

Euroopan unionin virallinen lehti

C 404



Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

61. vuosikerta

9. marraskuuta 2018

Sisältö

IV Tiedotteet

EUROOPAN UNIONIN TOIMIELINTEN, ELINTEN, TOIMISTOJEN JA VIRASTOJEN TIEDOTTEET

2018/C 404/01

Lausunto nro 2/2017 liitteeksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom)
N:o 883/2013 soveltamisesta annettuun komission arviointikertomukseen asetuksen 19 artiklan
mukaisesti

1

FI

IV

(Tiedotteet)

EUROOPAN UNIONIN TOIMIELINTEN, ELINTEN, TOIMISTOJEN JA VIRASTOJEN
TIEDOTTEET

**Lausunto nro 2/2017 liitteeksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom)
N:o 883/2013 ⁽¹⁾ soveltamisesta annettuun komission arviointikertomukseen asetuksen 19 artiklan
mukaisesti**

(2018/C 404/01)

SISÄLTÖ

	Sivu
Johdanto	3
Menetelmä	4
I LUKU	4
OLAFin toimintaa säätelevä oikeudellinen kehys	4
OLAFin rooli – lainsäädännöllinen tausta	4
OLAFin käytettävissä olevat säädökset	6
II LUKU	7
Tutkimuksen elinkaari: uuden asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 vaikutus OLAFin toteuttamien tutkimusten tehokkuuteen	7
Tutkimusten aloittaminen: OLAFin riippumattomuuden ilmaiseminen	7
Tutkimusten toteuttaminen: tutkintatoimet, joita OLAFillä on oikeus toteuttaa	8
OLAFin oikeus saada tietoja	10
Velvoite tehdä yhteistyötä OLAFin kanssa	11
OLAFin tutkimusten kesto: OLAFin riippumattomuuden vahvistaminen	11
Tutkimuksen päättäminen: loppukertomus, suositukset ja jatkotoimet	12
III LUKU	13
Perusoikeuksien ja prosessuaalisten takeiden kunnioittaminen Euroopan petostentorjuntaviraston johtamien tutki- musten aikana. Oikeus tehokkaaseen oikeudelliseen valvontaan	13
Perusoikeuksien ja prosessuaalisten takeiden kunnioittaminen: alustavia huomioita	13
Tarve vahvistaa prosessuaalisia oikeuksia ja takeita uudistetussa OLAF-asetuksessa (EU, Euratom) N:o 883/2013: OLA-asetuksen 9 artikla ja sen vaikutus sisäisiin ja ulkoisiin tutkimuksiin	13
Oikeus tehokkaaseen oikeudelliseen valvontaan	15

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013, annettu 11 päivänä syyskuuta 2013, Euroopan petosten-
torjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston ase-
tuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta (EUVL L 248, 18.9.2013, s. 1).

IV LUKU	16
OLAFin tutkimusten seuranta ja valvonta; valvontakomitean rooli ja yhteistyö muiden elinten kanssa	16
Yleisiä huomioita	16
Unionin tuomioistuimen tehtävä	16
Kansallisten oikeusviranomaisten tehtävä	17
Prosessuaalisten takeiden valvoja	17
V LUKU	19
Valvontakomitean ja sen sihteeristön tehtävä, asema ja valtuudet: Asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013 ja asetus (EU, Euratom) 2016/2030	19
Valvontakomitean tehtävä: yleisiä huomioita	19
Valvontakomitean vastuualue uudistetun asetuksen ja asetuksella (EU, Euratom) 2016/2030 tehdyn tarkistuksen mukaisesti	19
Valvontakomitean tehtävä: asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 tulkinnan mukaan	20
OLAFin tutkimustoiminnan säännöllinen seuranta	20
Valvontakomitean tuki OLAFin pääjohtajalle tämän tehtävien suorittamisessa: tutkimuspolitiikan painopisteet, tutkintamenetelmiä koskevat ohjeet ja vuotuinen hallintosuunnitelma	21
Valvontakomitean jäsenten asema	21
VI LUKU	22
Euroopan syyttäjänviraston perustaminen ja sen vaikutus OLAFin tutkimuksiin	22
Valvontakomitean rooli EPPOa koskevissa suhteissa	24

Johdanto

1. Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) perustettiin 18 vuotta sitten (vuonna 1999) hallinnolliseksi tutkimuselimeksi, jonka tarkoituksena on torjua petoksia, lahjontaa ja muita lainvastaisia toimia, jotka vahingoittavat Euroopan unionin taloudellisia etuja. Petostentorjuntaviraston toimivaltuuksien ja kokoonpanon laajuutta ja vaikutusta on sen perustamisesta lähtien jossain määrin varjostanut Euroopan syyttäjänviraston mahdollinen perustaminen. Syyttäjänvirastoa koskeva lainsäädäntötyö alkoi vuonna 2001 komission ja Euroopan parlamentin johdolla.

Neuvosto ilmoitti viimein kesäkuussa 2017, että asetus tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston, jäljempänä 'EPPO', perustamisesta hyväksytään lokakuuhun 2017 mennessä, mikäli Euroopan parlamentti antaa ensin hyväksyntänsä. Hyväksynnän varmistuttua komissio pohtisi varmasti OLAFia koskevan asetuksen tarkistamista, ja kyseinen prosessi saattaisi olla osittain päällekkäinen meneillään olevan arviointityön kanssa. Tämä lausunto ei tämän vuoksi sisällä yksityiskohtaista analyysiä siitä, miten OLAFin valtuudet ja kokoonpano sekä tuleva EPPO vaikuttaisivat toisiinsa. OLAFin tutkimuksiin on menneinä vuosina kuitenkin voimakkaasti vaikuttanut EPPOlle Euroopan oikeudenkäyttöalueella kaavailtu tehtävä. Siksi tässä arvioinnissa ei voida välttää viittauksia EPPOon.

2. Euroopan komissio pidätti osittain OLAFin pääjohtajan koskemattomuuden oikeudenkäynneissä maaliskuussa 2016. Belgian kansalliset oikeusviranomaiset olivat esittäneet tätä koskevan pyynnön vilpittömän yhteistyön periaatteen perusteella. Pääjohtajasta tehtiin kansallinen rikostutkinta, koska hänen väitettiin olleen virantoimituksessaan vastuussa puhelinkeskustelujen lainvastaisesta salakuuntelusta OLAFin toteuttaman tutkimuksen aikana ⁽¹⁾.

Tämä äärimmäisen vakava ja ennenäkemätön tilanne edellyttää asetuksen soveltamisen huolellista tarkastelua niiden tutkintatoimien osalta, joita OLAFilla on oikeus suorittaa, sekä perusoikeuksien suojelun osalta. Onkin pohdittava huolellisesti tapaa, jolla riippumattomuuden, valvonnan, oikeudellisen tarkastuksen, puolueettomuuden, luotettavuuden, hyvän hallinnon ja vastuuvollisuuden keskeisiä periaatteita on pantu täytäntöön.

Pääjohtaja nosti koskemattomuutensa pidättämisen seurauksena Euroopan unionin tuomioistuimen yleisessä tuomioistuimessa kanteen, jolla hän pyrki kumoamaan komission päätöksen sillä perusteella, että toimenpide oli omiaan kyseenalaistamaan hänen riippumattomuutensa ⁽²⁾. Valvontakomitea ei ole tutustunut yksityiskohtaisesti tietoihin, jotka osapuolet ovat toimittaneet yleiseen tuomioistuimeen, jossa pääjohtajan nostama kanne on edelleen vireillä. Asia on nostanut esiin myös kysymyksiä siitä, ovatko valvontakomitean valtuudet riittävät OLAFin riippumattomuuden turvaamiseksi.

3. OLAF-asetusta on muutettu kahdesti vuoden 1999 jälkeen. Asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013 korvasi ensimmäisen asetuksen (asetus (EY) N:o 1073/1999) syyskuussa 2013. Muutoksella pyrittiin parantamaan OLAFin toiminnan tehokkuutta, lisäämään sen riippumattomuutta ja vahvistamaan prosessuaalisten oikeuksien ja takeiden kunnioittamista tutkimusten aikana.

Asetusta (EU, Euratom) N:o 883/2013 muutettiin jo kolme vuotta myöhemmin, lokakuussa 2016, eikä odotettu uudistuksessa määritettyä arviointijaksoa. Tällöin tehtiin muutoksia valvontakomitean sihteeristön ja talousarvion riippumattomuuteen. Muutoksesta säädettiin asetuksessa (EU, Euratom) 2016/2030. Siitä aiheutui odottamattomia kielteisiä seurauksia, jotka koskivat valvontakomitean työtä ja sen institutionaalista asemaa, ja tämän seurauksena valvontamekanismien soveltuvuutta ja OLAFin riippumattomuuden vahvistamista.

Valvontakomitea käsittelee toista uudistusta lähitulevaisuudessa tarkemmin.

⁽¹⁾ Unionin yleisen tuomioistuimen presidentin määräys 20.7.2016, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) pääjohtaja v. Euroopan komissio, T-251/16 R, ei julkaistu: Faits à l'origine du litige "des allegations d'écoutes téléphoniques illégales" (tosiseikat, jotka ovat peräisin väitetystä puhelujen lainvastaisesta kuuntelusta koskevasta riidasta) (15 kohta). Määräyksellä hylättiin OLAFin pääjohtajan toinen hakemus, jossa hän pyysi tuomioistuinta keskeyttämään komission päätöksellä aloitetun toiminnan välittömästi, jotta ei aiheutettaisi vakavaa ja peruuttamatonta haittaa hänen riippumattomuudelleen ja OLAFin asianmukaisen toiminnan riippumattomuudelle.

⁽²⁾ Sama kuin edellä. Yleinen tuomioistuin ei ole vielä antanut lopullista päätöstä asiassa.

Menetelmä

4. Uudistetussa asetuksessa selvitettiin jossain määrin valvontakomitean ydinvastuualueutta OLAFin tutkimustoiminnan säännöllisessä valvonnassa, jolla pyritään vahvistamaan petostentorjuntaviraston riippumattomuutta. Uuden sanamuodon myötä valvontakomitean tehtäväksi annetaan OLAFille kyseisellä asetuksella uskottujen toimivaltuuksien ”asianmukaisen käytön” valvonta⁽¹⁾. Valvontakomitean mielestä valvontaan tarjotut mekanismit ovat kuitenkin edelleen epäselviä. Niitä on selvitettävä edelleen, erityisesti prosessuaalisten takeiden soveltamisen ja perusoikeuksien turvaamisen osalta.

Valvontakomitea on tietoinen siitä, että lainsäätäjä on uudessa asetuksessa poistanut valvontakomitean vastuusta ennalta suoritettavan laillisuusvalvonnan, joka oli aiheena yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-48/05 Franchet ja Byk vastaan komissio antamassa tuomiossa. Tuomioistuin määräsi, että valvontakomiteaa on kuultava, ennen kuin asiaa koskeva aineisto siirretään kansallisille oikeusviranomaisille perusoikeuksien turvaamisen vuoksi⁽²⁾. Valvontakomitea katsoo, että se tarvitsee edelleen selkeitä sääntöjä mekanismeista, joiden avulla se arvioi petostentorjuntaviraston tutkimustoimintaa tutkimusten päättämisen jälkeen.

5. Hyödyntämällä tutkimusten säännöllisestä valvonnasta ja tehtävästään saamaansa kokemusta valvontakomitea aloitti tammikuussa 2017 seuraavien asioiden tutkintaprosessin:

- 30 lausuntoa OLAFin hylkäämistä tapauksista
- kolme loppukertomusta loppuun saatetuista tapauksista
- OLAFin vuosina 2014–2017 vastaanottamista valituksista laaditut kertomukset
- tiedot jäsenvaltioiden laitoksille ja oikeusviranomaisille toimitetuista OLAFin kertomuksista ja suosituksista, joita ei noudatettu vuosina 2014–2016
- tutkimuspolitiikan painopistealueet ja vuosittaiset työohjelmat kaudella 2014–2017
- 218 kertomusta tutkimuksista, jotka ovat kestäneet yli 12 kuukautta ajanjaksolla tammikuu–huhtikuu 2017.

Lisäksi valvontakomitea tutki seuraavat asiat:

- Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetut OLAFia koskevat asiat
- Euroopan oikeusasiamiehen päätökset OLAFista tehdyistä valituksista
- aiempien valvontakomiteoiden laatimat kertomukset ja lausunnot.

OLAFin tapaustutkintaa koskevien tietojen valinnan valvontakomitean suorittamaa analyysia varten suoritti OLAF.

I LUKU

OLAFin toimintaa säätelevä oikeudellinen kehys

OLAFin rooli – lainsäädännöllinen tausta

6. OLAFin toimivaltuuksien ja asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 laajuus vahvistetaan Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT-sopimus) 325 artiklan 4 kohdassa, jossa toimielimille myönnetään valtuudet toteuttaa tarvittavat toimenpiteet unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi petolliselta menettelyltä ja tällaisen menettelyn torjumiseksi tarkoituksena tehokkaan ja yhtäläisen suojelun tarjoaminen jäsenvaltioissa sekä unionin toimielimissä, elimissä ja laitoksissa. Siksi asetuksella (EU, Euratom) N:o 883/2013 säädetään OLAFin toteuttamista hallinnollisista tutkimuksista unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi.

⁽¹⁾ Ks. 15 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta.

⁽²⁾ Ks. asetuksen (EY) N:o 1073/99 11 artiklan 7 kohta ja asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 17 artiklan 5 kohdan b alakohta. Ks. OLAFin valvontakomitean työjärjestyksen (EUVL L 308, 24.11.2011) 13 artiklan (”Pääjohtajalta saatujen tietojen perusteella toteutettavat toimet”) 5 kohta ja erityisesti OLAFin kanssa sovittu mekanismi perusoikeuksien ja prosessuaalisten takeiden noudattamiseksi tapauksissa, ”joissa tietoja on toimitettava jonkin jäsenvaltion oikeusviranomaisille”.

Asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 1 artiklan 4 kohdassa säädetään OLAFin tehtävästä tehdä hallinnollisia tutkimuksia petosten, lahjonnan ja unionin taloudellisia etuja vahingoittavan muun laittoman toiminnan torjumiseksi. Siinä tarkoituksessa se tutkii virkatehtävien hoitamiseen liittyviä vakavia tapauksia, joissa unionin virkamiehet tai sen muuhun henkilöstöön kuuluvat ovat laiminlyöneet velvollisuutensa tavalla, joka voi johtaa kurinpidolliseen tai rikosoikeudelliseen menettelyyn, ja vastaavia velvollisuuksien laiminlyöntejä, joihin on syylistynyt sellainen toimielimen tai elimen jäsen, laitoksen päällikkö taikka toimielimen, elimen tai laitoksen sellainen työntekijä, johon ei sovelleta henkilöstösääntöjä.

