, Euratom) N:o 2988/95 määritellään yhteisön oikeuteen kohdistuvia väärinkäytöksiä talouden alalla koskevat hallinnolliset toimenpiteet ja säädetään aidoista, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisista seuraamuksista, jotka erotetaan rikosoikeudellisista seuraamuksista. Asetuksessa (Euratom, EY) N:o 2185/96 asetetaan säännöt tutkintavallan soveltamiselle paikan päällä suoritettavissa tutkimuksissa ja säädetään, että nämä tutkimukset voivat johtaa jäsenvaltioissa joko hallinnollisiin tai oikeudellisiin menettelyihin.

Päätöksellä ja vuonna 1999 annetulla asetuksella petostentorjuntavirastolle myönnettyillä valtaoikeuksilla lisättiin näihin komissiolle jo annettuihin valtaoikeuksiin toimivalta, joka koskee sisäisiä hallinnollisia tutkimuksia, lahjontaa ja virkarikkeitä, jotka voivat johtaa kurinpidollisiin tai rikosoikeudellisiin menettelyihin. Uusi toimivalta antoi aiheen muuttaa 28. huhtikuuta 1999 annettuun päätökseen perustuvaa työjärjestystä, jossa määrätään viraston toimielinten välisestä asemasta ja riippumattomuudesta. Lainsäädäntövallan käyttäjät halusivat rakenteita muuttamalla vahvistaa lahjonnan ja petosten vastustamista kaikissa toimielimissä. Nykyiset puitteet oli ylitettävä, koska tilintarkastustuomioistuimen työjärjestys ja tehtävä eivät sallineet tällaisten tutkimusten suorittamista ja UCLAFillia ei ollut tarvittavaa institutionaalista asemaa ja riippumattomuutta.

Kaikki nämä toimenpiteet ja määräykset kuvastavat poikkeuksellisen selkeää poliittista tahtoa unionin taloudellisten etujen

suojelun vahvistamiseksi kaikilla käytettävissä olevilla oikeudellisilla keinoilla. Samalla tavalla kuin hallinnollisen seurauksen käsitettä tulkittiin mahdollisimman laajasti, perustamissopimuksen määräyksiä, sen liitteenä olevia pöytäkirjoja ja henkilöstösääntöjä täydennettiin ja täsmennettiin, toimielinten välisen sopimuksen puitteissa, jotta voitaisiin määritellä säännöt, joiden mukaan parlamentin jäsenten sekä toimielinten virkamiesten ja muun henkilöstön on autettava petostentorjuntaviraston suorittamissa sisäisissä tutkimuksissa. Tällaisen ei-sitovan ja tilapäisen lainsäädännön käyttäminen heijastaa parlamentin, neuvoston ja komission halua ottaa nopeasti käyttöön tehokas mekanismi lahjonnan ja lainvastaisen toiminnan vastustamiseksi toimielinten ja yhteisön muiden elinten sisällä. Vaikka tämä menettely oli nopea ja joustava, se sisältää heikkouksia, joita valvontakomitea on työssään paljastanut ja jotka voivat heikentää petostentorjuntaviraston organisatorista riippumattomuutta. Erityisesti toimielimet ja muut elimet, jotka eivät ole toimielinten välisen sopimuksen osapuolia, saattavat olla haluttomia liittymään siihen siksi, että haluavat suojella itseään niin, että niiden sisäisiin asioihin ei voisi sekaantua virasto, jonka asema on epämääräinen ja jonka riippumattomuus komissiosta ei tunnu varmalta. Toimielinten välisen sopimus, jossa vain viitataan pöytäkirjan virkamiesten koskemattomuudesta ja henkilöstösääntöihin, ei ole vastannut kaikkiin kysymyksiin yksilön oikeusturvasta ja oikeudellisista takuista sisäisissä tutkimuksissa, jotka saattavat johtaa rikosoikeudellisiin menettelyihin.

3 Vaikeudet toimielinten välisissä suhteissa

Muodollisen perustamisensa jälkeen, siis siitä lähtien kun asetus tuli voimaan, petostentorjuntaviraston on pitänyt ratkaista monia ongelmia, jotka koskevat muun muassa sen toimivaltaa henkilöstön palvelukseenottamisessa, menettelyjä ja tutkimuksiin liittyviä takuita sekä lisäksi koskemattomuutta, joihin vetoamalla virastoa saatettaisiin vastustaa. Viraston perustamisvaiheessa valvontakomitea käytti suuren osan ajastaan tehtyjen päätösten tutkimiseen ja viraston riippumattomuutta toimielimistä määrävien seikkojen tunnistamiseen.

a) *Petostentorjuntaviraston toimivalta henkilöstön palvelukseenottamisessa*

Säädösten mukaan petostentorjuntavirasto ottaa hoitaakseen useilla eri alueilla ja politiikoissa komissiolle annetut petostentorjuntatehtävät. Siksi viraston toimivalta on erittäin monimuotoinen ja sen suorittama tutkinta voi koskea hallinnollisia, kurinpidollisia, taloudellisia, verotuksellisia tai tullitoimintaan liittyviä ja jopa rikosoikeudellisia kysymyksiä. Tehtävien moninaisuuden vuoksi rekrytointi on erityisen vaikeaa (henkilöstön määrä on pakko pitää suppeana). Erityisen vaikeaa se on siksi, että organisaatiokaaviossa on otettava huomioon eri tutkijaryhmien ja tutkimusten alkupään ja loppupään tehtävien

(tiedonhankinta, seuranta ja hallinto) tasapaino. Täten viraston kaikkia tarpeita saattaa olla vaikea täyttää, kun tutkimuksia tehdään toimielimissä, joissa tietoa koskevat vaatimukset ovat hallinnollisia tai talousarvioon liittyviä tai edellyttävät lahjonnan vastustamisen, julkisten tarjouskilpailujen tai varainhoidon asiantuntemusta.

b) *Tutkimamenettelyt*

Petostentorjuntaviraston tutkintavalta on määritelty asetuksen (EY) N:o 1073/1999 3 ja 4 artiklassa ja asetuksen (Euratom, EY) N:o 2185/96 7 artiklassa, jossa korostetaan viraston hallinnollista luonnetta. Tutkinta koskettaa kuitenkin rikosoikeuden aluetta sekä tulostensa että menettelyjensä kautta. Tutkimuksilla saatetaan osallistua rikostutkintaan, ja ne saattavat sisältää yksilöiden oikeuksiin ja vapauksiin puuttuvia toimia kuten etsintöjä ja kuulusteluita. Petostentorjuntavirasto on laatimassa tehtäviensä ja tavoitteittensa mukaisia erityisiä menettelysääntöjä. Tämä on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi, koska viraston tutkimusten hallinnollinen luonne saattaa olla rajoite tutkittaessa monimutkaisia rikoksia, ei pelkästään niiden käsiteltäväksi ottamisen kannalta rikostuomioistuinissa, vaan myös tutkimusten tehokkuuden kannalta. Kun on kysymys lahjonnasta tai talousrikoksista, hallinnolliset menettelyt eivät välttämättä riitä suojelemaan toimielimiä todisteiden salaamiselta.

c) *Tutkimuksiin liittyvät takuut*

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan petostentorjuntaviraston suorittamissa tutkimuksissa on annettava takuut yksilöiden oikeuksien suojelusta. Asetuksen 8 artiklassa säädetään henkilötietojen luottamuksellisuudesta ja tietosuojasta ja saman asetuksen 4 artiklan 6 kohdan b alakohdassa kullekin toimielimelle annetaan tehtäväksi laatia säännöt, joilla nämä takuut turvataan. Sääntöjen mallina on kaksi takuuta: henkilöiden, joita asia koskee, oikeus esittää kantansa ennen tutkimukseen perustuvaa syyttämistä (4 artikla) ja oikeus saada tieto tutkimuksen päättämisestä (5 artikla). On itsestään selvää, että rikosoikeudellisen menettelyn takuut ovat paljon täsmällisempiä ja kattavampia. Jotta petostentorjuntaviraston tutkimuksissa kerättyjä todisteita voitaisiin käyttää rikostuomioistuinissa, myös niissä on noudatettava näitä takuita. Asetuksen (Euratom, EY) N:o 2185/96 6 artiklassa säädetään, että tutkimuksissa on noudatettava kansallisiin tarkastajiin sovellettavia menettelysääntöjä. Petostentorjuntaviraston on mukautettava todisteiden keruumenettelyt ja erityisesti tutkimuksiin liittyvät takuut tutkimusten päämäärään, oli se sitten rikosoikeudellinen, kurinpidollinen tai hallinnollinen. Jos niin ei tehdä, on todennäköistä, että petostentorjuntaviraston toimenpiteiden pätevyys ja jopa niiden laillisuus asetetaan kyseenalaiseksi viraston suorittaessa tutkimuksia toimielimissä.

d) *Koskemattomuus: petostentorjuntaviraston toiminnan rajat toimielimissä*

Valvontakomitea on pitkään miettinyt koskemattomuutta, koska se vaikuttaa petostentorjuntaviraston organisatoriseen ja toiminnalliseen riippumattomuuteen. Kysymys koskemattomuudesta on erittäin monimutkainen, koska koskemattomuuden käsite kattaa itse asiassa kolme eri tilannetta: varsinainen koskemattomuus, vapaus vastuusta ja loukkaamattomuus.

Varsinainen koskemattomuus on lainkäyttölistä koskemattomuutta ja perustuu henkilön virka-asemaan. Tällaista koskemattomuutta nauttivat yhteisöjen virkamiehet ja muu henkilöstö erioikeuksista ja vapauksista 8. huhtikuuta 1965 tehdyn pöytäkirjan 12 artiklan nojalla. Tämä vapauttaa heidät virallisessa ominaisuudessaan suorittamiensa toimien osalta kansallisten viranomaisten ja erityisesti oikeusviranomaisten toimista. Koskemattomuus ei estä petostentorjuntaviraston toimia toimielimissä. Koskemattomuus mainitaan petostentorjuntaviraston tutkimuksia koskevissa toimielimien sisäisissä päätöksissä vain todettaessa, että kansallisten viranomaisten esittämistä, parlamentin jäsenen, virkamiehen tai muuhun henkilöstöön kuuluvan koskemattomuuden poistamista koskevista pyynnöistä on ilmoitettava petostentorjuntavirastolle. Käytännössä kaikki asetuksen (EY) N:o 1073/1999 voimaan astumisen jälkeen kansallisten viranomaisten esittämät koskemattomuuden poistamispyynnöt ovat liittyneet asioihin, joita petostentorjuntavirasto on niille välittänyt.

Läheisessä yhteydessä koskemattomuuteen tai ainakin esteisiin petostentorjuntaviraston sisäisille tutkimuksille on se seikka, että monet yhteisön elimet ovat katsoneet voivansa rajoittaa viraston toimia oman hallintonsa sisällä.

Alueiden komitean päätös asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja erityisesti sen 4 artiklan 6 kohdan täytäntöön panemiseksi, vaikkakin myöhässä, muodostaa esteen alueiden komitean jäsenten, virkamiesten ja muuhun henkilöstöön kuuluvien velvollisuudelle antaa tietoja petostentorjuntavirastolle, sillä päätöksessä edellytetään, että yhteydenpito virastoon tapahtuu komitean oman hierarkian kautta.

Myös Euroopan keskuspankki ja Euroopan investointipankki ovat yhteyksissään valvontakomitean kanssa pitäneet kiinni siitä, että niillä ei ole velvollisuutta sallia petostentorjuntaviraston tutkimuksia hallinnossaan, koska asetusta (EY) N:o 1073/1999 ei muka sovelleta niihin. Ne väittävät, että petostentorjuntaviraston puuttuminen niiden sisäisiin asioihin heikentäisi niiden riippumattomuutta ja että asetusta ei koske niitä, koska ne eivät hallinnoi yhteisön varoja. Valvontakomitea, joka katsoi, että tällaiset kannanotot loukkaavat petostentorjuntaviraston organisatorista riippumattomuutta, lähetti asiasta toimielimille raportin, jossa korostetaan, että sen mielestä asetusta (EY) N:o 1073/1999 sovelletaan yleisesti kaikkiin

toimielimiin, koska kyseinen asetusta perustuu EY:n perustamis-sopimuksen 280 artiklaan. Kun pankit tekivät sisäiset päätöksensä omista rakenteista, joilla ne suojelevat hallintoaan petostentorjuntaviraston tutkimuksilta ja rajoittavat henkilöstönsä velvollisuutta tiedottaa sille, valvontakomitea tuki komission aloitetta kanteen nostamisesta yhteisöjen tuomioistuimessa näiden päätösten mitätöimiseksi.