Asetuksen 1 artiklan 4 kohdassa annetaan OLAFille lisäksi valtuudet tutkia unionin taloudellisia etuja vahingoittavaa toimintaa, minkä myötä kaikkien muiden rikkomusten tutkinta jää petostentorjuntaviraston tutkimusalueiden ulkopuolelle. Petostentorjuntavirastosta annetussa asetuksessa vahvistetaan kuitenkin, että viraston tehtäviin kuuluvat taloudellisten etujen suojaamisen lisäksi kaikki toimet unionin etujen suojelemiseksi sellaisia väärinkäytöksiä vastaan, jotka voivat johtaa hallinnollisiin tai rikosoikeudellisiin menettelyihin. OLAF voi niin ikään aloittaa hallinnollisia tutkimuksia sen selvittämiseksi, onko virkamies tai entinen virkamies rikkonut henkilöstösääntöjen mukaisia velvoitteitaan, rajoittamatta tutkimuksia nimenomaisesti unionin taloudellisia etuja vahingoittavaan toimintaan ⁽¹⁾.

Käytännössä OLAFin tutkimukset keskittyvät petoksiin (jotka kuuluvat rikosoikeuteen). Lainsäätäjä jätti samalla avoimeksi mahdollisuuden lähettää hallinnollisten tutkimusten aikana kerätyt todisteet jäsenvaltioiden oikeusviranomaisille. Lisäksi OLAF antaa suosituksia kurinpidollisten, hallinnollisten, taloudellisten ja/tai rikosoikeudellisten menettelyjen aloittamiseksi jäsenvaltioissa. Tästä syystä OLAF suorittaa tutkimuksia, joiden käsittelyä voidaan jatkaa kansallisissa rikosoikeudellisissa menettelyissä. Kerätyillä todisteilla on sama todistusarvo kuin jäsenvaltioiden hallinnollisten elinten keräämillä todisteilla ⁽²⁾.

Taloudellisten etujen suojaamisesta heinäkuussa 2017 annettu direktiivi laajensi rikosoikeudellisia toimivaltuuksia Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi ja ulotti OLAFin tutkimukset koskemaan myös arvonalisäveroa. Tämä vaikuttaa OLAFin vastuualueeseen.

7. Asetuksessa (EU, Euratom) N:o 883/2013 esitetään useita OLAFin tutkimusten ja rikosoikeudellisten menettelyjen välisiä yhteyksiä. Tämä tarkoittaa, että OLAFin tutkimuksia pidetään rikosoikeudellisten menettelyjen valmisteluvaiheen kaltaisena osuutena ⁽³⁾.

OLAFin teettämillä tutkimuksilla on tulevaisuudessa suora yhteys rikosoikeudellisiin menettelyihin, sillä se tekee tiivistä yhteistyötä ja vaihtaa tietoja EPPOn kanssa ⁽⁴⁾. Erityisesti jos OLAF tarjoaa toiminnallista tukea EPPOLle ⁽⁵⁾ tai toteuttaa hallinnollisia tutkimuksia, se toimii tällä tavalla ainoastaan jäsenvaltiossa käynnissä olevan rikostutkimnan ja rikosoikeudellisen menettelyn vuoksi. Tällaisissa tapauksissa sovelletaan tarkistettua asetusta (EU, Euratom) N:o 883/2013, jotta prosessuaaliset oikeudet ja takeet sekä todistelua koskevat säännöt ilmentäisivät asiaankuuluvan jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä esitettyjä vaatimuksia.

8. Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta annettu ehdotus ei selventänyt OLAFin tehtävää tai toimivaltuuksia. Jos EPPOn perustamisesta annettu ehdotus hyväksytään tämänhetkisessä muodossaan, petostentorjuntavirastolla olisi toimivaltuudet suorittaa seuraavia tehtäviä:

- a) nykyisiin toimivaltuuksiin kuuluvat tutkimukset unionin kaikissa jäsenvaltioissa (myös EPPO-yhteistyön ulkopuoliset valtiot)
- b) EPPOn varten asetetun kynnysarvon alle jäävät tutkimukset (yleinen kynnysarvo on 10 000 euroa ja erityinen, arvonalisäveropetoksia koskeva kynnysarvo 10 miljoonaa euroa) EPPO-yhteistyöhön osallistuvissa jäsenvaltioissa
- c) EPPOn OLAFille siirtämät tutkimukset ja EPPOn pyytämät toimet.

Edellä mainitun c alakohdan osalta ei vielä ole täsmennetty, aloittaisiko OLAF oman tutkimuksensa vai työskenteleisikö se jollain tavalla EPPOn menettelykehityksen mukaisesti. Valvontakomitea katsoo, että toimivaltaa koskevat keskeiset kysymykset on ratkaistava kaikilta osin OLAF-asetuksessa.

⁽¹⁾ Valvontakomitea totesi tämän jo lausunnossaan N:o 4/2011, s. 4.

⁽²⁾ Asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 11 artiklan 2 kohta.

⁽³⁾ Asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013, mukaan lukien johdanto-osan 6 ja 29 kappale, 11 artiklan 2 kohta.

⁽⁴⁾ Tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta tehdyn asetusehdotuksen 101 artiklan 1 kohta (kesäkuun 30 päivänä 2017 annetun neuvoston asiakirjan 9941/17 mukaisesti).

⁽⁵⁾ Sama kuin edellä. 101 artiklan 3 kohdan a alakohhta.

Valvontakomitean kanta on, että asetukseen (EU, Euratom) N:o 883/2013 tehtävässä tarkistuksessa olisi esitettävä yhtenäisesti OLAFin kaikkien tutkimusten perusteet hajanaisuuden ja tulkintavaikeuksien välttämiseksi sekä lainsäädännön selkeyden ja prosessuaalisten takeiden vahvistamiseksi. Yhtenäiseen lainsäädäntökehykseen olisi sisällytettävä myös tyhjentävä säännös OLAFin toimivaltuuksista. Asetuksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota toimivaltuuksien selkeyttämiseen suhteessa unionin toimielinten toimivaltaan ja toimivaltuuksien jakamiseen petostentorjuntaviraston ja tulevan Euroopan syyttäjänviraston välillä.

OLAFin käytettävissä olevat säädökset

9. OLAFia koskeva asetus liittyy Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisessa ja petostentorjuntasäännösten soveltamisessa erottamattomasti asetuksiin (Euratom, EY) N:o 2185/96 ja (EY, Euratom) N:o 2988/95. Lisäksi sitä täydentävät monet muut säädökset, kuten päätökset, alakohtaiset säännöt, toimielinten väliset sopimukset, suuntaviivat, ohjeet ja hallinnolliset järjestelyt.

Uudessa asetuksessa (EU, Euratom) N:o 883/2013 mainittiin erityisesti ”tutkimusmenettelyjä koskevat ohjeet”. Kyse on asiakirjasta, jossa petostentorjuntaviraston henkilöstölle annetaan käytännön ohjeita seuraavista asioista: i) tutkimusten toteuttaminen ii) prosessuaaliset takeet ja asianomaisten henkilöiden ja todistajien oikeudet ja iii) tarkat tiedot noudatettavista sisäisistä neuvoo-antavista menettelyistä ja valvontamenettelyistä, oikeudellinen tarkastus mukaan lukien. Ohjeille annettiin ensisijainen rooli asetuksessa (EU, Euratom) N:o 883/2013, ja niiden myötä pääjohtajan ajateltiin voivan toimia riippumattomasti. Ohjeet sitovat tutkijoita, ja ne on toimitettava valvontakomitealle ennen niiden hyväksyntää (ks. asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 johdanto-osan 18 ja 19 kappale ja 17 artiklan 8 kohta) ja lähetettävä toimielimille. Perusoikeuskirjan sisältämä hyvää hallintoa käsittelevä 41 artikla merkitsee, että säännöt sitovat itse petostentorjuntavirastoa.

10. Tutkimusmenettelyjä koskevat ohjeet hyväksyttiin syyskuussa 2013. Ne koostuvat 28 artiklasta, joista osassa toistetaan voimassa olevia säännöksiä. Ohjeet on julkaistu petostentorjuntaviraston verkkosivustolla avoimuuden takaamiseksi uuden asetuksen mukaisesti ⁽¹⁾.

Ohjeiden merkittävin vaikutus oli se, että petostentorjuntavirastoon perustettiin uusi yksikkö, joka vastasi sisäisestä organisaatiosta ja tehtävien jaosta eri tutkimusyksiköiden kesken sekä tutkimusten valinta- ja arviointiyksikön perustamisesta. Yksikkö suorittaa tietojen alustavan suodattamisen saapuvien tietojen analysointia varten ja tekee päätökset käsiteltäväksi otettavista tapauksista. Lisäksi se suorittaa oikeudellisen tarkastuksen tutkimuksen aikana ja tekee tapauksia koskevien kertomusten ja OLAFin suosituksiin liittyvän päätöksenteon lopulliset tarkastukset.

Valvontakomitea suhtautuu epäilevästi kyseisen yksikön tehokkuuteen ja avoimuuteen ja kehottaa lainsäätäjää pohtimaan seurauksia, joita tällaisella yksiköllä ja sen joustavalla oikeusperustalla saattaa olla henkilöiden oikeuksiin. Lainsäätäjän on perustettava pysyvät rakenteet tutkimuspalvelun vakauden turvaamiseksi.

Valvontakomitea pani merkille, että 28:aa artiklaa, jotka muodollisesti muodostavat tutkimusmenettelyjä koskevat ohjeet, on täydennetty niiden hyväksymisestä (vuonna 2013) lähtien monilla OLAFin henkilöstölle suunnatuilla ohjeilla vuosien 2014 ja 2016 välisenä aikana. Näitä ovat muun muassa seuraavat:

- tapausten valintaa koskevat ohjeet / koskeva käsikirja
- tapausten siirtämistä koskevat yleisohjeet
- tutkimusten keskeytyksetöntä toteuttamista koskevat ohjeet
- tutkimusten ja koordinoititapausten jakamis- ja yhdistämismenettelyt
- luottamuksellisten tietojen paljastamisesta asianomaisilta henkilöiltä saatuja väitteitä koskevat menettelyt
- ohjeet tutkimusten mahdollisesta päättämisestä tapauksissa, joissa ei anneta mahdollisuutta esittää huomautuksia
- loppukertomuksen ja siihen liittyvien suositusten erottelua koskevat ohjeet
- rahoituksen seurantaa koskevat ohjeet.

⁽¹⁾ Ks. asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 johdanto-osan 18 kappale ja 17 artiklan 8 kohdan viimeinen alakohta.

Valvontakomitea katsoo edellä esitetyn perusteella, että hajanaiset säännöt eivät tuo tutkimusten toteuttamiseen lainsäätäjän tavoittelemaa avoimuutta ja että moninaiset säännöt saattavat johtaa harhaan OLAFin henkilöstöä, ja etenkin tutkijoita. Tällaiselta tilanteelta voitaisiin välttyä säätämällä kattavista tutkimusmenettelyistä asetuksessa.

II LUKU

Tutkimuksen elinkaari: uuden asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 vaikutus OLAFin toteuttamien tutkimusten tehokkuuteen

11. OLAFin on toteutettava tutkimuksensa monien sääntöjen ja periaatteiden mukaisesti. Näitä ovat riippumattomuus, laillisuus, suhteellisuus, toissijaisuusperiaate, puolueettomuus, objektiivisuus, oikeudenmukaisuus, kohtuullinen aika-tila, syyttömyysolettaman noudattaminen, luottamuksellisuus ja salassapitovelvollisuus. Uudessa asetuksessa parannettiin joitakin näistä säännöistä, erityisesti perusoikeuksien ja prosessuaalisten takeiden turvaamista koskevia sääntöjä. Tutkimustoimintaan sovellettavat periaatteet ovat kuitenkin hajallaan monissa eri säädöksissä⁽¹⁾, ja tästä syystä niiden selventäminen on tarpeen. Uuden asetuksen 17 artiklan 8 kohdan mukaisesti pääjohtajan hyväksymillä tutkimusmenettelyjä koskevilla ohjeilla ei pystytty korvaamaan lainsäätäjän roolia selkeiden tutkimussääntöjen antamisessa.

Valvontakomitea tutki OLAFin uusien toimivaltuuksien ja tutkimustoimintaa ohjaavien periaatteiden täytäntöönpanoa ottaen huomioon tapauksen koko elinkaaren ja perusoikeuskirjan.

Tutkimusten aloittaminen: OLAFin riippumattomuuden ilmaiseminen

12. Valvontakomitea kiinnittää aina erityishuomiota menettelyn ratkaisevaan hetkeen eli päätökseen tutkimuksen aloittamisesta tai epäämisestä. Tämä ei johdu pelkästään siitä, että pääjohtajan on tehtävä kyseinen päätös täysin itsenäisesti, antamatta hallituksista, toimielimistä tai yksittäisiltä henkilöiltä lähtöisin olevan paineen vaikutusta päätökseen. Se johtuu myös seurauksista, joita tällä päätöksellä on Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden petostentorjuntatutkimuksissa noudatettavaan politiikkaan ja tutkimuksen kohteena olevien henkilöiden oikeuksiin.
13. Toisin kuin aiemman asetuksen sanamuodossa⁽²⁾, uudistetun asetuksen 5 artiklassa vahvistetaan tutkimusprosessin tarkoituksenmukaisuusperiaate i) määrittämällä tutkimuksen aloittamisen perusteet ja ii) antamalla OLAFin pääjohtajalle paljon harkintavaltaa, kun tämä tekee päätöksen siitä, onko tarkoituksenmukaista aloittaa tutkimus vai ei. Asetustekstiin sisällytettiin "riittävän epäilyn" käsite, joka on tutkimuksen aloittamisen edellytys⁽³⁾ Euroopan unionin oikeuskäytännön mukaan. Lisäksi tekstiin lisättiin muita päätöksentekoon vaikuttavia tekijöitä, kuten tutkimuspolitiikan painopisteet, vuotuinen hallintosuunnitelma, tarve käyttää resursseja tehokkaasti ja käytettävien keinojen oikeasuhteisuus. Tutkimuksen aloittamisen perusteita jopa laajennettiin pääjohtajalle sisäisiä tutkimuksia varten myönnettyä valinnanvapauden suhteen⁽⁴⁾.

Valvontakomitean mielestä tutkimusten moninaiset aloittamisperusteet ovat liian joustavat ja saattavat vaarantaa oikeusvarmuuden ja saapuvien tietojen tasapuolisen käsittelyn OLAFissa, ellei käyttöön oteta mekanismeja, joilla tasapainotetaan harkintavallan mahdollista väärinkäyttöä tai OLAFin pääjohtajaan kohdistuvaa kohtuutonta ulkoista painetta.