Pöytäkirjan 10 artiklassa säädetty parlamentaarinen koskemattomuus on itse asiassa vapautta vastuusta: Euroopan parlamentin istuntojen aikana parlamentin jäsenillä on muun kuin oman jäsenvaltionsa alueella vapaudenriistoa koskeva koskemattomuus sekä lainkäyttölinen koskemattomuus. Oman valtionsa alueella heillä on kyseisen maan parlamentin jäsenille myönnetty koskemattomuus. Kysymys siitä, suojeleeko tämä parlamentaarinen koskemattomuus parlamentin jäseniä petostentorjuntaviraston toimilta, on parhaillaan käsiteltävänä ensimmäisen asteen tuomioistuimessa. Asiassa tulee korostetusti esiin eräs petostentorjuntavirastoa koskeva keskeinen epäselvyys, joka koskee viraston tutkimusten luonnetta. Kantajat, 71 parlamentin jäsentä, katsovat, että parlamentin tekemä sisäinen päätös, jolla määritellään säännöt petostentorjuntaviraston tutkimuksille, ei suojele jäseniä viraston toimilta, kuten kotietsinnöiltä, joihin sisältyy tavallisesti rikosoikeudellisia menettelyjä. Joka tapauksessa voidaan odottaa, että tuomioistuimen ratkaisu selkiinnyttää petostentorjuntaviraston tutkimusten luonnetta. Valvontakomitea painottaa kuitenkin, että tällaisessa oikeuskäytäntöön turvautumisessa on kaksi haittapuolta: ensinnäkin ratkaisun saaminen kestää kauan ja samalla oikeudellinen tilanne pysyy epävarmana, ja toiseksi ratkaisun soveltamisalaa saatetaan rajoittaa niin, että ongelma ratkaistaan vain osittain. On siis toivottava ongelman ratkaisemista säädösteitse.

Työtilojen loukkaamattomuus voi myös olla este petostentorjuntaviraston tutkimuksille. Asian ovat ottaneet esille 71 parlamentin jäsentä, jotka pyytävät välipäätösmenettelyllä muun muassa, että parlamentti kieltäisi petostentorjuntavirastoa tunkeutumasta jäsenten työhuoneisiin paitsi silloin, kun jäsen antaa nimenomaisen suostumuksensa. Ensimmäisen asteen tuomioistuimen presidentti myöntyi 2. toukokuuta 2000 antamassaan käskyssä tähän 71 parlamentin jäsenen pyyntöön, kunnes pääkanteeseen saadaan ratkaisu.

Sen sijaan on huomautettava, että erään Brysselin tutkintatuomarin pyynnöstä komissio poisti petostentorjuntaviraston työtiloilta loukkaamattomuuden (15. helmikuuta 2000 tehty päätös).

4 **Petostentorjuntaviraston osallistuminen toimielinten väliseen keskusteluun EY:n taloudellisten etujen suojaamisesta**

Institutionaalisen asemansa vuoksi petostentorjuntavirasto ottaa usein kantaa yhteisön toimielinten keskusteluun EY:n taloudellisten etujen suojaamisesta tai tekee siihen liittyvää perustyötä. Valvontakomitea osallistuu keskusteluun silloin, kun aihe koskee sen omaa tehtävää. Asetuksella luotiin rakenne, joka nyt määrittelee toimintatapaansa, täydentää ja tarken-

taa toimintansa oikeudellista kehystä ja käynnistää keskustelua institutionaalista kehityksestään. Pyrkinessään vahvistamaan viraston riippumattomuutta valvontakomitea on osallistunut viraston johtajan vetämään keskusteluun ja antanut tälle tukensa, olipa kyse kattavasta strategiasta, oikeudellisesta kehuksesta tai toimielin uudistuksesta.

a) Kattava strategia

Euroopan unionin varoihin kohdistuvan rikollisuuden asettamaan haasteeseen voidaan vastata vain yhtenäisellä, yleisellä ja suunnitellulla toiminnalla. Petostentorjuntavirasto on ehdottanut komissiolle suunnitelmaa, joka on myös valvontakomitean analyysien ja havaintojen mukainen.

Ensinnäkin petostentorjunnan on perustuttava petosten taloudellisen ja rikollisen kontekstin syvälliselle ymmärtämiselle ja mahdollisimman laajojen tietojen perusteella määritellylle tutkimustavalle. Petostentorjuntavirasto voisi hankkia nämä tiedot käyttämällä asianmukaista "tiedustelupalvelua", jonka palvelukseen otettaisiin tarpeellinen määrä ammattitaitoista henkilöstöä.

Toiseksi, petosten rajat ylittävän luonteen vuoksi niitä on torjuttava jäsenvaltioiden tehokkaalla yhteistyöllä.

Kolmanneksi, yhteisössä on parannettava toimielinten sisäisten tutkimusten tehokkuutta, avoimuutta ja riippumattomuutta sekä luotava petostenvastainen lainsäädäntö, johon sisältyy etsintä, seuranta ja ennaltaehkäisy.

Lopuksi on käsiteltävä tutkimusten oikeudellista ulottuvuutta ja valmisteltava viraston esittämän palvelukeskuksen puitteissa (ks. jäljempänä) Euroopan syyttäviviranomaisen perustamista. Tämän kehityksen eri vaiheita on koordinoitava huolellisesti.

b) Oikeudellinen kehys

Petostentorjuntaviraston kohtaamat oikeudelliset ongelmat, joita valvontakomitea on havainnut mm. menettelysäännöissä ja koskemattomuudessa, voidaan (ja ne pitää) ratkaista nopeasti ilman institutionaalisia muutoksia. Valvontakomitea on korostanut tällaisten toimenpiteiden kiireellisyyttä lausunnoissaan 5/1999 ja 2/2000.

c) Toimielin uudistus

Valvontakomitea on useaan otteeseen, ja erityisesti lausunnoissaan 5/1999 todennut, että petostentorjuntavirastolla on legitiimisyysongelma. Vaikka viraston tehtävä on määritelty yhteisön korkeimmalla lainsäädännön tasolla yhteispäätösmenettelyllä annetussa asetuksessa, viraston laillisuus on asetettu kyseenalaiseksi sillä perusteella, että tutkimuksiin liittyvissä takuissa ja viraston työjärjestyksessä on puutteita. Petostentorjuntavirasto ei kykene, ei edes vahvistamalla kumppanuuttaan kansallisten viranomaisten kanssa, ratkaisemaan kaikkia kansainvälisen oikeudellisen yhteistyön ongelmia. Euroopan syyttäviviranomaisen perustaminen olisi valvontakomitean mielestä johdonmukainen ratkaisu näihin ongelmiin. Sen vuoksi valvontakomitea tukee komission HVK:lle antamaa ehdotusta Euroopan syyttäviviranomaisen perustamisesta.

D LUOTTAMUKSELLISUUDEN JA TIETOSUOJAN TURVAAMINEN

Yhteisön lainsäädännössä veloitetaan Euroopan petostentorjuntaviraston valvontakomitea hoitamaan erityisiä luottamuksellisuutta ja tietosuojaa koskevia tehtäviä. Tehtäviä on syytä tarkastella ennen tekstien soveltamisen käsittelyä.

1 Tekstit

Kyseinen lainsäädäntö muodostuu kahdesta täydentävästä säädösarjasta.

- Toinen on vuonna 1999 annetun Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksia koskevan asetuksen 8 artikla, ja sen tavoitteena on suojata kaikkia tutkimuksissa saatuja tietoja.

Sen säädöksillä suojataan sekä kaikkia viraston ulkoisissa tutkimuksissa saatuja tietoja että salassapitovelvollisuuden alaisissa sisäisissä tutkimuksissa annettuja tai saatuja tietoja niiden muodosta riippumatta.

Säädöksiin sisältyy kuitenkin myös mahdollisuus antaa tietoja sisäisissä tutkimuksissa saaduista tiedoista eli henkilötiedoista henkilöille, joiden kuuluu petosten, lahjonnan ja muun laittoman toiminnan torjumiseen tähtäävien tehtäviensä vuoksi tuntea ne.

Viraston henkilöstöön kuuluvien ja muiden sen alaisuudessa toimivien henkilöiden pitää tarkasti noudattaa henkilötietojen suojaa koskevia yhteisön ja jäsenvaltioiden säännöksiä.

Edellä mainitun asetuksen 8 artiklan 4 kohdan nojalla valvontakomitean kuuluu valvoa, että tätä toisaalta virastoon ja toisaalta tutkimuksen kohteena mahdollisesti oleviin henkilöihin kohdistuvaa suojaa kunnioitetaan.

- Toinen on 24. lokakuuta 1995 yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, jolla säädettiin luonnollisten henkilöiden ja erityisesti heidän yksityiselämänsä liittyvien perusoikeuksien suojasta henkilötietoja käsiteltäessä. Direktiivin määräyksiä sovellettaessa etenkin henkilötietoja on käsiteltävä asianmukaisesti ja laillisesti ja tiedot on kerättävä tiettyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten ja niiden on liityttävä kulloiseenkin tavoitteeseen. Lisäksi tiedot on saatettava ajan tasalle asiallisissa määrärajoissa ja ne ovat käytössä sen tavoitteen käsitteilyyn tarvittavan ajan, jota varten ne on kerätty.

Asetuksen 8 artiklan nojalla valvontakomitean tulee valvoa direktiivin säädösten noudattamista siltä osin kuin ne koskevat viraston keräämiä ja käsittelemiä tietoja Euroopan yhteisön taloudellisten etujen vahingoittamisen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Tietosuojan ensimmäisen osakokonaisuuden osalta valvontakomitea on heti perustamisensa jälkeen esittänyt useita aloitteita tietojen luottamuksellisuutta ja tietosuojaa koskevien säädösten tehokkaan soveltamisen valvomiseksi.

2 Tekstien soveltaminen

- Voidakseen tarkastaa kaikkien viraston toimintaa koskevien lehtikirjoitusten luonteen valvontakomitea pyysi ensimmäiseksi viraston johtajaa antamaan sille sen jokaisessa kokouksessa lehdistökoosteen, johon on tavalla tai toisella koottu kaikki lehtikirjoitukset, joissa virasto mainitaan.

Jatkossa valvontakomitean pitää jokaisessa kokouksessaan tutkia julkaistuja artikkeleita ja etsiä niistä tietoja, jotka voisivat vaarantaa joko tutkimusten salassapidon tai kolmansia osapuolia suojaavan laillisen salassapitovelvollisuuden täyttymisen.

Tutkimusten laatu ja erityisesti niiden riippumattomuus, tehokkuus ja painoarvo nimittäin vain parantuvat mitä täsmällisemmin luottamuksellisuutta ja tietosuojaa koskevia säädöksiä noudatetaan.

- Toiseksi valvontakomitea vastasi suullisesti viraston virkaa tekevän johtajan suullisesti esittämään kiireelliseen lausuntopyyntöön. Suullinen lausuntopyyntö koski toimintaperiaatetta. Erästä loppuun saatetusta sisäisestä tutkimuksesta annetun lehdistötiedotteen jälkeen viraston virkaa tekevä johtaja pyysi valvontakomitealta päätöstä

siitä, hyväksyikö se periaatteen lehdistötiedotteen julkaisemisesta ja mitkä olisivat asianmukaiset määräajat. Asiaa käsiteltyään komitea totesi, että kyseisessä lehdistötiedotteessa oli toisaalta yhteenveto henkilötiedoista ja henkilöitä koskevista arvioista ja toisaalta tutkinta-asiakirja oli osoitettu erään jäsenvaltion oikeusviranomaisille.