Lainsäätäjän olisi tarkasteltava uudelleen laajaa harkintavaltaa, joka pääjohtajalle myönnettiin uudella asetuksella tutkimusten aloittamisen osalta. Tämän tasapainottamiseksi pääjohtaja olisi veloitettava ilmoittamaan säännöllisesti valvontakomitealle perustellusta päätöksestään olla aloittamatta tutkimusta. Tämä toimisi vastuuvastuuvelvollisuusmekanismi ja vahvistaisi OLAFin riippumattomuutta.

14. Uuden asetuksen 5 artiklassa ei säädetty pääjohtajan velvollisuudesta ilmoittaa jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle tai asianomaiselle toimielimelle, kun hän päättää ulkoisen tai sisäisen tutkimuksen aloittamisesta tai

⁽¹⁾ Näitä ovat asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95, asetus (Euratom, EY) N:o 2185/96, toimielinten välinen sopimus, toimielinten ja OLAFin väliset hallinnolliset järjestelyt, komission päätös 1999/352/EY ja siihen tehdyt tarkistukset.

⁽²⁾ Asetuksen (EY) N:o 1073/1999 5 artiklassa todettiin pelkästään, että viraston johtaja päättää ulkoisten/sisäisten tutkimusten aloittamisesta.

⁽³⁾ Ks. asiat C-15/00, Euroopan yhteisöjen komissio v. Euroopan investointipankki, ja C-11/00, Euroopan yhteisöjen komissio v. Euroopan keskuspankki.

⁽⁴⁾ Asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 5 artiklan 1 kohdan viimeisessä virkkeessä todetaan, että "on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, mikä toimielin, elin tai laitos soveltuu parhaiten suorittamaan tutkimuksen erityisesti tosiseikkojen luonteen sekä sen perusteella, millaisia todellisia tai mahdollisia taloudellisia vaikutuksia tapauksella on ja mikä on oikeudellisten jatkotoimien todennäköisyys".

aloittamatta jättämisestä ⁽¹⁾. Tämän seurauksena tietoja saattaa hävitä ja rikoksenteikijät saattavat jäädä rankaisematta. Lainsäätäjän on ratkaistava tämä tietojen häviämistä koskeva ongelma, koska tietojen puuttuessa jäsenvaltiot eivät voi käyttää niitä omien tutkintatoimiensa perusteena.

15. Valvontakomitea tutki, varmistettiin tutkimusmenettelyjä koskevissa ohjeissa hyväksytyillä valinta- ja aloitusvaiheen sisäisillä täytäntöönpanosäännöillä tutkimusprosessin avoimuus ja riippumattomuus. Tämä on erityisen tärkeää EPPOn lähestyvän perustamisen vuoksi ja siitä syystä, että EPPO toimii jatkossa yhteistyössä OLAFin kanssa tapausten käsittelyn aloittamisen tai käsittelemättä jättämisen yhteydessä ja tietojen saannin suhteen ⁽²⁾.

Valvontakomitean seurantakokemuksen perusteella voidaan todeta, että hyvin pieni joukko OLAFin tutkimusten valinta- ja arviointiyksikön työntekijöitä arvioi väitteet ja saapuvat tiedot edellä mainittujen laajojen perusteiden osalta. He eivät hyödyntäneet johdonmukaisesti niiden työntekijöiden tietoja, jotka ovat OLAFin työn asiantuntijoita kyseisten alojen tutkimusyksiköissä ja tutkimuksen tukiyksiköissä. Koska näillä yksiköillä on asiantuntemusta kaikilla toiminta-aloilla, niitä olisi aina vaadittava osallistumaan saapuvien tietojen arviointiin. Tietojen kerääminen, arviointi, käsittely, analysointi ja levittäminen on varmistettava vankan ja hyvin jäsennellyn tapausten tieto- ja hallintajärjestelmän avulla. Tutkijoiden olisi käytettävä sitä työssään eikä pelkästään tietojen säilyttämiseen.

OLAFin perustamisestaan lähtien keräämän kokemuksen huomioon ottaen asetuksessa olisi nykyistä paremmin mainittava OLAFin toteuttamien tutkimusten keskeiset alat, joita ovat muun muassa rakennerrahastot, maatalous, omat varat, tulli, ulkoinen tuki ja korruptio. Tämä selventäisi OLAFin teettämiä tutkimuksia koskevia sääntöjä ja OLAFin toimivaltuuksia kyseisillä aloilla. Jos asetuksessa säädetään OLAFin avoimesta rakenteesta, tämä tukee pe-tostentorjuntaviraston riippumattomuutta toimivaltuuksien asianmukaisessa käytössä ja tarjoaa OLAFille vakaan perustan tehdä yhteistyötä EPPOn kanssa.

Tutkimusten toteuttaminen: tutkintatoimet, joita OLAFilla on oikeus toteuttaa

16. Hallinto-oikeuden ja rikoslainsäädännön läheinen yhteys Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisessa aiheutti OLAFille hämmennystä toimivaltuuksiansa täytäntöönpanossa ⁽³⁾. Tämä ilmeni erityisesti silloin, kun OLAF sovelsi liian tiukkoja rikoslainsäädännön tutkimusvaatimuksia tutkiessaan hallinto-oikeuteen kuuluvia asioita ja toisaalta taas soveltaessaan hallinto-oikeudessa käytettyjä vaatimuksia sellaisiin tutkimustoimiin, joihin olisi voitu edellyttää tuomioistuimen lupaa ⁽⁴⁾.
17. Asetuksella (EU, Euratom) N:o 883/2013 ei pystytty poistamaan tätä ongelmaa, mutta sitä lievennettiin jonkin verran antamalla mahdollisuus yhdistää sisäisiä ja ulkoisia seikkoja samaan tutkimukseen ilman laajojen tutkintatoimien käyttöönottoa ⁽⁵⁾. Hallinnolliset tutkimukset käsittävät 3 ja 4 artiklassa tarkoitetut kaikenlaiset OLAFin toteuttamat tarkastukset, todentamiset ja "muut toimenpiteet". Kyseisiin artikloihin näyttää periaatteessa sisältyvän tyhjentävä valikoima sekä ulkoisissa että sisäisissä tutkimuksissa käytettäviä tutkintatoimenpiteitä, mukaan lukien paikan päällä suoritettavat tarkastukset ja todentamiset, toimielinten hallussa olevien tietojen saanti välittömästi ja ennalta ilmoittamalla sekä jäsenten ja työntekijöiden suullisesti antamat tiedot. Uuteen asetukseen sisällytettiin nimenomaisesti muita tutkimuksenpiteitä, kuten tutkimuksen kohteena olevan henkilön tai todistajan haastattelut. Lainsäätäjän säännösten laadintaa varten valitsema lähestymistapa jätti kuitenkin tulkinnanvaraiseksi sen, miten kyseisiä tutkintatoimenpiteitä toteutetaan ja millaisiin tutkimuksiin niitä on tarkoitus käyttää, toisin sanoen onko ne tarkoitettu sisäisiin vai ulkoisiin tutkimuksiin vai yhteensovitettuihin tutkimuksiin. Tämän seurauksena asetusta on sovellettu epäjohdonmukaisesti, mikä puolestaan on antanut aiheutta nostaa kanteita ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 5 artiklan 5 ja 6 kohdassa todetaan, että pääjohtaja "voi lähettää merkitykselliset tiedot viipymättä..."

⁽²⁾ Tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta tehdyn asetusehdotuksen johdanto-osan 103 kap-pale, 39 artiklan 4 kohta ja 101 artiklan 3 kohta (kesäkuun 30 päivänä 2017 annetun neuvoston asiakirjan 9941/17 mukaisesti).

⁽³⁾ Tiedot ovat peräisin valvontakomitean seurantakokemuksesta, mukaan lukien OLAFin laatiman loppukertomuksen todistusarvo jäsenvaltioissa. OLAFin valvontakomitealle vuosien 2012 ja 2016 välisenä aikana lähettämät tiedot 142 tapauksesta, joiden käsittely päättyi oikeudellisiin suosituksiin, ja OLAFin suosituksista, joita jäsenvaltioiden oikeusviranomaiset eivät noudattaneet.

⁽⁴⁾ Ks. Euroopan oikeusasiamiehen päätös asiassa 1663/2014/OV, joka koskee OLAFin toimintaa ulkoisessa tutkimuksessa.

⁽⁵⁾ Asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 7 artiklan 4 kohdassa todetaan: "Jos tutkimukseen sisältyy sekä ulkoisia että sisäisiä osatekijöitä, sovelletaan 3 ja 4 artiklaa sen mukaisesti."

⁽⁶⁾ Ks. Euroopan oikeusasiamiehen päätös asiassa 2676/2009/ANA, ennakkoratkaisumenettelyt ja OLAFia vastaan unionin tuomioistuin-messa vireillä olevat suorat kanteet. OLAFin valvontakomitealle lähettämät tiedot 13:sta OLAFille vuosina 2014, 2015 ja 2016 tehdystä kantelusta, jotka koskevat OLAFin kantelumenettelyä koskevia prosessuaalisia takeita, jotka on julkaistu OLAFin verkkosivustolla 20. tammikuuta 2014.

18. Euroopan parlamentti on pyytänyt useaan otteeseen ryhmittelemään OLAFin kaikki tutkintavaltuudet yhteen asetukseen⁽¹⁾. Valvontakomitea kannattaa tätä kunnianhimoista hanketta, erityisesti EPPOn perustamisen vuoksi. Tässä uudessa kontekstissa on kaikkien OLAFin toteuttamien tutkimusten kannalta toivottavaa saada tutkimuksille kattavat ja yhdenmukaistetut perusteet, jotka tarjoavat selkeät säännöt OLAFin toimivaltuuksista ja prosessuaalisista oikeuksista ja takeista. Prosessuaalisia oikeuksia ja takeita olisi lisäksi rajoitettava ainoastaan asianmukaisesti perustelluilla lykkäyksillä⁽²⁾ tai perussopimuksista johtuvilla vapauksilla⁽³⁾.
19. Valvontakomitea tukee lyhyellä aikavälillä mahdollisimman pitkälle vietyä sääntöjen yhdenmukaistamista OLAFin kaikkien tutkimusten ja toimivaltuuksien osalta, jotta taattaisiin sen toimien ennakoitavuus ja se, että tutkinnan kohteena olevat henkilöt ja muut tutkimuksessa mukana olevat ovat yhdenvertaisia lain edessä. Valvontakomitea katsoo, että Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisen alalla saavutettu edistyminen on auttanut poistamaan sisäisten ja ulkoisten tutkimusten välisen eron. Tästä on kuitenkin seurannut käytännön haasteita, joita ovat tutkimuksen kohteena olevien henkilöiden eriarvoiset takeet ja OLAFin erilaiset tutkimusvaltuudet. Samoista syistä valvontakomitea ei tue sitä, että päätökset tärkeistä tutkimusvaltuuksista jätettäisiin OLAFin ja unionin toimielinten työjärjestelyjen varaan. Tämä aiheuttaisi hajanaisuutta OLAFin tutkimussääntöihin ja -valtuuksiin, mikä puolestaan heikentäisi Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamista.
20. Valvontakomitea katsoo seurantakokemuksensa perustella, että OLAFin tutkimukset on toteutettava selkeiden toimintatapojen pohjalta; menettelyjen heikkoudet saattavat johtaa siihen, etteivät kansalliset viranomaiset voi aloittaa tutkimuksia oikeudellisten esteiden vuoksi, tai vapauttaviin päätöksiin.

Tekniikka, jota lainsäätäjä on käyttänyt komission tutkintavaltuuksia kilpailulainsäädännössä koskevien säännösten laadinnassa, on osoittautunut sopivaksi tehokkaiden tutkimusten toteuttamiseksi kyseisellä alalla. Kyseinen tekniikka voisi siitä syystä toimia ohjenuorana OLAF-asetuksen tarkistamisessa⁽⁴⁾.

21. Valvontakomitea katsoo, ettei OLAFilla ole kaikkia tarvittavia tutkimusvälineitä, jotta se voisi avustaa perustettavaa EPPOn nykyisenlaisten rikosten, talousrikosten ja erityisesti sääntöjenvastaisuuksien tutkinnassa. Kaikkien talouspetoksia tai lahjontaa käsittelevien tutkijoiden on voitava saada tietoja rahansiirroista. OLAF tarvitsisi i) nykyaikaisia välineitä, joiden avulla se voi tutkia unionin taloudellisia etuja vahingoittavia verkossa tapahtuneita rikoksia, ja ii) oikeusperustan, jonka perusteella se voi pyytää saada tietoa pankkitileistä ja vastaavaa tietoa rahansiirroista (esimerkiksi PayPal-palvelun kautta tapahtuneista siirroista). Kun OLAF tarvitsee tuomioistuimen tai muun viranomaisen hyväksynnän, kansallisten viranomaisten olisi myönnettävä OLAFille kaikki tarvittava apu kansallisen lainsäädännön mukaisesti viivästysten välttämiseksi.
22. Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta äskettäin hyväksytyssä direktiivissä arvonlisäveropetokset sisällytettiin omiin varoihin⁽⁵⁾. Koska OLAF saa selvät toimivaltuudet ja välineet tutkia Euroopan unionissa tapahtuvia arvonlisäveropetoksia, sen on voitava päästä tarkastelemaan Eurofisc-verkoston ja VIES-järjestelmän⁽⁶⁾ tietoja⁽⁷⁾. Lisäksi on annettava säännös, jolla edistetään OLAFin tutkimusten kannalta olennaisten tietojen vaihtoa rahanpesun selvittelykeskusten kanssa. Rahanpesun selvittelykeskusten kanssa tehtävän yhteistyön, johon sisältyy myös rahanpesua koskeva tietojenvaihto, tiivistämisen pitäisi joka tapauksessa olla mahdollista, koska rahanpesun selvittelykeskukset toimivat hallintoviranomaisina useimmissa unionin jäsenvaltioissa⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ Ks. 15. kesäkuuta 2015 annettu päätöslauselma yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta – vuosikertomus 2004 ja 19. helmikuuta 2008 annettu päätöslauselma yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta – vuosikertomukset 2005–2006.

⁽²⁾ Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa määrätty rajoitukset.

⁽³⁾ Erityisesti pöytäkirja N:o 7 Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista.

⁽⁴⁾ Ks. neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003, annettu 16 päivänä joulukuuta 2002, perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta: V luku – Tutkintavaltuudet.

⁽⁵⁾ Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 15.11.2011, komissio v. Saksa, C-539/09, ECLI:EU:C:2011:733, 72 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105, 25 ja 26 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 8.9.2015, Taricco, C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555, 39 kohta.