Valvontakomitea katsoi, että luottamuksellisuudesta ja tietosuojasta annetut säädökset ja nämä päätelmät huomioon ottaen ei ollut aiheellista julkaista tämän kaltaista lehdistötiedotetta.

Keskustellessaan viraston virkaa tekevän johtajan kanssa valvontakomitea esitti, että ei ole aiheellista toimittaa julkaistavaksi sellaisia lehdistötiedotteita, joista kävisi ilmi tutkinnassa käytetyt menettelytavat, silloin kun kyseessä ovat henkilötietojen luottamuksellisuuteen ja tietosuojaan liittyvät asiat, ja että siinä tapauksessa, että asia on annettu muiden oikeusviranomaisten käsiteltäväksi syytetoimia varten, lehdistötiedotetta ei ole aiheellista toimittaa julkaistavaksi ilman kyseisten oikeusviranomaisten lupaa.

Valvontakomitea oli sitä mieltä, että jos asia on annettu oikeusviranomaisten käsiteltäväksi, on parempi, että ne huolehtivat myös asiaa koskevien lehdistötiedotteiden julkaisemisesta viraston sijasta. Viraston lehdistölle toimittamia uusimpia tiedotteita tutkittuaan valvontakomitea totesi tyytyväisenä, että sen suosituksia oli noudatettu täsmällisesti.

Lisäksi valvontakomitea merkitsi pöytäkirjaan, että eräs virkamies oli nostanut kanteen petostentorjuntaviraston virkaa tekevää johtajaa vastaan oletetusta salassapitovelvollisuuden loukkauksesta. Asiaa käsitellään komissiossa ja yhteisön ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, ja sen käsittely on tällä hetkellä kesken.

- Toisen tietosuojan osakokonaisuuden eli automaattisilla menetelmillä käsiteltävien viraston keräämien tietojen suhteen valvontakomitea on nimittänyt yhden jäsenistään esittelijäksi suorittamaan arvioinnin atk-järjestelmistä, jotka asennetaan virastoon.

III LUKU

UUSIA RAKENTEITA KOSKEVAT RAJOITUKSET JA EHDOTETUT PARANNUKSET

Kuten tässä kertomuksessa on jatkuvasti korostettu, petostentorjuntaviraston perustamisvaihe ei ole vielä päättynyt ja tämän siirtymävaiheen kesto aiheuttaa suhdanteista johtuvia ongelmia, jotka on esitetty edellä. Kuitenkaan havaitut vaikeudet eivät ole kaikki samanlaisia. Vaikka ero käytännössä kahden eri kategorian välillä ei ole aina täysin selvä, näyttää siltä, että suhdanteista johtuvien, siis tilapäisten, vaikeuksien ohella on rakenteellisia vaikeuksia, jotka johtuvat uusiin rakenteisiin liittyvistä rajoituksista. Uusien rakenteiden sekamuotoisuus palautettiin mieleen heti alkuunsa. Koska nämä rajoitukset

estävät petostentorjuntaviraston toimintaa eri tasoilla, valvontakomitea katsoo, että sen velvollisuutena on ilmoittaa niistä ja ehdottaa välttämättöminä pitämiään parannuksia, jotta voidaan varmistaa sekä viraston tehokkuuden että sen legitimitetin kannalta välttämätön riippumattomuus ja avoimuus (ks. jäljempänä P1–P5).

On totta, että valvontakomitean tehtävänä ei ole valita oikeusperustaa ja tarkoituksenmukaista menettelyä jokaiselle suosittelemalleen ratkaisulle. Kyse on näet toimista, jotka eivät kuulu sen toimivaltaan: joko petostentorjuntaviraston sisäiset päätökset, yhteisön yleisiin säännöksiin tehtävät täsmennykset (esimerkiksi virkamiesten henkilöstösääntöihin tehtävät tarkistukset), asetuksen (EY) N:o 1073/1999 muuttaminen tai HVK:ssa tehtävät perustamissopimuksen lisäykset.

Komitea tarkastelee sitä vastoin tässä viimeisessä luvussa rajoituksia, joita ilmenee käyttöön otetussa järjestelmässä sen poliittisen hankkeen toteuttamiseksi, josta päätettiin 25. toukokuuta 1999, sekä petostentorjuntaviraston perussääntöä (A) ja sen toimintaa (B) koskevissa epäselvyyksissä.

A PETOSTENTORJUNTAVIRASTON PERUSSÄÄNTÖÄ KOSKEVAT RAJOITUKSET

Silloin, kun petostentorjuntaviraston perussääntö hyväksyttiin (päätös ja vuonna 1999 annettu asetus), oli se epäilemättä kaikkein järkevin ratkaisu ongelmiin, jotka poliittisen vallan käyttäjän oli kiireellisesti ratkaistava. Toisena vaihtoehtona oli luoda toimielinten välinen täysin uusi elin ja siirtää sille välttämättömiä toimivaltuuksia, mutta tämä olisi tosiasiaa merkinnyt huomattavia viivästyksiä, jotka eivät soveltuneet poliittiseen tilanteeseen. Sitä vastoin oli mahdollista perustaa komission hallinto- ja budjettirakenteen sisäinen virasto sillä edellytyksellä, että tälle virastolle annettaisiin komission siihen asti käyttämät tutkimusvaltuudet ja että sille annettaisiin laajempi toiminnallinen riippumattomuus. Niinpä petostentorjuntaviraston perussääntö pystyttiin laatimaan neljässä kuukaudessa. Valitun menetelmän etuna oli lisäksi se, että sen avulla pystyttiin välttämään järjestelmän hajoaminen, koska petosten vastaisen toiminnan koordinoituyksikön (komission yksikkö) rakenteet muutettiin asteittain petostentorjuntaviraston (toimielinten välinen riippumaton virasto) rakenteiksi.

Viraston perustaminen on kuitenkin arkaluontoinen ja vaikea tehtävä. Siitä vastaa pääjohtaja, jota avustaa valvontakomitea, mutta tehtävä voidaan suorittaa vain kaikkien asianosaisten aktiivisella tuella: budjettivallan käyttäjän on luotava rakenne ja myönnettävä tarvittavat määrärahat ja virat; toimielinten on tehtävä päätökset, joiden ansiosta petostentorjuntavirasto voi suorittaa sisäisiä tutkimuksia; komission on mukautettava

hallinnointia koskevat sääntönsä, jotta petostentorjuntavirasto voi toimia itsenäisesti.

On kuitenkin ilmaantunut rajoituksia, jotka heikentävät petostentorjuntaviraston toiminnallista riippumattomuutta. Rajoitukset koskevat petostentorjuntaviraston perussääntöön liittyviä erilaisia epäselvyyksiä, olipa kyse petostentorjuntaviraston hallinnollisesta rakenteesta, sen kahtalaisesta tehtävästä tai sen toimielinten välisistä toimivaltuuksista. Siinä määrin, kun tämä tilanne voi vaarantaa petostentorjuntaviraston tutkimusten puolueettomuuden ja tehtävän uskottavuuden, on aiheellista mainita jokaisessa tapauksessa tarvittavat hallinnolliset ja sääntelyä koskevat toimet tämän asian korjaamiseksi.

1 Hallinnollinen rakenne

Päätöksessä (5 ja 6 artikla) ja asetuksessa (13 artikla) korostetaan poliittisen vallan käyttäjän aikomusta antaa petostentorjuntavirastolle hallinnollinen ja talousarviota koskeva itsemääräämisoikeus määräämällä virastolle erityinen budjettirakenne ja hallintokaavio ja antamalla sen pääjohtajalle nimittävän viranomaisen sekä tulojen ja menojen hyväksyjän toimivaltuudet. Komissio ja budjettivallan käyttäjä ovat ottaneet ennakoarvioiden hyväksymismenettelyissä käyttöön seuraavat säännökset: parlamentti ja neuvosto päättävät petostentorjuntaviraston talousarviosta ja hallintokaaviosta pääjohtajan valmisteleman alustavan esityksen perusteella valvontakomitean kuulemisen jälkeen ja komissio toimittaa alustavan esityksen budjettivallan käyttäjälle mahdollisten kommenttien kanssa.

Hallinnoinnin osalta näiden säännösten kaikkia vaikutuksia ei vielä tiedetä, ja siten viraston itsemääräämisoikeus on rajallinen. Virasto on etenkin tähän mennessä muuttanut hyvin vähän UCLAFin, joka oli komission yleisen hallinnon alainen yksikkö, aikana voimassa olleita menojen käyttöä ja henkilöstön hallintaa koskevia täytäntöönpanomenettelyjä. Päätöksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetään kuitenkin, että "komission sisäistä organisaatiota koskevia komission päätöksiä voidaan soveltaa virastoon siltä osin kuin ne ovat yhteensopivia yhteisön lainsäätäjän antamien virastoa koskevien säännösten, tämän päätöksen ja tämän päätöksen soveltamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen kanssa". On pantava merkille, että pääjohtajalle annetaan 6 artiklan 1 kohdan nojalla toimivaltuudet "vahvistaa (...) palvelukseenottoa koskevat edellytykset ja yksityiskohtaiset säännöt" ja 6 artiklan 2 kohdassa hänelle annetaan tulojen ja menojen hyväksyjän valtaoikeudet, joten pääjohtajalla on toimivaltuudet viraston hallinnollista ja talousarviota koskevan itsemääräämisoikeuden takaamiseen. Näiden toimivaltuuksien toteuttamisen pitäisi siten periaatteessa riittää. Tähän asti on kuitenkin suoritettu vain enemmän tai vähemmän virallinen inventaario petostentorjuntaviraston suoraan hallinnoimista menoista ja hallinnointitehtävien jakautumisesta käytännön pohjalta, ja tavoitteena on hyötyä edelleen mittakaavaeduista.

Jos tämä tilanne jatkuu, se saattaa kaventaa pääjohtajan toimintavapautta, rajoittaa hänen omaa vastuutaan henkilöstöhallinnon alalla ja luoda esteitä viraston rakenneuudistukselle rajoittamalla hänen mahdollisuuttaan ottaa palvelukseen henkilöstöä, jolla on tarvittavat pätevyudet ja erikoisalut (esimerkiksi kriminaalipolitiikan, rikosoikeuden tai "tiedustelun" aloilla). Rajoituksia saattaa esiintyä myös välineitä ja tiloja koskevien määrärahojen hallinnoinnin alalla.

P1: Valvontakomitea painottaa siten tarvetta tukea petostentorjuntaviraston ponnisteluja sen itsemääräämisoikeutta vastavien hallinnollisten rakenteiden ja sisäisten sääntöjen luomiseksi etenkin ECOFIN-neuvoston 17. heinäkuuta 2000 tekemien johdopäätösten mukaisesti (ks. 12 kohta). Komitea pitää tosiasiaa välttämättömänä, että mahdollistetaan näin varainhoitoasetuksessa (tulojen ja menojen hyväksyjän, tilinpitäjän, varainhoidon valvojan sekä hankintoja ja sopimuksia käsittelevän neuvonantavan komitean tehtävä) ja henkilöstösäännöissä (nimittävää viranomaisen, henkilöstökomitea, sekakomitea) määrättyjen tehtävien hajautettu harjoittaminen.

2 Petostentorjuntaviraston kahtalainen tehtävä

Päätöksessä ja asetuksessa petostentorjuntavirastolle on annettu sen petostentorjuntaa koskevan toiminnallisen tehtävän lisäksi kaikki UCLAFin tehtävät, mukaan lukien komission lainsäädäntöaloitteiden ja säännöksiä koskevien aloitteiden valmistelu yhteisön etujen suojaamisen ja petostentorjunnan alalla. Juuri tämä kahtalainen tehtävä aiheuttaa tietynlaista epäselvyyttä. Vaikka petostentorjuntavirastolle on myönnetty toiminnallisten tehtävien alalla täydellinen riippumattomuus, sitä vastoin lainsäädäntöaloitteiden valmistelussa tai tietyissä laadintatehtävissä virasto on liitetty sellaisen toimivallan harjoittamiseen, josta komissiolla on edelleen täysi vastuu.