⁽⁶⁾ Eurofisc-verkosto perustettiin hallinnollisesta yhteistyöstä ja petosten torjunnasta arvonlisäverotuksen alalla annetulla asetuksella (neuvoston asetus (EU) N:o 904/2010, EUVL L 268, 12.10.2010, s. 1). Kyse on mekanismista, jolla jäsenvaltiot voivat tehostaa hallinnollista yhteistyötään järjestäytyneiden arvonlisäveropetosten ja erityisesti ketjupetosten torjunnassa. Yritykset saavat VIES-tietokannan (ALV-tietojen vaihtojärjestelmä) avulla nopeasti tietoa kauppakumppaniensa ALV-tunnuksista, ja arvonlisäverohallinto voi seurata ja valvoa yhteisön sisäistä kauppaa kaikkien sääntöjenvastaisuuksien havaitsemiseksi (ks. esimerkiksi neuvoston asetus (ETY) N:o 218/92, annettu 27 päivänä tammikuuta 1992, hallinnollisesta yhteistyöstä välillisen verotuksen (ALV) alalla).

⁽⁷⁾ Euroopan tilintarkastustuomioistuin: Erityiskertomus – EU:n sisäisten arvonlisäveropetosten torjuminen: lisätoimia tarvitaan, s. 9, 10, 38, 43, 44, 52.

⁽⁸⁾ Rahanpesun selvittelykeskuksella saattaa olla tiedustelutietoja kerätessään tilaisuus pyytää tietoja muiden jäsenvaltioiden vastaavilta selvittelykeskuksilta FIU-verkon (FIU.net) avulla. Näin se voi seurata ja suojella tietoja samanaikaisesti – neuvoston päätöksen 2000/642/JHA 5 artiklan 4 kohta.

Vero- ja tulliviranomaisten välistä tehokasta yhteistyötä sekä lainvalvontaelinten ja rahoituslaitosten kanssa tehtävää yhteistyötä haittaavien esteiden poistaminen kansallisella ja EU:n tasolla kuuluu komission strategiaan ALV-petosten torjunnassa ⁽¹⁾. Valvontakomitea suhtautuu lähestymistapaan myönteisesti.

23. Valvontakomitea katsoo, että komission olisi tutkittava mahdollisuutta laajentaa OLAFin toimivaltuuksia erityisesti asiaan läheisesti liittyvälle teollis- ja tekijänoikeuksien alalle tapauksissa, joissa on kyse tuonnista Euroopan unionin sisämarkkinoille. Lisäksi voitaisiin harkita nykyistä tiiviimpää yhteistyötä ja operatiivisten tietojen vaihtoa Euroopan unionin teollisoikeuksien viraston kanssa.
24. Perusoikeuksien kunnioittamiseen ja prosessuaalisten takeiden varmistamiseen liittyvien OLAFin tutkimustoimien valvontaa ja oikeudellista tarkastusta koskevaa ongelmaa tarkastellaan jäljempänä tässä lausunnossa ⁽²⁾. Se, että Belgian oikeusviranomaiset aloittivat OLAFin pääjohtajaa koskevan rikostutkinnan OLAFin tutkimuksen aikana tapahtuneen puhelun lainvastaisen salakuuntelun vuoksi ⁽³⁾, on kuitenkin hyvin vakava asia, joka edellyttää lainsäätäjältä uuden asetuksen sisäisten neuvoo-antavien mekanismien, valvontamekanismien ja oikeudellisten tarkastusmekanismien perinpohjaista tarkastelua niiden tutkintatoimien suhteen, joita OLAFilla on lupa toteuttaa ⁽⁴⁾. Asetuksella on vältettävä vastaavan tilanteen toistuminen tulevaisuudessa. Tämän vuoksi on laadittava johdonmukaiset, riippumattomat valvontaa ja oikeudellista tarkastusta koskevat mekanismit.

Valvontakomitea katsoo, että lainsäätäjän olisi harkittava perusoikeuksista ja prosessuaalisista takeista vastaavan toimihenkilön nimittämistä OLAFiin. Samalla olisi määritettävä, miten kyseinen toimihenkilö toimisi tuomioistuinvälön ja valvontakomitean suhteen. Lisäksi olisi varmistettava, että henkilö työskentelisi tiiviisti OLAFin kullakin osa-alueella perusoikeuksien ja prosessuaalisten takeiden asiantuntijoiden kanssa.

Toinen vaihtoehto on kasvattaa valvontakomitean jäsenten lukumäärä viidestä seitsemään aiemmin ehdotetun mukaisesti ja myöntää komitealle erityisvaltuuksia tällä alalla ja luottamuksellisten tietojen vaihdossa, koska sen on tulevaisuudessa tehtävä yhteistyötä EPPOn kanssa.

OLAFin oikeus saada tietoja

25. Petostentorjuntavirastoa koskevassa asetuksessa OLAFille on annettava lupa kerätä todisteita sellaisten talouden toimijoiden toimitiloista, jotka ovat saaneet unionin rahoitusta. Tarkistetussa asetuksessa olisi oltava myös kattavat säännöt ehdoista, joiden mukaan OLAF saa mennä Euroopan unionin toimielinten toimitiloihin ja kerätä kaikki kyseisten toimielinten tiloissa olevat todisteet, mukaan lukien laitteille, tietokonejärjestelmiin ja tietovälineille tallennetut tiedot.
26. Valvontakomitea panee merkille, ettei OLAFin valtuuksista saada tai pyytää saada käyttöönsä liikennetietoja ja sähköistä viestintää, mukaan lukien laitteille, tietovälineille tai tietokonejärjestelmiin tallennettuja virallisia tai yksityisiä viestejä, ole sääntöjä. Tarkistetussa asetuksessa olisi oltava ainakin säännöksiä laitteille, tietovälineille tai tietokonejärjestelmiin tallennetuista viesteistä, joita OLAFin on voitava tarkastella paikan päällä tehtävien tarkastusten aikana. Jos OLAFilla olisi valtuudet pyytää puhelin- ja tietoliikennetietoja ⁽⁵⁾ Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen tapaan, näitä valtuuksia olisi rajoitettava siten, että kuhunkin tiedonsaantipyyntöön vaaditaan tuomioistuinten lupa.

⁽¹⁾ Ks. komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle arvonlisäveroa koskevasta toimintasuunnitelmasta – Kohti EU:n yhtenäistä arvonlisäveroa – aika tehdä päätöksiä.

⁽²⁾ Ks. jäljempänä V luku, jossa käsitellään valvontakomitean ja sen sihteeristön tehtävää, asemaa ja valtuuksia.

⁽³⁾ Kyseinen tutkimus OF/2012/0617 toteutettiin henkilöstölle annettujen tutkimusmenetelmiä koskevien ohjeiden mukaisesti, joiden monilla osa-alueilla ennakoitiin OLAF-asetuksen uudistuksen sisältöä. Ks. vuosia 2012–2013 koskevan valvontakomitean toimintakertomuksen liite 3 ja valvontakomitean lausunto N:o 2/2012 – tapauksen OF/2012/0617 analyysi.

⁽⁴⁾ Ks. Euroopan unionin virkamiestuomioistuimen tuomiosta 28.4.2009, Violetti ym. v. komissio, yhdistetyissä asioissa F-5/05 ja F-7/07, ECLI:EU:F:2009:39 ilmenevä oikeuskäytäntö. Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio, 8.7.2008, Yves Franchet ja Daniel Byk v. komissio, T-48/05, ECLI:EU:T:2008:257. Ks. OLAFin valvontakomitean työjärjestyksen (EUVL L 308, 24.11.2011) 13 artiklan ("Pääjohtajalta saatujen tietojen perusteella toteutettavat toimet") 5 kohta ja erityisesti OLAFin kanssa sovittu mekanismi perusoikeuksien ja prosessuaalisten takeiden noudattamiseksi tapauksissa, "joissa tietoja on toimitettava jonkin jäsenvaltion oikeusviranomaisille".

⁽⁵⁾ Luottoluokituslaitoksista annetun asetuksen (EY) N:o 1060/2009 muuttamisesta 11 päivänä toukokuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 513/2011 23 c artikla ja OTC-johdannaisista, keskusvastapuolista ja kauppatietorekistereistä 4 päivänä heinäkuuta 2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 62 artikla.

Velvoite tehdä yhteistyötä OLAFin kanssa

27. Asetuksessa (EU, Euratom) N:o 883/2013 selvennettiin ehtoja, joiden mukaan kansalliset viranomaiset tekevät yhteistyötä OLAFin kanssa. Kokemus on kuitenkin osoittanut, että kansallisten viranomaisten OLAFille tarjoaman avun laatu vaihtelee suuresti kussakin jäsenvaltiossa hallinnollisesta yhteistyöstä annettujen kansallisten lakien mukaan. OLAFin vapaus suorittaa tarkastuksia ja todentamisia paikan päällä (asetuksen (Euratom, EY) N:o 2185/96 mukaisesti) merkitsee, että petostentorjuntavirasto toisinaan suorittaa tällaisia tarkastuksia tietämättä kaikilta osin tuesta, jota kansalliset viranomaiset voivat tarjota tutkimusprosessissa.

Kansalliset hallintoviranomaiset olisi velvoitettava tarjoamaan välitöntä apua OLAFille, jos OLAFin toimivaltuuksien täytäntöönpanoon tarvitaan pakkokeinoja. Yhdenmukaistaminen – tai mieluummin yhtenäistäminen – on tarkoituksenmukaista pääasiassa paikan päällä tehtävien tarkastuksien osalta, sillä niiden suhteen kansalliset säännöt ja käytännöt⁽¹⁾, ja näin ollen myös OLAFin valtuudet, eroavat toisistaan merkittävästi. OLAFin tarkastajien tutkimusvaltuuksilla olisi oltava sama EU:n oikeusperusta, ja tarkastajilla olisi oltava mahdollisuus käyttää ja panna täytäntöön kyseisiä valtuuksia yhtäläisesti kaikkien jäsenvaltioiden alueella. Tiedetyt kansalliset hallintoviranomaiset olisi velvoitettava kansallisilla säännöksillä aloittamaan kansallisia menettelyjä, vaihtamaan tietoja OLAFin kanssa ja tukemaan sen tutkimustoimia maansa alueella. Kuten valvontakomitea on todennut useaan otteeseen, OLAF olisi velvoitettava toimittamaan kansallisille viranomaisille tietoa kyseisestä tutkimuksesta, jotta vahvistettaisiin sekä OLAFin että jäsenvaltion toteuttamia tutkimuksia, vältettäisiin päällekkäisiä toimia ja lyhennettäisiin tutkimusten kestoja. Valvontakomitean mukaan mekanismin avulla edistetään myös perusoikeuksien suojelua.

28. Petostentorjuntaa koskevan taloudellisen tutkinnan edistyminen ei saisi olla kiinni eri osapuolten päätöksistä tehdä tai olla tekemättä yhteistyötä tutkijan kanssa. Jos velvollisuuksista säädetään unionin lainsäädännössä, olisi oltava myös mahdollisuus käsitellä tilanteita, joissa kyseisiä velvollisuuksia ei ole noudatettu, ja mahdollisuus panna täytäntöön tutkintaa suorittavan elimen velvollisuudet. Tämä yleinen vaatimus liittyy myös selkeiden sääntöjen säätämiseen todistajien velvollisuuksista ja mahdollisista seuraamuksista, jos todistaja jättää saapumatta paikalle.

Todistajan saapumis- ja todistamisvelvoitteen soveltaminen olisi kuitenkin rajoitettava sen maan alueelle, jossa kyseinen henkilö asuu. Jos henkilö itse haluaa todistaa OLAFin päätoimipaikassa tai muussa hänen asuinmaansa ulkopuolella sijaitsevassa paikassa, tällä olisi oltava oikeus matkakorvauksiin.

OLAF ei ole oikeushenkilö. Valvontakomitea on tietoinen siitä, että tämä saattaa estää mahdollisten seuraamusten määräämisen. Asetuksessa säädettyjen velvollisuuksien noudattamatta jättämisellä pitäisi kuitenkin olla seurauksia. Seuraamusten määrääminen kansallisilla menettelyillä petostentorjuntaviraston pyynnöstä olisi mahdollinen ratkaisu tähän. Valvontakomitea tarkastelee näitä asioita kuitenkin myöhemmin yhdessä EPPon perustamiseen liittyvien kysymysten kanssa.

OLAFin tutkimusten kesto: OLAFin riippumattomuuden vahvistaminen

29. Perusoikeuskirjan 41 artiklassa taataan, että OLAF käsittelee henkilöitä koskevat asiat kohtuullisessa ajassa. Oikeutta ei sisällytetty uuden asetuksen 9 artiklaan lainsäätämismenettelyn aikana ehdotetulla tavalla⁽²⁾. Tämä on erityisen tärkeää OLAFin tutkimuksissa, sillä käsiteltävän asian olosuhteisiin ja monitahoisuuteen nähden liian kauan kestäväällä tutkimuksella saattaa olla vakavia kielteisiä seurauksia sekä tutkimuksen kohteena olevien henkilöiden puolustus-oikeuksiin että asiasta vastaavien viranomaisten suorittamiin tutkimuksen jatkotoimiin.

Jos tutkimus kestää kauan, syyttömyyteen viittaavien todisteiden, erityisesti puolustusta varten tarkoitettujen todistajanlausuntojen, kerääminen saattaa vaikeutua, tai niiden keräämisestä tulee jopa epätodennäköistä. Myös hallinnolliset, kurinpidolliset tai oikeudelliset jatkotoimet voivat vaarantua, etenkin kyseisiä toimia koskevien vanhentumisaikojen vuoksi. Valvontakomitean seurantakokemus on osoittanut, että näin oli todellakin asianlaita erityisesti kansallisille oikeusviranomaisille toimitetuissa loppukertomuksissa ja suosituksissa. OLAF antoi valvontakomitean saataville Excel-taulukoihin tallennettuja lyhyitä merkintöjä, kuten lainauksia jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten antamista OLAFin kertomusten hylkäämisistä⁽³⁾.

⁽¹⁾ Asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 3 artiklan 3 kohta.

⁽²⁾ Ks. valvontakomitean lausunto nro 4/2011 muutetusta ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 muuttamisesta ja asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 6/2011.

⁽³⁾ Ks. OLAFin valvontakomitealle vuosien 2012 ja 2016 välisenä aikana lähettämät tiedot 142 tapauksesta, joiden käsittely päättyi oikeudellisiin suosituksiin, ja OLAFin suosituksista, joita jäsenvaltioiden oikeusviranomaiset eivät noudattaneet.

Valvontakomitea katsoo, että asetukseen olisi sisällytettävä OLAFin pääjohtajaa koskeva vaatimus, jonka mukaan tämän on otettava huomioon tutkintaa koskevat jäsenvaltioiden vanhentumisajat. OLAFin olisi lähetettävä asianomaisten jäsenvaltioiden viranomaisille välikertomus viimeistään 18 kuukautta ennen vanhenemisajan umpeutumista. Välikertomus vastaisi muodoltaan ja sisällöltään loppukertomusta eikä se sisältäisi suosituksia.

30. Valvontakomitea pyrkii tutkimusten keston tarkistamisella vahvistamaan OLAFin riippumattomuutta varmistamalla sen, etteivät ulkopuoliset tahot puutu tutkimusten puolueettomaan toteutukseen eivätkä viiveet ole esteinä tavoiteltujen tutkimustulosten saavuttamiselle, esimerkiksi vanhentumisajan päättymisen vuoksi.

Uuden asetuksen 7 artiklan 8 kohdassa pidennettiin aikaa, jonka jälkeen OLAFin on raportoitava valvontakomitealle tutkimuksen kestosta: ilmoitus on tehtävä 12 kuukauden jakson päättyessä tutkimuksen aloittamisesta (aiemmin 9 kuukauden kuluttua) ja sen jälkeen kuuden kuukauden välein. Tällä ei kuitenkaan merkittävästi muutettu raportoinnin sisältöä; OLAFin pääjohtajan on esitettävä tilanteen syyt ja tutkimuksen nopeuttamiseksi suunnitellut korjaavat toimenpiteet ⁽¹⁾.

31. Lainsäätäjän olisi harkittava tämän säännöksen muuttamista siten, että tietojen toimittamisesta valvontakomitealle annetaan selkeät säännöt. OLAF tulkitisi tämän säännöksen ehtoja kapeasti, toisin kuin se toimi valvontakomitealle lähettämiensä raportointitietojen yhteydessä ennen uuden asetuksen hyväksymistä ⁽²⁾. Tämä vaikutti merkittävästi valvontakomitean vastuualueeseen tällä alalla ⁽³⁾.

Tutkimuksen päättäminen: loppukertomus, suositukset ja jatkotoimet

32. Kun OLAF päättää tutkimuksen, sen laatiman kertomuksen on perustuttava todistettaviin seikkoihin ja niitä arvioitaessa sovelletaan samoja sääntöjä kuin sen jäsenvaltion hallinnollisissa ja oikeudellisissa menettelyissä, jossa niihin on tarpeen turvautua.

Valvontakomitea katsoo, että uusi säännös, jonka mukaan OLAFin pääjohtaja luo "sisäisen neuvonanto- ja valvontamenettelyn, mukaan lukien oikeudellisen tarkastuksen, joka liittyy muun muassa [...] jäsenvaltioiden kansallisen oikeuden kunnioittamiseen" on hyvin tärkeä OLAFin tutkimustyön tehokkuuden kannalta. Jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön noudattamisen sisäisestä tarkastuksesta ei kuitenkaan säädetty "tutkimusmenettelyjä koskevissa ohjeissa" osana tutkimusten valinta- ja arviointiyksikön valtuuksia. Kyseinen yksikkö vastasi oikeudellisesta tarkastuksesta ja tarkastelumekanismeista koko tutkimuksen elinkaaren ajan ⁽⁴⁾. Asian valvonnan suoritti pieni joukko valinta- ja arviointiyksikön henkilöstöä, eikä valvontaa vahvistettu ennakkovalvontamekanismilla, jota valvontakomitea käytti ennen, kuin tämä valtuus poistettiin uudistetusta asetuksesta ⁽⁵⁾.

Lainsäätäjän olisi tarkoin pohdittava, millaisia vaikutuksia aiheutuisi seuranta- ja laadunvalvontamekanismin poistamisesta valvontakomitealta. Jotta valvontakomitea pystyisi auttamaan pääjohtajaa tämän tehtävien suorittamisessa kyseisellä alalla, komitean olisi saatava OLAFilta vähintäänkin tutkimuskertomus, jonka se on lähettänyt jäsenvaltion oikeusviranomaisille sekä kyseisen viranomaisen OLAFille laatima vastaus.

33. Loppukertomuksia ja suosituksia, joita OLAF on lähettänyt jäsenvaltioiden oikeusviranomaisille, ei noudatettu noin puolessa tapauksista. Tähän johtaneet syyt olivat valvontakomitean seurantakokemuksen perusteella erilaisia; esimerkiksi tosiseikkoja, joiden väitettiin olleen rikoksia, ei pidetty rikoksina, niiden tueksi ei ollut todisteita tai todisteet olivat riittämättömiä tai asiat vanhenivat.

⁽¹⁾ Ks. asetuksen (EY) N:o 1073/1999 11 artiklan 7 kohta, jonka mukaan "johtaja ilmoittaa komitealle syyt, joiden vuoksi tutkimusta ei vielä voida saattaa päätökseen, sekä ilmoittaa arvion ajasta, joka tarvitaan tutkimuksen valmistumiseen".

⁽²⁾ Ks. valvontakomitean lausunto nro 2/2009 aiheesta OLAFin kertomukset tutkimuksista, jotka ovat olleet vireillä yli 9 kuukautta, ja sen liite 40 OLAFin mallilomakkeista sekä muistio OLAFin tutkimustoimintaa koskevasta valvontakomitean seurannasta vuosina 1999–2012.

⁽³⁾ Valvontakomitea tutki 218 pääjohtajan tammi- ja huhtikuun välillä 2017 lähettämää kertomusta tutkimuksista, jotka ovat olleet vireillä yli 12 kuukautta. Kertomukset eivät sisältäneet olennaisia tietoja, joiden perusteella valvontakomitea voisi hoitaa seurantatehtävänsä.

⁽⁴⁾ Ks. oikeudellisesta tarkastuksesta ja lopputarkistuksesta 1. lokakuuta 2013 annettujen OLAFin henkilöstölle tarkoitettujen tutkintamenettelyjä koskevien ohjeiden 12 ja 21 artikla.

⁽⁵⁾ Ks. edellä "OLAFin käytettävissä olevat säädökset", 10 kohta.

Tämän vuoksi on entistäkin tärkeämpää säätää asetuksessa koko tutkimuksen elinkaaren vanhentumisaikoja koskevista selkeistä säännöistä ja perustaa jatkotoimista vastaavia ryhmiä, jotka koostuvat oikeudellisten jatkotoimien ja todisteiden keruun tarkistamisen asiantuntijoista. Tämä on erityisen tärkeää EPPOn perustamisen vuoksi ja sen tuen laadun vuoksi, jota OLAFin on tarjottava todisteiden hyväksyttävyyttä koskevien kansallisten sääntöjen mukaisesti.

III LUKU

Perusoikeuksien ja prosessuaalisten takeiden kunnioittaminen Euroopan petostentorjuntaviraston johtamien tutkimusten aikana. Oikeus tehokkaaseen oikeudelliseen valvontaan

Perusoikeuksien ja prosessuaalisten takeiden kunnioittaminen: alustavia huomioita

34. OLAFin kyky ja valmius kunnioittaa perusoikeuksia ja prosessuaalisia takeita tutkimuksia toteuttaessaan liittyy petostentorjuntaviraston riippumattomuuteen. Tästä syystä valvontakomitea on aina halunnut varmistaa, että perusoikeuksia ja takeita kunnioitetaan riittävästi perusoikeuskirjan ja unionin lainsäädännön vaatimalla tavalla. Komitea haluaa jatkossakin pitää kiinni tästä.

Valvontakomitea on käsitellyt tätä kysymystä aiemmin monessa asiakirjassa ⁽¹⁾. Komitea korosti jo ensimmäisessä tutkimusten edistymistä käsittelevässä kertomuksessaan (vuonna 2010) tarvetta kunnioittaa oikeutta tulla kuulluksi, tutkimuksen kohteena olevien henkilöiden oikeutta saada ohjeita oikeuksistaan, oikeutta saada tietoja ja oikeutta esittää asiansa sekä oikeutta saada puolueeton tutkinta. Valvontakomitea toi myös lausunnossaan nro 5/2010 julki tarpeen suojella yksilöitä henkilötietojen käsittelyssä (oikeus yksityisyyteen) ja taata tutkimusten avoimuus ja objektiivisuus.

35. Valvontakomitea on niin ikään huolestunut oikeussuojakeinojen puutteesta OLAFin hyväksymien hallintotoimien ja päätösten yhteydessä. Kyseiset päätökset ja toimet muodostavat tutkimusten lopputuloksen, joka lähetetään kansallisille viranomaisille, jotka vastaavat hallinnollisessa tutkimuksessa vahvistetuista tosiseikoista johtuvista jatkotoimista ⁽²⁾.

Valvontakomitea katsoo, että tutkimuksen kohteena olevien henkilöiden perusoikeuksien ja prosessuaalisten takeiden suojelun taso vaikuttaa suoraan todisteiden hyväksyttävyyteen myöhemmissä menettelyissä kansallisissa viranomaiselimissä. Olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että vältettäisiin menettelyvaatimusten välisiä eroja, erityisesti jos asiaa koskevat kansalliset menettelyt tai EPPOn soveltamat vaatimukset ovat tiukempia. Näin vältettäisiin tilanteita, joissa OLAFin tutkimusten ja niiden yhteydessä kerättyjen todisteiden arvo heikkenisi.

Tarve vahvistaa prosessuaalisia oikeuksia ja takeita uudistetussa OLAF-asetuksessa (EU, Euratom) N:o 883/2013: OLAF-asetuksen 9 artikla ja sen vaikutus sisäisiin ja ulkoisiin tutkimuksiin

36. Yksi asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 erityistavoitteista oli syytteenasetettujen henkilöiden prosessuaalisten takeiden vahvistaminen. Tavoite saavutettiin säätämällä kyseisistä takeista 9 artiklassa ⁽³⁾. Henkilöiden perusoikeudet ja prosessuaaliset takeet on johdettu suoraan Euroopan unionin perusoikeuskirjasta, vaikka niitä ei ole nimenomaisesti mainittu asetuksessa. Tämä merkitsee, ettei asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 9 artikla ole näiden oikeuksien lähde vaan toteamus kyseisistä oikeuksista. Sen vuoksi oikeuksiin ja takeisiin voidaan soveltaa perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaisia tiettyjä rajoitteita, mutta oikeuksia ja takeita ei voida täysin jättää soveltamatta. Asetuksessa ei ole tarpeen esittää täydellistä ja tyhjentävää luetteloa oikeuksista ja takeista, sillä oikeuksia ja prosessuaalisia takeita koskevista perusoikeuskirjan yleissäännöksistä on esitetty useita mainintoja nykyisessä oikeuskäytännössä ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Erityisesti lausunto nro 5/2010 aiheesta perusoikeuksien ja menettelyllisten takeiden soveltaminen Euroopan petostentorjuntaviraston tutkimuksissa, lausunto nro 3/2010 OLAFin uudistusta käsittelevästä pohdinta-asiakirjasta, lausunto nro 2/2011 Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) valtuuksista riippumattomien sisäisten tutkimusten toteuttamisessa Euroopan unionin toimielimissä, lausunto nro 2/2013 aiheesta OLAFin sisäisen valitusmenettelyn perustaminen ja kertomus nro 2/2014 valvontakomitean antamien suositusten täytäntöönpanosta OLAFissa.

⁽²⁾ Tämä on ollut jatkuva ongelma seuraavia asioita käsittelevissä lausunnoissa: perusoikeuksien ja menettelyllisten takeiden soveltaminen Euroopan petostentorjuntaviraston tutkimuksissa ja OLAFin uudistusta käsittelevä pohdinta-asiakirja (2010), petostentorjuntaviraston valtuudet riippumattomien sisäisten tutkimusten toteuttamisessa Euroopan unionin toimielimissä (2011), valitusmenettely (2013) sekä kertomuksessa valvontakomitean antamien suositusten täytäntöönpanosta (2014).

⁽³⁾ Myös mahdollisuutta nimittää tietosuojasta vastaava henkilö asetuksen (EY) N:o 45/2001 24 artiklan mukaisesti ja velvoitetta toteuttaa sisäisiä oikeudellisia tarkastuksia OLAFin tutkintatoimista (17 artiklan 7 kohta) voidaan pitää prosessuaalisten takeiden vahvistamiskeinoina.

⁽⁴⁾ Unionin tuomioistuin mainitsi oikeuksia esimerkiksi 18.7.2013 asiassa Kadi antamansa tuomion 11–132 kohdassa.

Vaikka asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 johdanto-osan 51 kappale sisältää yleisen viittauksen perusoikeuskirjaan, OLAF-asetukseen on sisällytettävä yksityiskohtaisempia säännöksiä olennaisimmista oikeuksista ja takeista.

Koska perusoikeuskirja on perusoikeuksien ja takeiden yleinen lähde, ei ole syytä rajoittaa tai tehdä olennaista eroa tutkimuksen kohteena olevien henkilöiden tai todistajien oikeuksien välillä sisäisissä tai ulkoisissa tutkimuksissa tai EPPOn pyynnöstä suoritetuissa toimissa. Valvontakomitea on tietoinen siitä, että OLAFin on noudatettava kunkin jäsenvaltion sääntöjä ulkoisia tutkimuksia toteuttaessaan ja että OLAFin valtuudet voivat vaihdella sisäisten ja ulkoisten tutkimusten erilaisten oikeudellisten edellytysten vuoksi. Perusoikeuksien ja prosessuaalisten takeiden olisi kuitenkin oltava mahdollisimman samankaltaiset sisäisissä ja ulkoisissa tutkimuksissa.

37. Perusoikeudet ja takeet olisi määritettävä menettelyjä koskevissa toimissa ja perusoikeuksien ja takeiden olisi heijastuttava niistä samalla tavalla kuin EPPOn johdolla toteutetuista tutkimuksista. Tämä on erityisen tärkeää OLAFin uuden, EPPOa avustavan roolin vuoksi, kuten esitetään EPPOn perustamisesta annetussa ehdotuksessa. EPPOn perustamista koskevassa asetusehdotuksessa esitetään epäiltyjen ja syytettyjen henkilöiden oikeuksien laajuutta koskeva yleinen määritelmä, jolla rajoitetaan (rikos)oikeudenkäynnissä taattuja vähimmäisoikeuksia.

Valvontakomitea katsoo, ettei vahvojen prosessuaalisten takeiden hyväksyminen EPPOn perustamista koskevan asetusehdotuksen ⁽¹⁾ 41 artiklan tai asiaan liittyvän lainsäädännön ⁽²⁾ mukaisesti estäisi OLAFia millään tavalla harjoittamasta itsenäisesti sille annettua tehtävää, vaan tämä lisäisi OLAFin loppukertomusten ja niihin liittyvien todisteiden arvoa.