Petostentorjuntaviraston osallistuminen lainsäädäntöaloitteiden laatimiseen ja valmisteluun on erittäin tärkeää toisaalta sellaisen lainsäädännön laadun vuoksi, jossa on voitava hyödyntää alalta saatua käytännön kokemusta, ja toisaalta petostentorjuntaviraston kannalta, jonka rankaisutoimintaa on voitava parantaa ja täydentää ehkäisevällä toiminnalla tarkoituksenmukaisemman ja tehokkaamman lainsäädännön avulla. Käytännössä tällaisen yhdistymisen yhteydessä komission ja petostentorjuntaviraston suhteet pyrkivät olemaan hyvin samanlaisia kuin suhteet, joita komissio ylläpitää minkä tahansa pääosaston kanssa, jolle se ilmoittaa omista poliittisista suunta- viivoistaan sekä määrää niiden käytöstä. Petostentorjuntavirastoa pidetään siten yksikkönä, jonka on toimittava yhteistyössä ja neuvoteltava muiden yksikköjen kanssa yhteisen kannan, komission kannan, valmistelemiseksi.

P2: Mitä tulee petostentorjuntaviraston osallistumiseen lainsäädäntöaloitteiden laadintaan ja valmisteluun, valvontakomitea pitää sopivana, että petostentorjuntaviraston rakenne suunnitellaan siten, että vältetään kaikki häiriöt, jotka saattavat heikentää sen toiminnallista riippumattomuutta tutkinnan alalla.

3 Petostentorjuntaviraston toimielinten väliset toimivaltuudet

Kuten edellä on nähty, toiminnallisen tehtävän alalla petostentorjuntaviraston perustamista seuranneen uudistuksen kaikkein tärkein näkökohta liittyy sen yhteisön toimielimissä, elimissä ja yksiköissä suorittamiin sisäisiin tutkimuksiin, joita tehdään petosten, lahjonnan ja yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavan muun laittoman toiminnan torjunnan tehostamiseksi. Oikeuskehityksen tiettyjen heikkouksien takia asetuksen täytäntöönpanossa toimielimissä on esiintynyt kuitenkin vaikeuksia.

- Toisaalta asetuksen (EY) N:o 1073/1999 yleinen vaikutusala yhteisön koko oikeusjärjestelmän ja kaikkien perustamissopimuksissa tai niiden nojalla perustettujen toimielinten, elinten ja yksiköiden osalta on asetettu kyseenalaiseksi päätöksillä, jotka on tehtävä 4 artiklan nojalla. Poliittisen vallan käyttäjät päättivät taata asetuksen yleisen vaikutusalan paitsi tukeutumalla EY:n perustamissopimuksen 280 artiklaan ja käyttämällä 251 artiklan yhteispäätösmenettelyä myös tekemällä toimielinten välisen sopimuksen, johon toimielimiä ja elimiä kehoitettiin liittymään ja jossa määrättiin mallipäätöksestä, joka niiden piti hyväksyä.

Muistutettakoon, että Euroopan keskuspankki ja Euroopan investointipankki katsoivat, etteivät nämä säännökset sitoneet niitä, ja käyttivät toimintavapauttaan, jonka ansiosta ne pystyivät käyttämään toimielinten välistä sopimusta koskevaa mallia hyväksyessään sisäisiä päätöksiä, jotka eivät ole asetuksen (EY) N:o 1073/1999 mukaisia. Kuten valvontakomitea toivoi puheenjohtaja Prodille osoittamassaan 17. joulukuuta 1999 päivätyssä kirjeessä, komissio nosti näiden sisäisten päätösten vastaisen kanteen, ja tämä kanne on tällä hetkellä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävänä. Samalla tavoin useat parlamentin jäsenet ovat nostaneet kanteen Euroopan parlamentin päätöstä vastaan sen soveltaessa asetusta, ja ensimmäinen päätös annettiin välitoimia varten 2. toukokuuta 2000, jonka perusteella tätä päätöstä ei saa soveltaa kantajiin.

- Toisaalta heti, kun toimielimet ja elimet harkitsivat petostentorjuntaviraston tutkimuksen konkreettista mahdollisuutta keskuudessaan, epäselvyyksiä ja epä tietoisuutta ilmaantui tällaisten tutkimusten suhteesta niiden jäsenten tai niiden virkamiesten ja muun henkilöstön olemassa oleviin kurinpidollisten, taloudellisten tai rikosoikeudellisten vastuiden käyttöä koskeviin menettelyihin:
- Miten sovittaa yhteen toimielinten tähän asti suorittamat hallinnolliset tutkimukset niiden joutuessa käsittelemään sääntöjen vastaisuutta koskevaa ongelmaa, kun petostentorjuntavirastolla on toimivalta sisäisten hallinnollisten tutkimusten alalla?

- Mikä on petostentorjuntaviraston sisäisten tutkimusten asema kurinpitotoimiin verrattuna?
- Mitä jatkotoimenpiteitä voi seurata petostentorjuntaviraston tutkintakertomuksista, joiden mukaan on aiheellista jakaa taloudelliset vastuut heti, kun vastaavat menettelyt toimivat vain hyvin satunnaisesti?
- Mikä voi olla petostentorjuntaviraston tutkimuksen vaikutusala, kun kyseenalaiseksi asetetaan parlamentin jäsen?

P3: Valvontakomitea katsoo, että seuraavat epäselvyydet on ratkaistava kiireellisesti asianomaisella oikeustasolla:

- EY:n perustamissopimuksen 280 artiklan vaikutusala,
- petostentorjuntaviraston sisäisten tutkimusten niveltymisen kurinpitotoimiin ja toimielinten välisen tutkimuselimen yhteensopivuus jokaiselle toimielimelle ja elimelle ominaisten kurinpitotoimien kanssa,
- petostentorjuntaviraston tutkimusten vaikutusala parlamentin jäsenten osalta,
- tehokkaan menettelyn puute taloudellisten vastuiden jakamiseksi.

Valvontakomitea katsoo lisäksi, että petostentorjuntaviraston tehtävän sisäisten tutkimusten alalla on oltava olennainen osa viraston toimintaa. Tämän tehtävän ympärille on luotava hierarkiassa riittävän korkeatasoinen ryhmä, jolla on tarvittavat pätevyudet näillä erityisaloilla ja erityisesti petostentorjunnan, julkisten hankintojen sekä talousarvion hallinnan ja varainhoidon aloilla. Lopuksi petostentorjuntaviraston hallintokaaviossa on painotettava tämän tehtävän erityislaatua.

B PETOSTENTORJUNTAVIRASTON TOIMINTAA KOSKEVAT RAJOITUKSET

Muistutettakoon ensin aikaisemmasta tilanteesta: UCLAFin rakenne vastasi päämääräänsä ja kehittyi sitä paitsi yhdessä sen kanssa. Kyse oli aluksi komission eri pääosastojen petostenvastaisten toimintojen yhteensovittamista koskevasta rakenteesta. Tämä rakenne sai asteittain vastuulleen hallinnon valvontatoimet, tavoitteena valmistella kansallisten viranomaisten useimmiten yhteisön sääntelyn perusteella suorittamia hallintotoimia todettujen säännösten vastaisuuksien rankaisemiseksi. Tällaisilla toimilla saattoi olla rankaiseva luonne tarkoituksellisten sääntöjenvastaisuuksien tapauksessa, jotka olivat todellisia hallinnon tai rikoslain rikkomuksia. Samalla tavoin UCLAF osallistui useammin rikosprosessien yhteensovittamiseen,

jotka koskivat samaa asiaa useissa maissa, tai tällaisten prosessien tekniseen tukemiseen. UCLAFin tehtävästä tuli siten yhä enemmän tutkimusten ja kansallisten viranomaisten (joko hallinnollisten tai rikosoikeudellisten) rikosoikeudellisia menettelyjä koskevaa yhteensovittamista ja tukemista. Lopuksi tähän tuli lisänä sen oma tutkimustoiminta Euroopan unionin toimielimissä, mikä koski joko komission puhtaasti sisäisiä asioita tai komission sisäisiä näkökohtia monisyisten ulkoisten asioiden kehityksessä.

Näiden toimintojen välinen raja on edelleen epäselvä, ja niitä käsitellään niiden huomattavasta erilaisuudesta huolimatta käyttäen samoja menettelysääntöjä, jotka ovat lisäksi hyvin epävirallisia. Poliittisen vallan käyttäjät ovat kuitenkin toivoneet, että tätä UCLAFin toiminnan kehitystä vahvistetaan sekä henkilöstön määrän että oikeudellisten keinojen lisäämisen avulla. Siten asetuksessa (Euratom, EY) 2185/96 komissiolle eli sen petostentorjuntayksikölle on annettu tutkimusta koskevia toimivaltuuksia, joihin sisältyy suhteellisen merkittäviä henkilökohtaisten vapauksien rajoituksia. Sillä on esimerkiksi käytössään samat materiaaliset keinot kuin jäsenvaltioiden hallinnon valvontayksiköillä: jäljennöksen otto asianomaisista asiakirjoista tai tietokonetiedoista, näytteiden otto, fyysisten tarkastusten suoritus, budjetti- ja tilinpitoasiakirjojen tutkinta – tarvittaessa se voi saada apua viranomaisilta. Näiden toimivaltuuksien ansiosta se voi tarvittaessa käyttää saamiaan tietoja rikosoikeudellisissa menettelyissä. UCLAFin rakennetta tai menetelmiä ei kuitenkaan todella mukautettu vastaamaan tätä kehitystä ennen komission 14. heinäkuuta 1999 tekemää päätöstä.

Asetus, jolla petostentorjuntavirasto perustettiin, ei ole myöskään antanut konkreettisia vastauksia niihin vaikeuksiin, joita tämä rakenteiden soveltumattomuus aiheuttaa samalla kertaa sekä tutkimusten legitimiydelle että tehokkuudelle. Huomautuksessa asetetaan kyseenalaiseksi viraston kyky suorittaa tehtävänsä ja edellytetään järjestelmän parantamista, jotta asetuksen säännöksille annettaisiin täysi vaikutus, sekä edellytetään oikeuskehyksen kehittymisen pohtimista koko järjestelmälle välttämättömän johdonmukaisuuden tehostamiseksi. Tämä asia pyritään osoittamaan sekä sisäisen järjestelmän että institutionaalisen ympäristön osalta.

1 Tutkimusten sisäistä järjestelyä koskevat rajoitukset

Petostentorjuntaviraston uuden rakenteen käyttöönotto, joka on mukautettu lainsäätäjän sille määräämään tehtävään, on alkuvaiheissaan, ja useita merkittäviä uudistuksia on vielä tarkasteltavana tai niitä toteutetaan parhaillaan. Jo toteutetuilla muutoksilla ei ole vielä ollut juuri mitään vaikutuksia, ja tässä kertomuksessa voidaan vain todeta nykyisen järjestelmän puutteet avoimuuden, legitimiydän ja tehokkuuden alalla:

- Avoimuuden osalta ei ole mahdollista määrittää, minkä objektiivisten kriteerien perusteella tehdään päätökset tutkimuksen aloittamisesta tai asiakirja-aineiston toimittamisesta oikeusviranomaisille. Sama koskee asioiden ja tähän asiakirja-aineistoon liittyvien asiakirjojen rekisteröintikäytäntöjä ja -menettelyjä.
- Legitiimiyden osalta tutkimusten puolueettomuutta ja yksilön oikeuksien kunnioittamista koskevat takuut eivät ole riittäviä, koska petostentorjuntaviraston tutkimuksen kohteena olevat henkilöt saavat vähän tietoja sovellettujen menettelyjen säännöistä ja taatuista oikeuksista (UCLAFin soveltamia menettelyjä on sitä paitsi vastustettu sisäisten tutkimusten alalla, katso edellä).
- Tehokkuuden osalta tutkimusten seurauksena laadittujen kertomusten toiminnallinen vaikutusalue on edelleen riittämätön. Vaikka UCLAFin/OLAFin käsittelemien asioiden joukossa onkin ollut suhteellisen paljon rikossyytteitä, hyvin pieni osa niistä on johtanut tuomioon. Kurinpidon seurannan osalta on huomattava, että tutkintakertomuksia pidetään vain yhtenä aineksena muiden joukossa.