Todisteiden hankkimista koskevat tiukemmat vaatimukset heijastuisivat varmasti niiden hyväksyttävyyteen (sekä OLAFin loppukertomusten hyväksyttävyyteen) kansallisissa tuomioistuimissa pidettävissä oikeudenkäynneissä. Hyväksymällä EPPO-asetuksessa kaavailtu prosessuaalisten takeiden taso auttaisi myös hälventämään epäilyjä sellaisista (hallinnollisista) tutkimuksista peräisin olevien todisteiden hyväksyttävyydestä tai arvosta, jotka on toteutettu EPPOn pyynnöstä EPPOa koskevan ehdotuksen 101 artiklan mukaisesti.

Valvontakomitea uskoo, että kyseisten käytäntöjen yhtenäistäminen helpottaisi todisteiden siirtoa hallinnollisista menettelyistä rikosoikeudellisiin menettelyihin ja todisteiden siirtoa oikeudenkäyttöalueiden välillä ⁽³⁾. Näin ei vältettäisi tilanteita, joissa todisteita on hankittu yhden jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti mutta vastoin sellaisen toisen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jossa toteutetaan lopulliset menettelyt (tai OLAFin ollessa kyseessä myöhemmät menettelyt) ja jossa asia ratkaistaan.

38. Ellei ole tehty perusteltua päätöstä käsittelyjen siirtämisestä, asianomaisten henkilöiden oikeuden saada tietoa joutumisestaan tutkimuksen kohteeksi ja kaikista väitteistä olisi ilmentävä siten, että he pystyvät kommentoimaan väitteitä, tekemään valituksia, esittämään todisteita ja tekemään ehdotuksia todisteista ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta annettu neuvoston asetus, 30. kesäkuuta 2017 annetun asiakirjan N:o 9941/17 mukaisesti.

⁽²⁾ Näitä ovat seuraavat:

- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/64/EU, annettu 20 päivänä lokakuuta 2010, oikeudesta tulkkaukseen ja käännöksiin rikosoikeudellisissa menettelyissä (EUVL L 280, 26.10.2010, s. 1).
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/13/EU, annettu 22 päivänä toukokuuta 2012, tiedonsaantioikeudesta rikosoikeudellisissa menettelyissä (EUVL L 142, 1.6.2012, s. 1).
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/48/EU, annettu 22 päivänä lokakuuta 2013, oikeudesta käyttää avustajaa rikosoikeudellisissa menettelyissä ja eurooppalaista pidätysmääräystä koskevista menettelyistä sekä oikeudesta saada tieto vapaudenmenetyksestä ilmoitetuksi kolmannelle osapuolelle ja pitää vapaudenmenetyksen aikana yhteyttä kolmansiin henkilöihin ja konsuliviranomaisiin (EUVL L 294, 6.11.2013, s. 1).
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/343, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, eräiden syyttömyysolettamien liittyvien näkökohtien ja läsnäoloa oikeudenkäynnissä koskevan oikeuden lujittamisesta rikosoikeudellisissa menettelyissä (EUVL L 65, 11.3.2016, s. 1).
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/1919 oikeusavusta rikosoikeudellisissa menettelyissä epäillyille ja syytetyille henkilöille ja eurooppalaista pidätysmääräystä koskevista menettelyissä etsityille henkilöille (EUVL L 132, 21.5.2016, s. 1).

⁽³⁾ Valvontakomitea pitää tätä erityisen tärkeänä arvonnäkökohtia tai sääntöjenvastaisuuksia koskevista kansainvälisistä tapauksista.

⁽⁴⁾ Ks. yhteisöjentuomioistuimen tuomio 21.11.1991, Technische Universität München v. Hauptzollamt München-Mitte, C-269/90, ECLI:EU:C:1991:438, 14 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.11.2007, Espanja v. Lenzing, C-525/04 P, ECLI:EU:C:2007:698, 58 kohta ja 88 kohta.

Tutkimuksen kohteena olevilla henkilöillä olisi oltava mahdollisuus käyttää tätä oikeuttaan ennen menettelyn ensimmäistä haastattelua, sen aikana ja sen jälkeen. Heidän olisi voitava myös päästä tarkastelemaan OLAFin keräämiä todisteita viimeistään ennen kuin loppukertomus suositukseen lähetetään kansallisille viranomaisille. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun loppukertomus sisältää suosituksia rikosoikeudellisissa menettelyissä suoritettavista toiminnaista. Tutkimuksen objektiivisuuden ja puolueettomuuden takaamiseksi tutkinnan kohteena olevilla henkilöillä olisi oltava mahdollisuus esittää huomautuksia loppukertomuksesta, ja heidän huomautuksensa olisi liitettävä kansallisille viranomaisille lähetettyyn loppukertomukseen ja suosituksiin.

39. Valvontakomitea on tietoinen siitä, että OLAF-asiakirjojen tarkastelu-oikeuden ja tutkimuksen luottamuksellisuuden sekä asiakirjojen sisältämien henkilötietojen suojan välillä on löydettävä tasapaino. Tämän vuoksi todisteiden tarkastelu-oikeuteen (eli oikeuteen saada nähtäväksi tutkimuksen aikana kerättyjä asiakirjoja) tehtävien poikkeusten olisi oltava asianmukaisesti perusteltuja. Jos tutkinnan kohteena olevilta henkilöiltä on evätty oikeus tarkastella asiakirjoja, heillä olisi oltava mahdollisuus tehdä päätöksestä kanteen ainakin OLAFin sisäisen valitusmenettelyn puitteissa.
40. Oikeus saada tietoja olisi ulotettava tutkinnan kohteena olevan henkilön oikeudelliseen edustajaan (asianomaisen henkilön valitsema henkilö 9 artiklan 2 kohdan loppuosan mukaisesti), jotta taattaisiin oikeus asianmukaiseen puolustukseen. Oikeudellisen edustajan olisi saatava samat tiedot samanaikaisesti tutkimuksen kohteena olevan henkilön kanssa.
41. Olisi harkittava sitä, että oikeutta olla todistamatta itseään vastaan laajennettaisiin siten, että oikeus koskisi sellaisen henkilön osallistumista rikosoikeudenkäyntiin, jolla on läheinen henkilökohtainen yhteys todistajaan tai tutkinnan kohteena olevaan henkilöön. Tämä oikeus on määritettävä asetuksessa sellaisia tilanteita varten, joissa esimerkiksi todistaja on oikeushenkilön edustaja ja tämä tukisi oikeushenkilön syyllisyyttä toimiessaan todistajana. Asetuksessa olisi säädettävä myös todistajien velvoitteesta saapua antamaan todistanlausunto ja että tämän velvoitteen rikkomisesta aiheutuisi seurauksia kyseiselle henkilölle. Oikeus olla todistamatta itseään vastaan olisi sisällytettävä oikeuksiin, jotka taataan kaikille OLAFin haastatteleuille henkilöille, myös niille, joita haastatellaan paikan päällä tehtävien tarkastusten aikana.

Oikeus tehokkaaseen oikeudelliseen valvontaan

42. Valvontakomitea on perustamisestaan lähtien ollut tietoinen puutteista, joita tehokasta oikeudellista valvontaa koskevan oikeuden käyttämiseen liittyy. Valvontakomitea on vaatinut sellaisen oikeusviranomaisen perustamista, joka valvoisi pysyvästi OLAFin toimintaa, erityisesti yksilön oikeuksia rajoittavien pakkokeinojen ja muiden toimenpiteiden käyttöä⁽¹⁾. Ainoastaan oikeusviranomaisen pystyy asianmukaisesti varmistamaan, onko tutkimus toteutettu oikeudenmukaisesti menettelyä noudattaen niin, että esitetyt todisteet voidaan ottaa käsiteltäväksi siinä tuomioistuimessa, jolla on tuomiovalta kyseisessä asiassa.

Se, kuinka laajasti perusoikeuksien kunnioittamista tutkitaan hallinnollista tutkimuselinä koskevassa oikeudellisessa valvonnassa, voi toimia vertailukohtana sen tehokkuuden mittaamisessa.

Samanaikaisesti perusoikeuksien mukanaolon laajuus voi toimia sen mittana, miten laajaa oikeudellista valvontaa hallinnollisen tutkimuselimen toimet edellyttävät⁽²⁾.

Asetuksessa ei säädetä OLAFin tutkimusten oikeudellisuuden tehokkaasta tarkastuksesta, paitsi kun on kyse sisäisistä tutkimuksista ja ainoastaan silloin, kun virkamiehet tai toimihenkilöt ovat tutkinnan kohteena. Virkamiehet ja toimihenkilöt voivat tehdä valituksen OLAFin pääjohtajalle henkilöstösääntöjen 90 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti. Kyseisen artiklan mukaan kanteita voidaan tehdä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen takautuvasti.

43. Tehokkaan oikeudellisen valvonnan perusongelma sekä petostentorjuntaviraston valvonta synnyttivät epävarmuutta viraston riippumattomuuden suhteen. Perusongelma johti lisäksi OLAFin tutkimusten legitimizeettä koskeviin kanteisiin, joita on pantu vireille Euroopan unionin tuomioistuimessa.

⁽¹⁾ Valvontakomitea vaati ratkaisua jo vuonna 2000 (ks. vuotta 2000 käsittelevä valvontakomitean edistymiskertomus); ks. myös riippumattomien asiantuntijoiden komitean toinen kertomus (1999), nide II, s. 178, kohta 5.12.8 ja s. 185, kohta 5.14.4.

⁽²⁾ Ks. Yhdysvaltain perustuslaki, viides muutos, huomautus 12.

Tuomioistuin on johdonmukaisesti hylännyt kansallisille viranomaisille tai Euroopan unionin toimivaltaiselle toimielimelle toimitettujen OLAFin loppukertomusten mitätöintiä koskevat hakemukset. Tärkein perustelu hylkäysten taustalla on ollut se, että riitautetut toimet eivät aiheuttaneet selvää muutosta hakijan oikeusasemaan ⁽¹⁾ ja että tehokasta oikeussuojaa ei tule pitää erillisenä oikeussuojakeinona vaan monista toisiaan täydentävistä oikeussuojakeinoista koostuvana oikeudellisena kokonaisuutena peräkkäisissä oikeusjärjestyksissä ⁽²⁾.

IV LUKU

OLAFin tutkimusten seuranta ja valvonta; valvontakomitean rooli ja yhteistyö muiden elinten kanssa

Yleisiä huomioita

44. Valvontakomitea on edelleen sitä mieltä, että jopa nykyisissä olosuhteissa on perustettava nopeasti käytettävissä oleva valvontaelin, joka tarkastelee puuttumisia perusoikeuksiin ⁽³⁾. Kyseisestä valvonnasta vastaisi riippumaton oikeusviranomainen. Asiasta on kuitenkin tullut kiireellinen seuraavista syistä: EPPOn kaavailtu perustaminen ja OLAFille suunniteltu tehtävä avustaa EPPOn.

Tämänhetkiset mahdolliset oikeussuojakeinot OLAFin toimia ⁽⁴⁾ vastaan ovat niin vähäiset, etteivät ne yksin riitä tulevassa toimielimä ja menettelyjä koskevassa muuttuneessa järjestelmässä, jossa i) vahvistetaan hallinnollisten tutkimusten ja rikosoikeudellisten tutkimusten välistä yhteyttä ja ii) kaavaillaan OLAFin keräämien todisteiden hyväksyttävyyttä hallinnollisissa menettelyissä, jotka on käynnistetty EPPOn pyynnöstä.

45. Asetuksella ei annettu valvontakomitealle oikeudellista valvontatehtävää. Sen ei ole määrä puuttua käynnissä olevien tutkimusten toteuttamiseen. Myös se, että valvontakomitean jäsenet toimivat ylemmissä viroissa kotimaassaan, vaikeuttaa heidän mahdollista asemaansa OLAFin tutkimusten tarkastajina.

Unionin tuomioistuimen tehtävä

46. Euroopan unionin tuomioistuimella on päätösvalta valvonnan näkökulmasta olennaisilla aihealueilla. Tuomioistuin on täysin riippumaton elin, jolla olisi mahdollisuus tarvittaessa puuttua tutkimuksen kulkuun ⁽⁵⁾.

Näistä piirteistä huolimatta valvontakomitea katsoo, että unionin tuomioistuimelle on SEUT-sopimuksessa annettu erilaisia tehtäviä, jotka ovat etäällä tiettyjen toimien jatkuvasta valvonnasta hallinnollisessa tutkimuksessa. Valvontakomitea on havainnut tuomioistuimen nykyisen toimikauden aikana, ettei tuomioistuin ole pystynyt jatkuvasti valvomaan OLAFin toimintaa. Tuomioistuin soveltaa edelleen näkemystään, jonka mukaan kansallisille oikeusviranomaisille lähetetyt OLAFin loppukertomukset eivät ole virkamielen vastaisia toimenpiteitä, koska niillä ei muuteta asianomaisen henkilön oikeusasemaa selvästi, paitsi jos esimerkiksi i) OLAF pystyy määrittämään tutkimuksen lopussa seuraamuksen, joka aiheuttaisi tällaisen muutoksen, tai ii) loppukertomuksen perusteella tai OLAFin pyynnöstä on aloitettava kansallinen menettely.

47. Jos kaikkien OLAFin toteuttamien toimien oikeudellinen valvonta siirrettäisiin unionin tuomioistuimen vastuulle ⁽⁶⁾, tämä synnyttäisi huomattavan määrän työtä, ja tuomioistuin tarvitsisi lisäresursseja. Valvontakomitea katsoo myös, että unionin tuomioistuin käsittelyjen keskimääräinen kesto ⁽⁷⁾ olisi yhteensopimaton OLAFin valvonnan kannalta, sillä tuomioistuimen päätös saapuisi useimmissa tapauksissa joko vasta asian käsittelyn päättämisen jälkeen tai sen jälkeen, kun loppukertomus on lähetetty kansallisille viranomaisille. Toisin sanoen valvonta ei vaikuttaisi välittömästi tutkimuksen kulkuun; ei olisi mahdollista korjata käynnissä olevan tutkimuksen tutkintatointa tai saada hyötyä korjaavista toimenpiteistä myöhemmissä, kansallisten viranomaisten toteuttamissa menettelyissä.

⁽¹⁾ Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräys 18.12.2003, Gomez-Reino v. komissio, T-215/02, ECLI:EU:T:2003:352, 50–56 kohta ja yhteisöjen tuomioistuimen määräys 8.4.2003, Gomez-Reino v. komissio, C-471/02 P, ECLI:EU:C:2003:210. Muiden kuin tutkimustoimien osalta otettiin käsiteltäväksi OLAFin hallussa olevien tietojen saantiin liittyvä kumoamistoimi (yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 6.7.2006, Franchet ja Byk v. komissio, yhdistetyt asiat T-391/03 ja T-70/04, ECLI:EU:T:2006:190).

⁽²⁾ Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 4.10.2006, Tillack v. komissio, T-193/04, ECLI:EU:T:2006:292.

⁽³⁾ Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.12.2010 asiassa Société Canal Plus ym. v. Ranska, no. 29408/08.

⁽⁴⁾ Muun muassa a) Euroopan unionin virkamiesten mahdollisuus viedä asia tuomioistuimen käsiteltäväksi (henkilöstösääntöjen 90 ja 91 artiklan mukaisen hallinnollisen menettelyn soveltamisen jälkeen), b) mahdollisuus pyytää kansallisia tuomioistuinta tekemään ennakkoratkaisupyyntö unionin tuomioistuimelle, jolla on ainoana tuomioistuintena toimivalta kumota Euroopan unionin säädöksiä, c) mahdollisuus nostaa kanne vahinkojen korvaamiseksi.

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

⁽⁶⁾ Valvontakomitea tietää, että on erilaisia näkemyksiä siitä, edellyttävätkö SEUT-sopimuksesta peräisin olevat muutokset tällaisen toimivallan luontia.

⁽⁷⁾ Unionin tuomioistuimessa pidettävien oikeudenkäyntien keskimääräinen kesto on yleensä yli 12 kuukautta (lisätietoja on saatavissa Euroopan unionin tuomioistuimen vuosikertomuksesta (2016) s. 15).

Valvontakomitea pitää unionin tuomioistuimen mahdollista ottamista mukaan OLAFin oikeudelliseen valvontaan toisaalta myös hyödyllisenä. Erityistä hyötyä saataisiin tuomioistuimessa sovellettavista keskeisistä menettelysäännöistä, sillä säännöt ovat samat eri jäsenvaltioista peräisin oleville kaikille osapuolille. Jos tuomioistuimen toimivaltaa koskeva kysymys saadaan ratkaistua, valvontakomitea kehottaa Euroopan parlamenttia, neuvostoa, komissiota ja tuomioistuinta tarkastelemaan SEUT-sopimuksen 257 artiklan tarjoamia tähän liittyviä mahdollisuuksia.

Kansallisten oikeusviranomaisten tehtävä

48. Valvontakomitean mielestä kansalliset oikeusviranomaiset voivat parhaiten taata oikeudenmukaisen menettelyn noudattamisen tutkimuksen ja todisteiden keräämisen aikana, mukaan lukien perusoikeuksien ja prosessuaalisten takeiden tulkintaan liittyvät jäsenvaltiokohtaiset seikat. OLAFin ulkoisten tutkintatoimien tarkistuttaminen kansallisissa tuomioistuimissa voisi lisätä kerättyjen todisteiden varmuutta. Kansallisten viranomaisten osallistuminen tutkimuksiin nykyistä aikaisemmassa vaiheessa varmistaisi todisteiden hyväksyttävyyden myöhemmissä menettelyissä ja kansallisissa tuomioistuimissa pidettävissä oikeudenkäynneissä. Kansallisten oikeusviranomaisten ei tällöin tarvitsisi toistaa tutkintavaiheita, jotka OLAF on jo suorittanut tutkimuksensa aikana. Viranomaiset voisivat hyötyä myös jäsenvaltiossa saatavilla olevista oikeussuojakeinoista peräisin olevista korjaustoimista.
49. OLAFin yksittäisten toimien valvonta kansallisissa tuomioistuimissa saattaa kuitenkin tehdä toiminnasta hajanaista, ja OLAFin olisi oltava tekemisissä 28 eri järjestelmän kanssa. Ratkaisu edellyttäisi myös i) OLAFin tutkimusten alistamista tiettyjen tuomioistuinten tai muiden oikeusviranomaisten valvontaan osana kansallisessa lainsäädännössä tunnustettua erityismenettelyä tai ii) itsenäisten menettelyjen kehittämistä OLAFia varten.
50. Edellytyksenä sille, että kansallisille tuomioistuimille annetaan OLAFin valvontaa koskeva toimivalta, olisi oltava kansallisille hallintoviranomaisille esitetty vaatimus aloittaa kansallisia menettelyjä OLAFin pyynnöstä. Silloin OLAF joko i) noudattaisi omia itsenäisiä menettelysääntöjään sekä asianomaisten jäsenvaltion sääntöjä ja käytäntöjä ⁽¹⁾ (osittain nykyinen tilanne), ii) noudattaisi Euroopan unionin asetuksessa säädettyä itsenäistä menettelyä tai iii) toimisi aktiivisesti tietyssä kansallisessa menettelyssä. Tämän ratkaisun myötä OLAFin yksittäisten toimien oikeudellinen valvonta ulkoisissa tutkimuksissa olisi välittömästi saatavilla, ja OLAFin tutkimuksissa kerättyjen todisteiden hyväksyttävyys paranisi merkittävästi.

Jos OLAFin tutkimukset otettaisiin osaksi kansallisia menettelyjä, ne alistettaisiin kansallisten tuomioistuinten valvontaan. Tämän seurauksena kansalliset tuomioistuimet voisivat pyytää Euroopan unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua unionin säädösten tulkinnasta ennen tuomion antamista tällaisissa tapauksissa ⁽²⁾

Prosessuaalisten takeiden valvoja

51. OLAFin yksittäisten toimien valvontaa ei kuitenkaan voida sisäisissä tutkimuksissa alistaa kansallisten oikeusviranomaisten lainkäyttövaltaan. Kyseinen valvonta voi kuulua ainoastaan Euroopan unionin oikeusviranomaisen lainkäyttövaltaan.

Jotta vahvistettaisiin OLAFin toteuttaman tutkimuksen kohteena olevien henkilöiden prosessuaalisia takeita, komissio on tehnyt ehdotuksen asianomaisten henkilöiden prosessuaalisten takeiden valvojan tehtävän perustamiseksi ⁽³⁾. Valvoja i) tutkisi prosessuaalisten takeiden rikkomista koskevia kanteita ja antaisi OLAFin pääjohtajalle näitä kanteita koskevia suosituksia, jotka eivät ole sitovia, ii) valvoisi OLAFin tutkimuksiin sovellettavien prosessuaalisten takeiden noudattamista, iii) varmistaisi tutkimusten ripeän käsittelyn tarpeettoman viivästyksen välttämiseksi ja iv) antaisi luvan tutkimuksiin ja tiettyihin menettelyihin Euroopan unionin toimielinten tiloissa.

Vaikka valvojan virasto koostuisikin tuomareista, sillä ei olisi kuitenkaan välttämätöntä riippumattoman tuomioistuimen asemaa, koska siltä puuttuisi tarvittava vallanjako. Lisäksi tarkoituksena oli liittää valvoja hallinnollisesti komissioon, joka kuuluu elimen nimittämiseen vastaaviin toimielimiin. Valvoja antaisi myös neuvoja muita toimielimiä vastaan toteutettaviin tutkimustoimiin. Sen sijoittaminen toimeenpanevien toimielinten joukkoon ja saattaminen hallinnollisesti riippuvaiseksi komissiosta voisi tämän vuoksi heikentää toimielinten välistä tasapainoa.

⁽¹⁾ Ks. asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 3 artiklan 3 kohta.

⁽²⁾ Ks. yhteisöjen tuomioistuimen presidentin määräys 19.4.2005, *Tillack v. komissio*, C-521/04 P(R), ECLI:EU:C:2005:240, 38 ja 39 kohta.

⁽³⁾ COM(2014) 340 final, 11. kesäkuuta 2014; ehdotus on edelleen Euroopan parlamentin käsiteltävänä.

52. Valvontakomitea katsoo, että ehdotetulta prosessuaalisten takeiden valvojan virastolta puuttuisi välttämätön tuomioistuimen asema. Tämä herättäisi epäilyjä sen riippumattomuudesta ja merkitsisi, ettei se pysty tyydyttävällä tavalla takaamaan oikeutta tehokkaaseen oikeudelliseen valvontaan. Tilanne olisi toisenlainen, jos kyseinen tehtävä annettaisiin Euroopan unionin tuomioistuimelle tai kansallisille tuomioistuimille. Lisäksi prosessuaalisten takeiden noudattamisen ja tutkimusten keston valvontaa koskevat valvojan toimivaltuudet olisivat paljolti päällekkäisiä valvontakomitean vastaavien toimivaltuuksien kanssa. Tämä hajauttaisi OLAFin valvontaa ja saattaisi johtaa ristiriitoihin valvontaelinten työssä. Tämän vuoksi valvontakomitea suosittelee löytämään keinoja, joilla oikeutta tehokkaaseen oikeudelliseen valvontaan käytetään niin, että saatetaan tämä tehtävä aidosti oikeudellisen elimen oikeudenkäyttövaltaan joko jäsenvaltioiden tai unionin tasolla.
53. Valvojan tehtävät ja valvontakomitean työ ovat selvästi päällekkäisiä. Päivittäinen työ – kummankin elimen erillisessä sihteeristössä – olisi hyvin samanlaista. Se koostuisi tutkimusasiakirjojen tarkastelusta sen selvittämiseksi, onko prosessuaalisia oikeuksia ja tutkimuksen kestoja koskevia säännöksiä noudatettu. Voisi syntyä tilanteita, joissa valvontakomitea tutkisi sattumalta ja jopa tietämättään samaa asiaa kuin valvoja osana omaa tarkastustaan. Tämä voisi johtaa paitsi päällekkäiseen työhön mutta myös siihen, että kaksi elintä laatii toisistaan poikkeavia tai jopa ristiriitaisia suosituksia OLAFin pääjohtajalle⁽¹⁾.
54. Komissio on ehdottanut lisäksi laillisuusvalvojan toimen luontia. Tämä liittyy OLAFille myönnettävään oikeuteen suorittaa unionin toimielinten jäseniä koskevia yksityisyyteen puuttuvia tutkintatoimenpiteitä⁽²⁾. Laillisuusvalvojan työhön sisältyisi myös perusoikeuksien ja prosessuaalisten takeiden noudattamisen tutkiminen (vaikkakin laillisuusvalvoja toimisi ennen toimenpiteiden toteuttamista, ei sen jälkeen).

OLAFin toiminnan riippumattomuus voisi herättää vakavia epäilyjä sen mukaan, mitkä ovat laillisuusvalvojan valtuudet, millaisiin toimiin se ryhtyisi yksittäisissä tapauksissa ja olisiko laillisuusvalvojan toimi osa komissiota vai liitettäisiinkö se siihen jollakin tavalla. Riippuen siitä, mikä on laillisuusvalvojan paikka hallinnollisessa hierarkiassa, hänen valtuutensa antaa neuvoja komission jäseniä vastaan toteutettavista tutkintatoimenpiteistä sekä muita toimielimiä koskevista asioista voisi horjuttaa toimielinten välistä tasapainoa.

Valvojan asema olisi vastaavanlainen ja se toimisi valvontakomiteasta erillään, joten valvojan riippumattomuus ja kustannustehokkuus saattaisi herättää huolta, koska valvojalla olisi erillinen sihteeristö ja tällä puolestaan samat tehtävät kuin valvontakomitean sihteeristöllä.

55. Jos perustetaan kaksi valvontakomiteasta erillistä lisätoimintaa valvomaan OLAFia, riippumattomien valvontaelinten määrä moninkertaistuu, mikä luultavasti johtaa toimivaltuuksia koskeviin sekaannuksiin tai ristiriitoihin sekä päällekkäiseen työhön.

Valvontakomitean kannattama ratkaisu olisi ottaa käyttöön mahdollisuus viedä asia sellaisen riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi, joka voisi tarkistaa OLAFin yksittäiset toimet ja tunnustaa niiden henkilöiden oikeudet odotukset, joihin OLAFin tutkimukset vaikuttavat. Ainoastaan oikeusviranomainen voisi varmistaa asianmukaisesti, onko tutkimus toteutettu oikeudenmukaista menettelyä noudattaen, ja taata, että (pääasiassa) jäsenvaltiossa pidettävässä myöhemmässä rikosoikeudenkäynnissä vaadittavat todisteet ovat tiukkojen vaatimusten mukaiset.

56. Valvontakomitea uskoo, että välitön mahdollisuus käyttää oikeutta tehokkaaseen oikeudelliseen valvontaan lisäisi OLAFin tutkimuksissa kerättyjen todisteiden hyväksyttävyyttä kansallisissa hallinnollisissa tai rikosoikeudellisissa menettelyissä. Koska OLAFin ja EPPOn on suunniteltu tekevän läheistä yhteistyötä, yhtenäiset menettelyt, mukaan lukien oikeudellisen valvonnan mahdollisuus, ovat olennaisen tärkeitä yhteensopivuuden ja todisteiden sujuvan vaihdon kannalta näiden kahden toimielimen välillä.

⁽¹⁾ Valvontakomitean muistio OLAFin pääjohtajalle, Bryssel, 27.5.2014, JD/ICL/aw D (2014-OSC-0081).

⁽²⁾ Tiedonanto OLAFin hallinnon parantamisesta ja sen tutkimuksissa sovellettavien menettelytakeiden vahvistamisesta (COM(2013) 533 final, 17.7.2013).

V LUKU

Valvontakomitean ja sen sihteeristön tehtävä, asema ja valtuudet: Asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013 ja asetus (EU, Euratom) 2016/2030**Valvontakomitean tehtävä: yleisiä huomioita**

57. OLAFin valvontakomitean tehtävänä on vahvistaa OLAFin riippumattomuutta sille asetuksella (EU, Euratom) N:o 883/2013 uskottujen toimivaltuuksien asianmukaisessa käytössä ⁽¹⁾. Valvontakomitea on OLAFin valvontaelin ja OLAFin riippumattomuuden vartija. Valvontakomitea toimii OLAFin pääjohtajan neuvonantajana ja auttaa häntä hänen tehtäviensä hoidossa. Se on lisäksi Euroopan unionin toimielinten vuoropuhelukumppani ⁽²⁾.

Valvontakomitea on itsenäinen elin, jolla on vahvat valtuudet. Komitean jäsenten valinta edellyttää neuvoston, komission ja parlamentin sekä näiden kolmen toimielinten muodostaman tilapäisen elimen hyväksyntää.

Valvontakomitean valtuuksia laajennettiin asetuksella (EU, Euratom) N:o 883/2013. Tämä johtui pääasiassa seikoista, jotka koskivat valvontakomitealle suunnattua tiedottamista kansallisille viranomaisille toimitetuista asiakirjoista sekä valvontakomitean valtuuksia käsitellä asioita, joiden tutkinta on vielä kesken ⁽³⁾. Lisäksi oli tarve vahvistaa prosessuaalisia oikeuksia ja takeita.