P4: Valvontakomitea suosittaa seuraavien, vielä valmisteilla olevien toimien nopeaa toteuttamista:

- **tutkimusten reaktiivisen ja proaktiivisen politiikan määrittäminen ja toteuttaminen kaikkien unionin taloudellisten etujen vastaisten petosten taloudellista ja rikosoikeudellista ympäristöä koskevien käytettävien tietojen keräämisen ja analysoinnin perusteella,**
- **tutkimusten sujumisen järjeistämisen ja kertomusten laatiminen (yhdessä petostentorjuntaviraston rekrytoimien tuomareiden kanssa, jotka on otettu palvelukseen heidän rikosprosessin alaa koskevan pätevyytensä perusteella),**
- **asioiden ja asiakirjojen rekisteröintijärjestelmien uudelleenjärjestely ja asiakirja-aineistojen esittämisen standardisointi,**
- **tarkkojen ja yksityiskohtaisten menettelysääntöjen laatiminen tutkinnan eri vaiheita varten.**

2 Institutionaalista ympäristöä koskevat rajoitukset

Yhteisön niiden eri tekstien tarkoituksena, joissa järjestellään yhteisön taloudellisten etujen suojaamista (sekä EY:n perustamissopimuksen 280 artikla että 26. heinäkuuta 1995 tehty Cannesin yleissopimus EY:n taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojasta tai asetukset (EY, Euratom) N:o 2988/95, (Euratom, EY) N:o 2185/96 ja (EY) N:o 1073/1999), on toissijaisuusperiaatteen hengessä täyttää kansallisten viranomaisten ensisijaiseen toimivaltaan perustuvan järjestelmän puutteet Euroopan unionin taloudellisten etujen vastaisen petosten havaitsemisen, rikosoikeudellisen menettelyn ja rankaisun alalla. Lähtökohtana on toteamus siitä, että petoksen

tekijät hyötyvät yhä enemmän rikosoikeudellisia menettelyjä ja rankaisua koskevien järjestelmien kansallisesta eristäytymisestä ja siten on välttämätöntä sovittaa yhteen, järjestää ja jopa keskittää yhteisön tasolla tiettyjä tehtäviä rikollisuuden yhteistöllistämiseen vastaamiseksi. Viimeisin tämän suuntainen toiminta, eli petostentorjuntaviraston perustaminen asetuksella (EY) N:o 1073/1999, osoittaa kuitenkin jo nyt institutionaaliset rajoituksensa toisaalta petostentorjuntaviraston ja kansallisten viranomaisten välisessä yhteistyössä, jonka on taattava järjestelmän tehokkuus, ja toisaalta petostentorjuntaviraston toimintojen oikeudellisessa valvonnassa, jonka on taattava sen legitiimiyden.

- a) *Petostentorjuntaviraston operatiivisen toiminnan tehokkuutta koskevat rajoitukset: riittämätön yhteistyö kansallisten viranomaisten kanssa*

Petostentorjuntaviraston ja kansallisten hallintoviranomaisten välinen yhteistyö perustuu samalla kertaa sekä sääntelyyn, jossa määrätään keskinäisestä hallinnollisesta tuesta, että kahdenvälisten yhteydenottojen hyvin määritettyyn käytäntöön tilapäiseltä perustalta. Se voi perustua myös virallisiin sopimuksiin. Tämä yhteistyö ylittää kuitenkin vain poikkeuksellisesti erityisten asioiden kehityksen, eikä siinä arvioida juuri ollenkaan petoksen ilmiötä kokonaisvaltaisesti. Etenkin yhteistyö tietojen keruun ja analysoinnin alalla on vielä alkutekijöissä.

Kansallisten rikosviranomaisten kanssa harjoitetun yhteistyön osalta petostentorjuntaviraston asema on edelleen huonosti määritetty ja on erilainen ulkoisissa ja sisäisissä tutkimuksissa. Ulkoisten toimintojen osalta petostentorjuntavirasto pyrkii käytännön pohjalta ja henkilökohtaisia yhteydenottoja suositella lieventämään kansainvälisen oikeudellisen yhteistyön hankaluuksia: menettelyjen hitautta ja luotettavuuden puutetta. Tulokset eivät ole kuitenkaan rohkaisevia, ja hyvin vähän asiakirja-aineistoja saatetaan päätökseen. Sisäisten tutkimusten osalta petostentorjuntaviraston asema on aktiivisempi todisteiden keruussa, mutta suhde oikeusviranomaisiin on epäselvä: petostentorjuntavirasto voi jokaista asiaa koskevien tietojen perusteella pelkästään ottaa yhteyttä jäsenvaltion toimivaltaiseen viranomaiseen, mutta se ei voi puuttua asian oikeuskäsittelyyn etenkään, kun jäsenvaltion viranomaiset pitävät petostentorjuntavirastoa usein vain komission tavallisena yksikkönä.

- b) *Petostentorjuntaviraston tutkimusten legitiimiyttä koskevat rajoitukset: riittämätön oikeudellinen valvonta*

Petostentorjuntaviraston tutkimusten laillisuuden valvonnasta määrättiin virallisesti asetuksessa (EY) N:o 1073/1999 vain sisäisten tutkintojen ja yksinomaan virkamiesten ja muun henkilöstön osalta. Tämä koskee heidän mahdollisuuttaan lähettää valitus petostentorjuntaviraston johtajalle perussäännön 90 artiklassa säädetyin menettelyin mukaisesti, mikä antaa mahdollisuuden saattaa asia jälkikäteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

On selvää, että valvonta on täysin riittämätöntä ja että oikeudellisen tahon olisi valvottava jatkuvasti kaikkia petostentorjuntaviraston toimia ja etenkin hyväksyttävä tai määrättävä tutkimusten aikana suoritettavia henkilökohtaisia oikeuksia rajoittavia toimia, valvottava niiden täytäntöönpanoa ja puolueellisuutta sekä tarkistettava, että tutkimustoimissa noudatetaan todisteita koskevia sääntöjä siten, että annetut todisteet ovat sen jälkeen oikeuskäsittelykelpoisia tuomion lainkäyttövallan piirissä. Tällaisen valvonnan monimutkaisuutta lisää vielä eurooppalaisen oikeuskäytännön monimutkaisuus ja sen muuttuminen⁽¹⁾.

Asetuksessa (EY) N:o 1073/1999 tätä tehtävää ei ole uskottu valvontakomitealle, joka ei ole oikeudellinen elin. On selvästi mainittu, että tämä ei puutu vireillä olevaan asiaan. Sen kokoonpano – ”riippumattomat jäsenet, jotka täyttävät omissa maissaan edellytykset viraston toimialaan liittyviin korkeisiin virkoihin” – estää sitä paitsi omaksumasta tällaista asemaa.

Kyse on siten olennaisesta kysymyksestä, joka liitettynä riippumattomuutta koskeviin epäselvyyksiin on alkuperänä petostentorjuntaviraston yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi toimittamien tutkimusten legitimiuden vastustuksessa (katso edellä). Kysymys on ratkaistava mahdollisimman nopeasti.

P5: Toistaiseksi valvontakomitea katsoo, että on toteutettava petostentorjuntaviraston sisäistä järjestelyä koskevia toimia, kuten tuomareista muodostuvan yksikön perustaminen, tutkimusten legitimiuden lujittamiseksi. Tällaiset toimet edistävät lisäksi eurooppalaisen oikeuskulttuurin syntymistä.

Samanaikaisesti valvontakomitea tukee täysin komission aloitetta ehdottaa HVK:lle oikeuskehityksen luomista, jonka avulla voidaan perustaa Euroopan syyttäväviranomainen, sekä Euroopan parlamentin pyyntöjä, jotka koskevat etenkin Euroopan syyttäjän toimen luomista sisäisille tutkinnoille, ja viittaa tässä aiheessa tämän kertomuksen liitteenä oleviin lausuntoihin 5/99 ja 2/00.

JOHTOPÄÄTÖS

Yhteisön lainsäätäjä perusti valvontakomitean ja määräsi sen toimivaltuuksista varmistaakseen välttämättömän riippumat-

⁽¹⁾ Niinpä esimerkiksi kodin käsitteeseen, jonka Euroopan yhteisöjen tuomioistuin rajasi koskemaan luonnollisten henkilöiden yksityiskoteja Hoechstin tapauksessa 21. syyskuuta 1999 antamassaan tuomiossa, katsottiin sisältyvän Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Nimietzin tapauksessa 16. joulukuuta 1992 antamassa päätöksessä tiettyjä ammatillisen ja kaupallisen toiminnan harjoittamiseen liittyviä tiloja. Ranskan tasavallan korkein oikeus antoi asian uudelleen tuomioistuimen käsiteltäväksi 7. maaliskuuta 2000 (Ch. Comm. Aff. Roquette frères SA).

tomuuden, avoimuuden ja tehokkuuden yhteisön taloudellisten etujen suojaamisessa ja petostentorjunnassa. Tämän vuoksi valvontakomitea on sijoitettu toimielinten ulkopuolelle, ja sen jäsenistä todetaan asetuksessa yksiselitteisesti seuraavaa: ”Tehtäviään suorittaessaan jäsenet eivät pyydä eivätkä ota ohjeita miltään hallitukselta, toimielimeltä tai elimeltä” (11 artiklan 5 kohta).

Yhden toimintavuoden jälkeen Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen ei ole vielä parantunut tuntuvasti 25. toukokuuta 1999 annetun asetuksen mukaisista uusista toimista huolimatta.

Suhdanteiden kannalta siirtymävaihe UCLAFin ja OLAFin välillä ei ole läheskään päättynyt ja henkilökunnan rekrytointi on hidasta (valvontakomitean sihteeristöä ei ole vielä kukaan nimetty reilu vuosi sen jälkeen kun jäsenet ovat aloittaneet työnsä!). Tämä antaa aiheutta pelätä, että siirtymävaihe viivästyy vielä useita kuukausia, ja se saattaa vaarantaa tutkinnan tehokkuuden niin Euroopan unionin toimielimissä kuin jäsenvaltioissakin. Tämä vaara on varsin huolestuttava juuri nyt, kun euron liikkeeselasku ja Euroopan unionin laajeneminen tarjoavat rikollisille mahdollisuuden uusiin petoksiin.

Myös valvontakomitean merkille panemat rakenteelliset vaikeudet ovat huolestuttavia. Vaikka ne olisivatkin hyvin merkittäviä, on selvää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tai Eurojustin tuomareiden yhteistyö eivät riitä, jotta voitaisiin varmistaa se, että tutkimuksia voidaan jatkaa. Tutkimukset edellyttävät, että hyväksytään yhdenmukaiset menettelysäännöt ja käytännön säännöt ja että perustetaan eurooppalainen syyttäjälaitos, joka on toimivaltainen kaikkialla yhteisössä. Tässä suhteessa on varmistettava, että ei ole olemassa minkäänlaisia epäselvyyksiä valvontakomitean suhteen: sillä ei ole valtuuksia täyttää oikeustoimia, joita petostentorjuntavirastolle osoitettujen tutkimusvaltuuksien kehittäminen edellyttää. Valvontakomitea katsoo seurattuaan petostentorjuntaviraston toimintaa vuoden ajan, että on välttämätöntä nimetä syyttäväviranomainen, mutta valvontakomitea ei voi tai sen ei tule korvata tätä syyttäväviranomaista. Sen sijaan komitea ehdottaa III luvussa parannuksia (P1–P5), jotka voidaan toteuttaa nopeasti.

Loppujen lopuksi tämä ensimmäinen toimintavuosi on osoittanut kaikkia odotuksia selvemmin, että Euroopan syyttäväviranomaisen puuttuessa riippumattoman ja toimielinten ulkopuolisen elimen on taattava petostentorjuntaviraston riippumattomuus, mikä vahvistaa tarvittaessa yhteisön lainsäätäjän käytön ottaman välineen aiheellisuuden.

Tehty 25 päivänä elokuuta 2000.

LIITE I

Kokouskalenteri – vuosi 1999

Kuukausi	Kokous
Heinäkuu	torstai, 12.7.1999 perjantai, 13.7.1999
Elokuu	tiistai, 31.8.1999
Syyskuu	keskiviikko, 1.9.1999
Lokakuu	keskiviikko, 6.10.1999 torstai, 7.10.1999
Marraskuu	tiistai, 16.11.1999 keskiviikko, 17.11.1999
Joulukuu	tiistai, 14.12.1999 keskiviikko, 15.12.1999

Kokouskalenteri – vuosi 2000

Kuukausi	Kokous
Tammikuu	tiistai, 11.1.2000 keskiviikko, 12.1.2000
Helmikuu	tiistai, 8.2.2000 keskiviikko, 9.2.2000
Maaliskuu	tiistai, 7.3.2000 keskiviikko, 8.3.2000
Huhtikuu	tiistai, 4.4.2000 keskiviikko, 5.4.2000
Toukokuu	tiistai, 9.5.2000 keskiviikko, 10.5.2000
Kesäkuu	tiistai, 20.6.2000 keskiviikko, 21.6.2000
Heinäkuu	ei kokouksia
Elokuu	torstai, 24.8.2000 perjantai 25.8.2000

LIITE II

LUETTELO VALVONTAKOMITEAN LAUSUNNOISTA JA KERTOMUKSISTA

Lausunto 1/1999, 7. syyskuuta 1999 annettu lausunto petostentorjuntaviraston talousarvioesityksestä vuosiksi 1999 ja 2000

Lausunto 2/1999, 28. syyskuuta 1999 annettu lausunto alustavasta ylimääräisestä ja korjaavasta talousarviosta 5/1999

Lausunto 3/1999, 7. lokakuuta 1999 annettu lausunto petostentorjuntaviraston johtajan virkaa hakevista ehdokkaista

Kertomus 1/1999, 7. lokakuuta 1999 annettu kertomus Euroopan parlamentin ja neuvoston antaman asetuksen (EY) N:o 1073/1999 soveltamisesta Euroopan unionin toimielimissä ja elimissä

Lausunto 4/1999, 14. lokakuuta 1999 annettu ehdotus vuoden 2000 korjaavaksi talousarvioksi

Lausunto 5/1999, 17. joulukuuta 1999 annettu lausunto Euroopan unionin rikosoikeudellisen säännösten (*Corpus juris*) mahdollisen toimeenpanon seurauksista

Lausunto 1/2000, 8. helmikuuta 2000 annettu lausunto sihteeristön virkojen täyttämisestä

Lausunto 2/2000, 16. toukokuuta 2000 annettu lausunto petostentorjuntavirastoa (OLAF) koskevista toimielinten aloitteista

LIITE III

VALVONTAKOMITEAN

LAUSUNTO 5/99

EUROOPAN PARLAMENTIN TALOUSARVION VALVONTAVALIOKUNNALLE

Euroopan unionin rikosoikeudellisen säännösten (*Corpus juris*) mahdollisen toimeenpanon seuraukset

Hetkellä, jolloin useimmat unionin toimielimet ovat ryhtyneet keskusteluun rikosoikeudellisen säännösten (*Corpus juris*) tiettyjen osien toimeenpanosta, valvontakomitea on tehnyt talousarvion valvontavaliokunnan pyynnöstä tutkimuksen seurauksista, joita tällä uudistuksella käytännössä olisi. Se on erityisesti ottanut huomioon ne kokemukset, joita se on kuuden ensimmäisen toimintakuukautensa aikana saanut, sekä OLAFin toiminnan ja hallinnon tulevaa organisoimista koskevat käsitykset, jotka ovat muotoutuneet sen valvoessa petostentorjuntaviraston hallintoa ja talousarvion toteuttamista.

Komitea perustaa rikosoikeudellisen säännösten toimeenpanon vaikutuksia koskevan tutkimuksensa jäsentensä näkemyksiin, jotka koskevat kolmea teemaa:

- vaikutukset unionin toimielinten väliseen tasapainoon,
- vaikutukset OLAFin sisäiseen organisaatioon,
- vaikutukset unionin ulkosuhteiden järjestämiseen petosten ja muun laittoman toiminnan torjunnan ja taloudellisten etujen suojaamisen osalta.

Komitea on ensinnäkin havainnut, että monet niistä ongelmista, jotka ilmenivät jo valvontakomitean ensimmäisten toimintakuukausien aikana, ovat ratkaistavissa nyt, kun OLAFin toiminta on käynnistynyt.

Ensimmäisenä huomattavana parannuksena nykytilaan olisi se, että tietojen keruuta, käsittelyä ja tutkintaa parannettaisiin viraston uudelleenorganisoinnilla ja pätevää lisähenkilökuntaa palkkaamalla.

Toinen parannus, jota poliittiset tahotkin kannattavat, koskisi toiminnallisen riippumattomuuden vahvistamista (tietojen keruu, tutkinta, seuranta) suhteessa toimielimiin, hallituksiin ja elimiin sekä eritoten komissioon. Jotkut tämän kehittämisen edellytykset näyttävätkin olevan jo toteutuksessa. Valvontakomitea toimii, itsehallinto ja oma talousarvio toteutunevat 1. tammikuuta 2000 ja talousarviosta päättävät elimet ovat antaneet tähän tarvittavat määrärahat ja henkilöstöresurssit. Lisäksi petostentorjuntaviraston uusi johtaja astunee piakkoin virkaansa olosuhteissa, jotka ovat hänen riippumattomuutensa kannalta suotuisia. Tältä pohjalta on katsottava, että OLAFin toiminnan käynnistymisen pitäisi ratkaista ongelmia ja että näitä uusia keinoja olisi käytettävä niin tehokkaasti kuin mahdollista.

Komitea on kuitenkin todennut, etteivät monet ongelmista ratkea pelkästään OLAFin toiminnan käynnistämällä, koska lainsäätäjä on jättänyt auki tiettyjä kysymyksiä, jotka koskevat erityisesti sovellettavaa aineellista oikeutta sekä yksilöiden oikeuksien kunnioittamisen ja suojaamisen kannalta tarpeellista tutkimustoiminnan tuomioistuinkontrollia.

OLAF suunniteltiinkin väliaikaisratkaisuksi kiireelliseen ongelmaan odoteltaessa laajempaa, lopullista ratkaisua, joka edellyttäisi raskaampien menettelymuotojen toteuttamista. Niinpä tutkimuselin saatettiin perustaa jo ennen eurooppalaisen oikeusalueen toteuttamista. Ei siis olekaan yllättävää, että tällöin joudutaan toimimaan olosuhteissa, jotka rajoittavat toiminnan tehokkuutta ja legitimizeettiä siksi, että sovellettava laki vaihtelee jäsenvaltioissa niin aineellisen oikeuden kuin prosessioikeudenkin osalta, ja siksi, ettei yksilöiden oikeuksien noudattamiselle ole annettu riittäviä takeita.

Laadittuaan pikaisesti luettelon kysymyksistä, joihin rikosoikeudellisen säännösten toimeenpano vaikuttaa, komitea siirtyi tarkastelemaan, mikä ehdotetuista hankkeista vastaisi parhaiten havaittuihin ongelmiin. Se totesi, että strategiasta päätettäessä valinta olisi poliittinen, mutta myönsi, että kaksivaiheisessa lähestymistavassa oli se etu, että siinä annettiin etusija kysymyksille, jotka olivat poliittisesti kiireellisiä ja mahdollistivat kevyemmän menettelyn. Se keskittyikin pohtimaan suunniteltua ensimmäistä vaihetta: sisäisistä petoksista vastaavan Euroopan syyttäväviranomaisen perustamisen seurauksia.

Komitea tutki, missä määrin rikosoikeudellisella säännöstöllä voitaisiin vähentää nykyjärjestelmän heikkouksia ja puutteita, joita useimmat tarkkailijat, erityisesti riippumaton asiantuntijaryhmä, ovat löytäneet.

Ensimmäkin petostentorjuntavirastoa vaivaa perustavanlaatuisen epäselvyys, joka koskee sen legitimizeettiä. Nykyisellään se perustuu yhteisön lainsäätäjän luovuttamana parlamentin ja neuvoston yhteispäätösmenettelyssä antaman säädöksen varaan, siis korkealla tasolla yhteisön oikeusjärjestyksessä.

Sen legitimizeettiä on kuitenkin pyritty kyseenalaistamaan monin tavoin: yhtäältä joissakin valvontakomitean tutkimissa tapauksissa asianosaiset ovat joskus katsoneet, ettei heidän oikeuksiaan ole kunnioitettu; toisaalta joissakin yhteisön elimissä on väitetty, ettei asetus (EY) N:o 1073/1999 koske niitä. Lisäksi, petostentorjuntaviraston riippumattomuutta koskevat yksityiskohtaiset käytännön säännöt ovat edelleen osa komission hallinnollista rakennetta ja vaativat näin täsmennyksiä.

Tuomariyksikön perustaminen petostentorjuntavirastoon ei ratkaisisi tätä ongelmaa, vaikka sillä voitaisiinkin parantaa yhteistyötä jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten kanssa, kuten ei sitäkään kysymystä, mitä kansallista lakia olisi sovellettava toimivaltaristiriitoihin.

Komitean tutkimustoimintaan kohdistuva valvontakaan ei poista tätä puutetta, sillä sitä voidaan harjoittaa vain jälkikäteen ja petostentorjuntaviraston johtajan riippumattomuutta kunnioittaen.

Sitä vastoin petostentorjuntaviraston tutkimustoiminnan tuomioistuINVALVONTAA harjoittavan Euroopan syyttäjäviranomaisen perustaminen olisi omiaan nostamaan OLAFin legitimitetin yhteisön oikeusjärjestyksen samalle korkeimmalle tasolle perusoikeuksille ja yksilön vapauksille annettujen takeiden kanssa. Tuomariyksikkö voisi kuitenkin pitää itsellään tutkimusten suorittamiseen liittyvät rikosoikeudelliset asiantuntijatehtävät.

Toiseksi nykytilanne asettaa monenlaisia rajoja petostentorjuntaviraston tehokkuudelle, mikä tekee sekin osaltaan tarpeelliseksi Euroopan syyttäjäviranomaisen perustamisen.

- Yhtäältä petostentorjuntaviraston toiminnan käynnistäminen ei riitä ratkaisemaan oikeusviranomaisten kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä ongelmia. Rikosoikeudellisessa säännöstössä ehdotetut ratkaisut, jotka koskevat todistajien ja epäiltyjen kuulustelupöytäkirjoja, eurooppalaista pidätysmääräystä ja tutkijoiden hankkiman näytön tunnustamista, ovat komitean mielestä ainoa tapa edetä asiassa. Tutkimusraporttien jatkotoimiin liittyville epäjohtonmukaisuuksille, joita komitea on havainnut, voitaisiin panna piste siirtämällä yhteistoimintaan jäsenvaltioiden syyttäjäviranomaisten kanssa kuuluvat tehtävät Euroopan syyttäjäviranomaiselle.
- Toisaalta lainsäätäjä on halunnut ennen kaikkea tehostaa sisäisten petosten torjuntaa. Sitä vastoin ulkopuolisten petosten osalta parannuksia on tehty vain vähän, erityisesti silloin, kun ne liittyvät kolmansiin maihin. Rikosoikeudellisessa säännöstössä

määritellyn territoriaaliperiaatteen myötä unionin suhteet kolmansiin maihin muuttuvat taloudellisten etujen suojan kannalta entistä johdonmukaisemmiksi. Eurooppalaisten rikosnimikkeiden määritelmät olisivat päteviä siinä missä kansalliset määritelmätkin. Lisäksi olisi mahdollista pyytää Interpolia panemaan pidätysmääräys täytäntöön.

- Lopuksi, toimielinten välisten suhteiden näkökulmasta petostentorjuntaviraston riippumattomuus on vaikea taata käytännössä ja se horjuttaa tasapainoa joiltakin osin. Euroopan yleisen syyttäjän viran perustaminen olisi epäilemättä omiaan selkeyttämään tilannetta. Euroopan syyttäjäviranomainen voisi aikanaan ratkaista niin petostentorjuntavirastoa kuin Europoliakin vaivaavan legitimitettiongelman. Tällaisella ratkaisulla edistettäisiin näiden kahden elimen välistä synergiaa samalla, kun kummankin toimivalta voidaan rajata täsmällisellä tavalla.

Valvontakomitea aikoo jatkaa rikosoikeudellisen säännösten toimeenpanon seurauksia koskevaa tarkastelua. Tuntui ennenaikaiselta esittää johtopäätöksiä *Corpus juris*en vaikutuksista petostentorjuntaviraston sisäiseen organisaatioon ennen, kuin asiasta on keskusteltu petostentorjuntaviraston uuden johtajan kanssa. Komitea aikoo lisäksi syventää edelleen analyysinsä toimielinten välisen tasapainon muutoksista, joita Euroopan syyttäjäviranomaisen perustaminen aiheuttaa.

Komitea on jo nyt sitä mieltä, että sisäisistä petoksista vastaavan Euroopan syyttäjäviranomaisen perustaminen ratkaisisi ensi vaiheessa useampia keskeisiä ongelmia, joita komitean ensimmäisten toimintakuukausien aikana on ilmennyt.

Valmistelijat: José Narciso DA CUNHA RODRIGUES
Raymond KENDALL
Edmondo BRUTI-LIBERATI

17. joulukuuta 1999.

LIITE IV

LAUSUNTO 2/2000

Petostentorjuntavirastoa (OLAF) koskevat toimielinten aloitteet

Jo ennen kuin OLAF on ehtinyt toteuttaa uudelleenjärjestelyt, jotka tulivat välttämättömiksi asetuksessa (EY) N:o 1073/1999 annettujen uusien tehtävien sekä tarpeellisten resurssien luovuttamisen (erityisesti hallinnollisen itsenäisyyden sekä 300 virkapaikan) myötä, monissa toimielimissä on esitetty erilaisia aloitteita, joilla OLAFin toimintaa, sen institutionaalista kehystä tai sen asemaa muutettaisiin lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä. Valvontakomitea ymmärtää hyvin, että nämä aloitteet pohjautuvat täysin asianmukaisiin analyyseihin, erityisesti riippumattoman asiantuntijakomitean toiseen kertomukseen. Tämän perusteella on ilmeistä, että asetuksella (EY) N:o 1073/1999 luotu järjestelmä on väliaikaisratkaisu ja että sen täydentämistä on ryhdyttävä suunnittelemaan jo nyt.

Ottaen huomioon jäljempänä luetellut aloitteet (1), komitea katsoo, että on tarpeen arvioida ensin OLAFin uuden rakenteen epäselvyyksiä (2), tarkastella uudelleenjärjestelyissä noudatettavia prioriteetteja OLAFin tosiasiallisen toiminnan kannalta (3) sekä painottaa lopuksi sääntelyn vahvistamisen tarvetta (4).

1 TOIMIELINTEN ALOITTEET

1.1 Valkoinen kirja komission uudistamisesta (5. huhtikuuta 2000)⁽¹⁾

Komissio esittää useampia OLAFia koskevia muutosehdotuksia. Sillä on lähinnä kaksi lähtökohtaa:

a) *Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen*

Tältä osin valkoisessa kirjassa ei ehdoteta muutoksia nykyisiin rakenteisiin tai voimassaolevaan lainsäädäntöön vaan yksinkertaisesti eri yksiköiden välisiin suhteisiin. Siinä peräänkuulutetaan "parempaa" koordinoitua ja OLAFille nykyistä aktiivisempaa roolia lainsäädäntötyössä. Lisäksi suositellaan OLAFin roolin vahvistamista petollisesti hankittujen varojen perinnässä.

OLAFin toiminnan kannalta on huomautettava, että jos näiden tehtävien hoito (etenkin jälkimmäinen tehtävä) uskotaan OLAFille, on samalla lisättävä resursseja. Lisäksi OLAFin toiminnallinen johto ei saisi puuttua hallinnollisiin kysymyksiin kuin korkeintaan neuvota antamalla. Muuten se saattaisi joutua tilanteeseen, jossa toimivaltarajat voisivat sotkeutua ja jäävyyksymykset herätä.

b) *OLAFin rooli kurinpitomenettelyssä*

Komissio ehdottaa kahta uudistusta, joiden vaikutuksia OLAFin asemaan ja toimivaltaan on syytä tutkia: toimielinten yhteisen kurinpitoneuvoston sekä kurinpitoneuvoston käsiteltäväksi saatettavista asioista vastaavan yksikön perustaminen. Näiden toimenpiteiden toteuttamiseksi komissio harkitsee myös henkilöstösääntöjen muuttamista.

1.2 **Komission lausunto HVK:lle (26. tammikuuta 2000)**⁽²⁾

Komissio ehdottaa lausunnossaan, että 280 artiklan määräyksiä täydennetään luomalla oikeusperusta säännöstölle, jossa määritellään rikokset ja niistä määrättävät rangaistukset, säädetään tarpeellisista menettelyistä, joita noudatetaan rikossyytettä nostettaessa, ja perustetaan Euroopan syyttäviviranomainen. Tällaisella järjestelmällä, joka toisi mukanaan menettelylliset takeet, olisi epäilemättä vaikutuksia myös OLAFin toimintaan.

1.3 **Neuvoston puheenjohtajan pohdintoja Eurojust-hankkeesta (28. maaliskuuta 2000 annettu ilmoitus)**

Käsitellessään kysymystä järjestäytyneen rikollisuuden vastaisesta taistelusta neuvoston puheenjohtaja tarkastelee mekanismeja, joiden avulla voitaisiin vahvistaa poliisi- ja oikeusviranomaisten yhteistyöjärjestelmää. Tässä neuvoston puheenjohtaja törmää toimielinten välisiä suhteita koskeviin ongelmiin sen vuoksi, että uudet organisaatiot, Europol, Eurojust ja Euroopan oikeudellinen verkosto ovat toimivaltaan yleisiä ja toimivat kolmannen pilarin puitteissa, kun taas OLAFilla on erityinen toimivalta Euroopan unionin taloudellisten etujen suojelun alalla ja se toimii näin ollen ensimmäisessä ja kolmannessa pilarissa. On siis tarpeen määritellä kunkin erillisen organisaation asema sekä niiden väliset suhteet. Lienee itsestään selvää, että tämä kysymys on ratkaistava näiden organisaatioiden yhteistyön pohjalta siten, että yhteisön taloudellisten etujen suojan erityisluonne ja nykyisen järjestelmän tehokkuus säilyvät entisellään.

1.4 **Parlamentin päätöslauselmat**a) *Theaton mietintö unionin taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta (19. tammikuuta 2000)*

Tässä päätöslauselmassa todetaan tarve täydentää Euroopan yhteisön taloudellisia etuja suojaavaa järjestelmää, ehdotetaan aikataulu sekä luonnostellaan tämän järjestelmän toteuttamisvaiheet.

⁽¹⁾ KOM(2000) 200 lopullinen.

⁽²⁾ KOM(2000) 34.

- b) *Van Hulthenin mietintö riippumattoman asiantuntijakomitean toisesta kertomuksesta (19. tammikuuta 2000)*

Tässä päätöslauselmassa otetaan huomioon riippumattoman asiantuntijakomitean suositukset, joilla pyritään täydentämään virkamiesten vastuuseen asettamista koskevaa järjestelmää.

- c) *Parlamentin päätöslauselma (Stauner) vastuuvapauden myöntämisen lykkäämisestä komissiolle Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 1998 (17. huhtikuuta 2000)*

Tässä päätöslauselmassa vaaditaan komissiota muun muassa ilmoittamaan kantansa ehdotuksiin, joiden tarkoituksena on talousarvioon liittyvistä säännönvastaisuuksista päättävän erillisen kamarin perustaminen tilintarkastustuomioistuimen tai yhteisöjen tuomioistuimen yhteyteen.

- d) *Böschin mietintö Euroopan yhteisön taloudellisten etujen suojaamista ja petostentorjuntaa koskevasta vuosikertomuksesta 1998*

Mietinnössä muistutetaan aluksi ehdotuksesta perustaa Euroopan syyttäväviranomainen ja täsmennetään tätä ehdotusta: siinä vaaditaan komissiota esittämään 280 artiklaan perustuva asetuksen (EY) N:o 1073/1999 muutosehdotus, jolla perustettaisiin ensi vaiheessa Euroopan syyttäväviranomainen huolehtimaan toimielinten jäsenten ja työntekijöiden jäsenten säännönvastaisen toiminnan johdosta nostettavista kanteista. Mietinnössä vaaditaan lisäksi, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen alaisuuteen perustetaan talousarvioon liittyviä kurinpitomenettelyjä käsittelevä kamari; että sisäisille tutkimuksille annetaan ehdoton etusija; että OLAFin uudelleenjärjestelyillä taataan sen toiminnallinen riippumattomuus sekä hallinnon ja budjetin itsenäisyys; että valvontakomitean toimivaltuuksia muutetaan siten, että puolustautumis oikeuksien valvonta voidaan toteuttaa.

2 NYKYISEN OLAFIA KOSKEVAN SÄÄNTELYN AIHEUTTAMAT EPÄSELVYYDET SEN RIIPPUMATTOMUUDEN KANNALTA

2.1 OLAFin asemaan liittyvät epäselvyydet

Lainsäätäjä teki OLAFista luonteeltaan sekamuotoisen asian kiireellisyden vuoksi: riippumattoman elimen perustaminen ja tarvittavan toimivallan perustavien säädösten antaminen olisi edellyttänyt raskaiden ja aikaa vievien menettelyjen käyttämistä. OLAFin sekamuotoisen luonteen tarkoituksena on antaa OLAFille poliittisten päättäjien toivoma toiminnallinen riippumattomuus pitämällä se kuitenkin rahoituksellisesti ja hallinnollisesti komission rakenteiden sisällä. Vaikka poliittiset päättäjät ovat toteuttaneet toimia, joilla on tähdätty siihen, että OLAFilla on tältä osin mahdollisimman laaja riippumattomuus – mainittakoon näistä pääjohtajan nimittämisen edellytykset, sen toimiminen nimittävänä viranomaisena henkilöstönsä osalta ja tulojen ja menojen hyväksyjänä talousarviota toteutettaessa sekä rahoituksellinen erityisasema – on OLAFilla käytännössä vastassaan useampia vaikeuksia sen vuoksi, ettei sen riippumattomasta asemasta ole vielä vedetty kaikkia johtopäätöksiä. Vaikka talousarvion vahvistaminen osalta on nykyään hyväksytty se, että budjettivallan käyttäjä tarkastelee OLAFin laatimaa luonnosta, talousarvion ja henkilöstön

hallinnon kannalta OLAF ei ole vielä ottanut käyttöönsä sen riippumattomuuden takaavia keinoja. Näin ollen hallinnollisen toimivallan jakoa komission ja OLAFin olisi välillä tarkistettava tämän suuntaisesti. Toimeenpanon nykyvaiheessa nämä epäselvyydet saattaisivat johtaa tilanteisiin, joissa OLAFin riippumattomuus tulisi kyseenalaiseksi.

On ilmeistä, että OLAFin kehittyminen Euroopan parlamentin toivomaan suuntaan olisi omiaan poistamaan nämä epäselvyydet. Yksi ongelma olisi kuitenkin ratkaistava jo nyt: se koskee komission toimivaltaa silloin, kun valmistelu on uskottu OLAFille, esimerkiksi lainsäädännön alalla.

2.2 Valtuuksiin liittyvät epäselvyydet

OLAFin toimivaltuuksiin liittyvä perustavanlaatuisen epäselvyys johtuu siitä, että tehtyjen tutkimusten luonne on muuttunut. Tämä muutos on kiihtynyt entisestään siirryttäessä UCLAFista OLAFiin: kun tämän elimen tehtävät olivat aluksi luonteeltaan puhtaasti hallinnollisia ja kuuluivat komission yksikön tehtäviin, ovat ne poliittisten päättäjien toiveiden mukaisesti saaneet tätä nykyä pikemminkin rikosoikeudellisen luonteen (erityisesti mitä tulee sisäisiin tutkimuksiin). Tämän johdosta on ilmennyt ongelmia, jotka liittyvät toimivaltuuksiin, sen toiminnassa noudatettaviin oikeudellisiin takeisiin, käytettyihin menettelyihin sekä koskemattomuutta, vastuuvapautta ja tilojen loukkaamattomuutta koskeviin kysymyksiin.

3 OLAFIN UDELLEENJÄRJESTELY: PRIORITEETIT

Uuden, 1. maaliskuuta 2000 virkaansa astuneen pääjohtajan toiminnan lähtökohtana on ollut tavoite lieventää mahdollisimman pikaisesti edellä mainittuja epäkohtia. Euroopan parlamentti katsoi tarpeelliseksi yksilöidä Staunerin ja Böschin mietinnöissä OLAFin uudelleenjärjestelyn prioriteetit: "ehdoton etusija" annetaan toimielinten sisäisten petos- ja korruptiopapauksiin kohdistuvien tutkimusten organisoinnille; asioiden rikosoikeudellisten tai kurinpidollisten jatko-toimien rakenne organisoidaan ja niissä noudatettavat menettelyt luodaan.

Euroopan parlamentin huolenaiheet ovat täysin valvontakomitean ensimmäisen kymmenen toimintakuukautensa aikana saamiensa käsitysten mukaisia.

4 OLAFIA KOSKEVAN OIKEUDELLISEN SÄÄNTELYN VAHVISTAMINEN

Nykyisen lainsäädännön epäselvyydet ovat luonteeltaan sellaisia, että aiotuista institutionaalisista muutoksista riippumatta on tarpeen ryhtyä kiireellisesti toimiin OLAFin oikeudellisen toimintaympäristön selkeyttämiseksi.

Komitea tarkasteli lausunnossaan 5/99⁽¹⁾ sitä, miltä osin rikosoikeudellinen säännöstö (*Corpus juris*) ja seuranta tutkimuksessa esitetyt ehdotukset voisivat ratkaista nykyjärjestelmän heikkouksiin ja puutteisiin liittyvät ongelmat. Komitea painotti erityisesti Euroopan syyttäväviranomaisen tai vastaavan elimen perustamisen tarpeellisuutta ja kannattaa tältä osin komission edellä mainittua lausuntoa (26. tammikuuta 2000). Alustava eurooppalainen kamari voisi lisäksi valvoa tutkintamenettelyä ja päättää asian siirtämisestä tuomioistuimeen.

(1) Tämän kertomuksen liite III.

Mitä tulee Euroopan parlamentin aloitteisiin, jotka koskevat lainsäädännön vahvistamista jo nyt, valvontakomitea kannattaa esitetyistä ehdotuksista seuraavia:

- Euroopan syyttäjäviranomaisen perustaminen EY:n perustamis-sopimuksen 280 artiklan nojalla siten, että tämän toimivalta rajoittuisi petoksiin sekä toimielinten sisäisiin ja talousarvioon liittyviin sääntöjenvastaisuuksiin,
- talousarvioon liittyviä sääntöjenvastaisuuksia käsittelevän kurin-pitokamarin perustaminen,
- OLAFin tutkimuksia koskevan säännösten laatiminen.

Lopuksi valvontakomitea katsoo, että nykyistä lainsäädäntöä täydentävissä säädöksissä olisi otettava huomioon se, että unionin taloudellisten etujen suojaaminen ulottuu myös yhteisön toimielinten ja elinten omistamaan tai hallinnoimaan omaisuuteen sekä erityisesti euron väärentämisen ja yhteisön lainsäädäntöön kohdistuvan petollisen toiminnan vastustamiseen. Lisäksi on muistutettava siitä, että sisäiset tutkimukset koskevat rahoituksen alalla ilmeneviä lainvastaisia tekoja ja tapahtumia, jotka liittyvät yhteisön virkamiesten ja toimihenkilöiden ammattitoimintaan tai näiden toimielinten jäsenten tehtävien hoitoon.

Valvontakomitea katsoo kuitenkin, ettei valvontakomitean sihteeristön yhteydessä toimivan neuvoa-antavan tarkastajan viran perustaminen olisi sopusoinnussa valvontakomitean toimivaltuuksien tai luonteen kanssa.

JOHTOPÄÄTÖS

Tämä lausunto perustuu analyysiin tämänhetkisestä tilanteesta, jota leimaavat merkittävät vaikeudet. Vaikka säädökset, joiden nojalla OLAF perustettiin, pystyttiin laatimaan neljässä kuukaudessa, vuotta myöhemmin uuden organisaation rakennustyötä ei ole saatu lähimainkaan loppuun. Lisäksi ongelmia ilmenee lainsäädännön epäselvyyksien vuoksi toimivaltuuksiin, oikeudellisiin takeisiin, menettelyihin sekä koskemattomuuteen liittyvissä kysymyksissä. Riippumatta siitä, miten institutionaalisia muutoksia koskevat aloitteet etenevät, on välttämätöntä ja kiireellistä, että lainsäädännöllistä kehystä täsmennetään näiden vaikeuksien ratkaisemiseksi.

Valmistelija: Edmondo BRUTI-LIBERATI

16. toukokuuta 2000.

LIITE V

VALVONTAKOMITEAN

KERTOMUS 1/99

PARLAMENTILLE

NEUVOSTOLLE

KOMISSIOLE

Euroopan parlamentin ja neuvoston antaman asetuksen (EY) N:o 1073/1999 soveltamisesta Euroopan unionin toimielimissä ja elimissä

1. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät 25. toukokuuta 1999 yhteisymmärryksessä komission kanssa asetuksen (EY) N:o 1073/1999 Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) toteuttamista tutkimuksista. Tällä asetuksella OLAFille taataan riippumaton asema sekä laajat toimivaltuudet tehdä hallinnollisia tutkimuksia kaikissa yhteisön toimielimissä ja elimissä. Asetuksessa veloitetaan yhteisön kaikki toimielimet ja elimet päättämään kahdesta tavoitteesta: niiden on veloitettava jäsenensä, virkamiehensä ja muu henkilöstönsä toimimaan yhteistyössä petostentorjuntaviraston kanssa ja ilmoitettava sille epäillyistä petostapauksista sekä määriteltävä takuut sisäiseen tutkinnan kohteeksi joutuneiden henkilöiden oikeuksista.

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio solmivat edellä mainittuna päivänä toimielinten välisen sopimuksen, joka toisaalta laajentaa petostentorjuntaviraston tutkintavaltuuksia toimielimissä ja elimissä yhteisön taloudellisten etujen suojelun ohi, toisaalta se tarjoaa asetuksen edellyttämän päätöksentekomallin. Kaikkia toimielimiä ja elimiä pyydettiin liittymään tähän sopimukseen ja tekemään päätöksensä tämän mallin mukaisesti.

2. Tämän määräyksen täytäntöönpanoa tutkittaessa kävi ilmi, että alueiden komitea, Euroopan keskuspankki ja Euroopan investointipankki eivät ole tehneet asetuksen (EY) N:o 1073/1999 4 artiklan edellyttämää päätöstä tai liittyneet toimielinten väliseen sopimukseen.

3. Komitea toteaa, että asetus (EY) N:o 1073/1999 perustuu EY:n perustamissopimuksen 280 artiklaan, jonka myötä neuvostolle, yhteispäätösmenettelyssä Euroopan parlamentin kanssa, myönnetään valtuudet toteuttaa "tarvittavat toimenpiteet yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi petolliselta menettelyltä ja tällaisen menettelyn torjumiseksi." Komitea huomauttaa, että perustamissopimuksen 280 artiklassa asetetaan yhteisön toimien ainoaksi rajoitukseksi kielto loukata jäsenvaltioiden rikosoikeuden soveltamista ja oikeudenkäyttöä, mutta siinä ei määrätä, että mikään yhteisön toimielin tai elin olisi vapaa tämän artiklan perusteella toteutetuista toimista. Lisäksi asetuksessa (EY) N:o 1073/1999 säädetään, että

OLAF toteuttaa poikkeuksetta hallinnollisia tutkimuksia "perustamissopimuksilla tai niiden perusteella perustetuissa toimielimissä ja elimissä". Alueiden komitea, Euroopan keskuspankki ja Euroopan investointipankki ovat yhteisön perustamissopimuksilla perustettuja elimiä.

4. Komitea huomauttaa, että EY:n perustamissopimuksen 280 artiklassa ja asetuksessa (EY) N:o 1073/1999 ei mainita komission hallinnoimaa talousarviota, mutta että ne koskevat yhteisön taloudellisten etujen suojaamista kokonaisuudessaan. Kuten asetuksessa (EY) N:o 1073/1999 todetaan, yhteisö muodostuu toimielimistä ja elimistä, jotka on perustettu perustamissopimuksilla tai niiden perusteella. Näiden taloudellisiin etuihin eivät sisälly ainoastaan yhteisön toimielinten ja elinten omistamat ja hallinnoimat varat, vaan myös niiden koko omaisuus. Näihin kuuluu myös sellaisia varoja ja omaisuutta, joita esimerkiksi jäsenvaltiot ovat uskoneet yhteisön toimielinten ja elinten haltuun (Euroopan keskuspankin viralliset valuuttavarannot) ja näin ollen perustamissopimuksen 288 artiklan sanamuodon mukaisesti, yhteisö "korvaa toimielintensä ja henkilöstönsä tehtäviään suorittaessaan aiheuttaman vahingon jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti" esimerkiksi petostapauksissa.

5. Komitea kiinnittää lisäksi erityistä huomiota toimielinten väliseen sopimukseen. Ainoastaan tämän sopimuksen avulla on mahdollista suojella kansalaisia ja taloudellisia toimijoita tietyiltä riskeiltä, joilla ei ehkä ole vaikutusta yhteisön toimielinten ja elinten talouteen, mutta jotka voisivat tulla kalliiksi suurelle yleisölle. Näitä riskejä ovat esimerkiksi lahjonta, jolla pyritään vaikuttamaan yhteisön lainsäädäntöön tai yhteisön rahoittamien tai tukemien hankkeiden valintaan, Euroopan investointipankki mukaan lukien, tai luottamuksellisten tietojen levittäminen esimerkiksi virallisia korkoja koskevista päätöksistä tai Euroopan keskuspankin interventioista valuuttamarkkinoilla. Asetuksessa (EY) N:o 1073/1999 annetaan OLAFille myös valtuudet käynnistää välittömästi hallinnolliset tutkimukset, tarvittaessa myös alueiden komiteassa, Euroopan keskuspankissa tai Euroopan investointipankissa. Se että nämä yhteisön elimet eivät ole tehneet asetuksen perustuvaa päätöstä, jolla pyritään sisäisen tutkinnan kohteeksi joutuneiden henkilöiden oikeuksien takaamiseen, saattaa vahingoittaa

niiden jäseniä ja henkilökuntaa. Alueiden komitean, Euroopan keskuspankin ja Euroopan investointipankin laiminlyönnistä johtuen kansalaisille, taloudellisille toimijoille tai näiden elinten omalle henkilökunnalle ei voida taata riittävää suojaa.

6. Kun otetaan huomioon yhteisön elinten hallinnoimat varat, valvontakomitea pitää välttämättömänä, että alueiden komitea, Euroopan keskuspankki ja Euroopan investointipankki liittyvät viipy-

mättä OLAFia koskevaan toimielinten väliseen sopimukseen ja että ne tekevät päätöksensä asetuksessa (EY) N:o 1073/1999 edellytetyn mallin mukaisesti. Komitea pyytää Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja komissiota toimivaltuuksiensa rajoissa soveltamaan sitä periaatetta, että yhteisön ei pidä myöntää julkisia varoja sinne, missä OLAF ei voi niitä suojella.

7. lokakuuta 1999.