Valvontakomitean vastuualue uudistetun asetuksen ja asetuksella (EU, Euratom) 2016/2030 tehdyn tarkistuksen mukaisesti

58. Keskeisimmät asetuksella (EU, Euratom) N:o 883/2013 säädetty valvontakomiteaa koskevat muutokset liittyvät seuraaviin asioihin:

- valvontakomitean valtuudet valvoa tutkimusten kestoa ja prosessuaalisten takeiden noudattamista ⁽⁴⁾
- valvontakomitean tiedottaminen ja kuuleminen tapauksissa, joissa sisäiset tutkimukset edellyttävät poikkeuksellisesti ehdotonta salassapitoa ⁽⁵⁾
- valvontakomitean mahdollisuus pyytää OLAFilta lisätietoja tutkimuksista ⁽⁶⁾
- politiikan painopisteiden saaminen pääjohtajalta ennen niiden julkaisua vuotuisessa hallintosuunnitelmassa
- tietojen saaminen pääjohtajalta määräajoin ⁽⁷⁾
- kuuleminen ennen ”tutkimusmenettelyä koskevien ohjeiden hyväksyntää” ⁽⁸⁾.

Asetuksella (EU, Euratom) N:o 883/2013 täsmennettiin myös sitä, että valvontakomitean OLAFin pääjohtajalle laatimat lausunnot voivat sisältää suosituksia. Asetuksessa pidennettiin myös aikaa, jonka kuluttua valvontakomitealle ilmoitetaan tapauksista, joiden käsittely on kestänyt yli 12 kuukautta. Lisäksi otettiin käyttöön vuotuinen toimielinten välinen näkemysten vaihto, ja valvontakomitea osallistuu tähän ⁽⁹⁾.

59. Pääasiassa neuvostossa, komissiossa ja parlamentissa käytyjen jatkokeskustelujen jälkeen valvontakomitean autonomia ja riippumattomuus vahvistettiin uudelleen erottamalla komitean sihteeristön hallinnollinen vastuu ja talousarvio OLAFista ⁽¹⁰⁾. Tämän uudistetun asetuksen täytäntöönpanoa varten edellytettiin valvontakomitean ja komission tiivistä yhteistyötä.

⁽¹⁾ Asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 15 artikla.

⁽²⁾ Asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 15 artiklan 2 kohta ja 16 artikla.

⁽³⁾ Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio (kolmas jaosto) 8.7.2008, Yves Franchet ja Daniel Byk v. Euroopan yhteisöjen komissio, T-48/05, ECLI:EU:T:2008:257.

⁽⁴⁾ Asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 7 artiklan 8 kohta ja 15 artiklan 1 kohta.

⁽⁵⁾ Asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 4 artiklan 6 kohta.

⁽⁶⁾ Asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 15 artiklan 1 kohta.

⁽⁷⁾ Asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 17 artiklan 5 kohta.

⁽⁸⁾ Asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 17 artiklan 8 kohta.

⁽⁹⁾ Asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 15 artiklan 1 kohta, 7 artiklan 8 kohta ja 16 artiklan 7 kohta.

⁽¹⁰⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2016/2030, annettu 26 päivänä lokakuuta 2016, asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 muuttamisesta Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) valvontakomitean sihteeristön osalta.

Valvontakomitean tehtävä: asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 tulkinnan mukaan

60. Valvontakomitea panee merkille, että tietyt sen valtuuksia, asemaa ja riippumattomuutta koskevat seikat sekä sen valvontatehtävän laajuus ovat olleet tulkinnanvaraisia komitean perustamisesta lähtien. Valvontakomitealle annettiin asetuksessa (EU, Euratom) N:o 883/2013 uusia valtuuksia, mutta niistä ei esitetty moniakaan selvittäviä yksityiskohtia. Epäselvyys siitä, miten OLAFin pääjohtajan on tulkittava valvontakomitean tehtävää ja valtuuksia, johti moniin keskusteluihin pääasiassa valvontakomitean ja OLAFin välillä ⁽¹⁾.
61. Valvontakomitea panee lisäksi merkille, että sen vahvoista valtuuksista huolimatta – mikä on monitahaisen valintamenettelyn seurausta – se on saanut ainoastaan vastaanottaa tietoja, antaa lausuntoja ja suosituksia sekä osallistua tiettyihin prosesseihin. Sillä ei kuitenkaan ole valtuuksia varmistaa oikeudellisin keinoin, että asetuksella (EU, Euratom) N:o 883/2013 säädetyt velvollisuudet on suoritettu. OLAFille ei aiheudu velvollisuuksiensa laiminlyönnistä oikeudellisia seuraamuksia. Tämä on todettu esimerkiksi keskusteluissa, joita on käyty valvontakomitean valtuuksien laajuudesta ja tiedonsaannista ⁽²⁾.
62. Koska OLAFin riippumattomuutta koskevat haasteet olivat valvontakomitean perustamisen tärkein syy, komitea katsoo, etteivät sen nykyiset valtuudet riitä täyttämään sen tehtävää OLAFin riippumattomuuden turvaajana. Valvontakomitean mielestä petoksentorjuntaviraston tai pääjohtajan riippumattomuuden ollessa kyseessä unionin toimielimillä, erityisesti niillä, jotka ovat antaneet valvontakomitealle sen valtuudet, olisi oltava vastaavat velvollisuudet toimittaa valvontakomitealle ainakin merkityksellisiä tietoja. Valvontakomitea arvostaa vahvaa roolia prosesseissa, jotka liittyvät OLAFin pääjohtajan valintaan.

Jos komissio harkitsee pääjohtajan koskemattomuuden pidättämistä, valvontakomitean mielestä on välttämätöntä seurata päätöksentekoprosessia ja saada merkityksellisiä tietoja.

Mikäli OLAFin tai sen pääjohtajan riippumattomuuteen liittyvät haasteet johtuvat itse pääjohtajan toimista, olisi harkittava sellaisten valtuuksien antamista valvontakomitealle, joilla tämä voisi käynnistää kurinpitomenettelyt komissiossa ja osallistua niihin.

OLAFin tutkimustoiminnan säännöllinen seuranta

63. Seuranta ja valvonta edellyttävät yleisesti ottaen kaikkien merkityksellisten tietojen saantia. Tietojen saatavuus heijastuu valvontaelimen työn tulosten objektiivisuutena. Valvontakomitean on riippumattomana elimenä määrä tuottaa objektiivisia kertomuksia ja lausuntoja, joiden ei pidä perustua yksinomaan OLAFilta saatuihin tietoihin, vaan myös i) sen omiin analyyseihin kaikista niistä OLAFin asiakirjoista, joita valvontakomitea pitää OLAFin riippumattomuuden arvioinnin kannalta välttämättöminä, ja ii) oikeudenmukaiseen menettelyyn, kun on kyse prosessuaalisten takeiden soveltamisesta ja tutkimusten kestosta.
64. Valvontakomitea huomautti, että sillä on ollut vaikeuksia saada tapauksiin liittyvää tietoa ja tutkimusaineistoa, ja totesi tilanteen vaarantaneen sen valvontatehtävän tehokkuuden ⁽³⁾. Riippuvuus OLAFista tietojen saannissa on toistunut valvontakomitean lausunnoissa jo ainakin vuodesta 2010 ⁽⁴⁾ lähtien. Vaikka valvontakomitean valtuuksia muutettiin asetuksella (EU, Euratom) N:o 883/2013, sille ei ole järjestetty tehokasta, valikoimatonta ja häiriötöntä tutkimustietojen saantia asiaa koskevien selkeiden sääntöjen ja vastaavien velvoitteiden myötä.
65. Valvontakomitealle luovutettujen tietojen valinta ei saa riippua valvonnan kohteena olevan viraston päätöksestä tai ulkoisesta viranomaisesta. Asetuksen nykyisessä versiossa on runsaasti tarpeettomia tulkintamahdollisuuksia, eivätkä OLAFin ja valvontakomitean välistä tiedonkulkua koskevat säännökset ole riittävän selkeitä.

⁽¹⁾ Ks. myös näiden kolmen toimielimen oikeudellisten yksiköiden yhteinen lausunto.

⁽²⁾ Ks. muistio OLAFin tutkimustoimintaa koskevasta valvontakomitean seurannasta vuosina 1999–2012 ja sen sisältämä käytännön lähestymistapa siitä, miten valvontakomitea saa OLAFin tapaustutkintaa koskevaa tietoa.

⁽³⁾ Esimerkiksi valvontakomitean kertomuksessa nro 1/2014 OLAFin riippumattomuuden takaamisesta ja vuosia 2014 ja 2015 koskevissa valvontakomitean toimintakertomuksissa.

⁽⁴⁾ Monien muiden asiakirjojen ohella esimerkiksi lausunto nro 4/2011 muutetusta ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 muuttamisesta ja asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta.

66. Jos valvontakomitea säilyttää nykyiset valtuutensa, sille on annettava valtuus päättää siitä, mitä asiakirjoja tai tietoja se pitää välttämättöminä tehtäviensä suorittamisen kannalta. Komitean esittämien tiedonsaantipyyntöjen pitäisi olla sitovia OLAFin henkilökunnalle, eikä pyyntöjä pitäisi voida kumota eikä asettaa kyseenalaisiksi eikä tietojensaantia viivyttää. Tämän vuoksi asetuksen kaikkia asiaankuuluvia osia olisi muutettava ⁽¹⁾. Valvontakomitean kokonaisvaltaiseen tiedonsaantioikeuteen olisi sisällytettävä myös komitean mahdollisuus valtuuttaa sihteeristönsä pyytämään tai saamaan puolestaan OLAFin tietoja. Pyydettyjen tai saatujen tietojen valintaa ja tietosuoja koskeva vastuu kuuluisi kokonaan valvontakomitealle, joka on valtuuksiensa vuoksi suoraan vastuussa komissiolle, Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

Asetuksessa olisi lisäksi säädettävä mekanismista sellaisten tilanteiden ratkaisemiseksi, joissa ei ole noudatettu tietojen toimittamista koskevaa velvoitetta, ja tiedonkulun palauttamiseksi ennalleen.

67. Valvontakomitean sihteeristölle ja jäsenille on annettava jatkuvasti mahdollisuus saada yleisiä ja tiettyyn tapaukseen liittyviä tietoja OLAFin tietokannoista ja intranetistä. Näin valvontakomitea pystyisi seuraamaan säännöllisesti OLAFin tutkimustoimintaa vahvistaakseen OLAFin riippumattomuutta sille uskottujen toimivaltuuksien asianmukaisessa käytössä.

Valvontakomitean tuki OLAFin pääjohtajalle tämän tehtävien suorittamisessa: tutkimuspolitiikan painopisteet, tutkintamenetelmiä koskevat ohjeet ja vuotuinen hallintosuunnitelma

68. Asetuksella olisi annettava valvontakomitealle riittävästi aikaa tehdä huomautuksia ehdotuksesta tutkimuspolitiikan painopisteiksi ennen sen julkaisemista ja alustavasta talousarvioesityksestä ennen sen lähettämistä talousarviosta vastaavalle pääjohtajalle. Tutkintamenetelmiä koskevat ohjeet ja niiden tarkistukset olisi vastaavasti lähetettävä valvontakomitealle määritetyn ajan kuluessa, jotta valvontakomitea voi antaa lausuntonsa ⁽²⁾.
69. Jos herää epäilyjä OLAFin tai sen pääjohtajan toteuttamien tutkimusten riippumattomuudesta, tällaista tilannetta koskevat tiedot on välittömästi toimitettava valvontakomitealle ⁽³⁾. Asetukseen (EU, Euratom) N:o 883/2013 tehtävällä tarkistuksella olisi myös määritettävä perusteltujen päätösten lähettämisen määräajat tietojen toimittamiseksi sille toimielimelle, elimelle tai laitokselle, johon asianomainen henkilö kuuluu ⁽⁴⁾.
70. Asetuksessa säädettyyn laajaan tiedonsaantioikeuteen olisi sisällytettävä myös valvontakomitean ja sen sihteeristön jäsenten pääsy OLAFin toimitiloihin, jotta turvattaisiin jatkuva tietojenvaihto ja yhteydenpito näiden elinten välillä. Tällaisen säännöksen myötä myös OLAFin henkilöstön olisi helpompi tehdä kanteluja valvontakomitealle.

Niitä tilanteita varten, jolloin valvontakomitea pyytää tutkimuksista lisätietoja, kuten kertomuksia ja suosituksia päättäneistä tutkimuksista, asetuksessa olisi säädettävä määräajasta, jonka kuluessa OLAFin on toimitettava tutkimusaineiston kyseiset tiedot ja asiakirjat, sekä riidanratkaisumekanismista, mikäli tietoja ei toimiteta tai niiden saantioikeus evätään. Samaa menettelyä olisi sovellettava käynnissä olevia tutkimuksia koskeviin tietoihin mutta siten, ettei valvontakomitea puutu tutkimusten toteuttamiseen.

Valvontakomitean jäsenten asema

71. Asetukseen (EU, Euratom) N:o 883/2013 tehtävässä tarkistuksessa olisi määritettävä ja yhtenäistettävä asianmukaisesti valvontakomitean jäsenten asema; siihen olisi sisällytettävä säännös, jossa valvontakomitean jäsenten todetaan olevan omaa lajiaan olevia erityisneuvonantajia, jotka nimitetään viiden vuoden toimikaudeksi, jota ei voida uusia. Tämä merkitsisi, että jäsenille taattaisiin riippumattomuus ja samalla määritettäisiin selvät velvollisuudet ja vastuut sekä valvontakomitean jäsenien tehtäviin liittyvät erioikeudet ja vapaudet.

⁽¹⁾ Esimerkiksi 15 artiklan 1 ja 5 kohdan ensimmäisestä virkkeestä olisi poistettava sanat "asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa".

⁽²⁾ Asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 17 artiklan 5 ja 8 kohta ja Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) perustamisesta 28 päivänä huhtikuuta 1999 tehdyn komission päätöksen 1999/352/EY, EHTY, Euratom 6 artiklan 2 kohta.

⁽³⁾ Asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 15 artiklan 1 kohta ja 17 artiklan 3 kohta.

⁽⁴⁾ Asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 4 artiklan 6 kohta.

VI LUKU

Euroopan syyttäjänviraston perustaminen ja sen vaikutus OLAFin tutkimuksiin

72. Neuvosto hyväksyi 8. kesäkuuta 2017 yleisnäkemyksen EPPOn perustamista koskevasta asetuksesta. Asetuksen tavoitteena on perustaa syyttäjänvirasto, jolla on tiettyjen ehtojen täytyessä oikeus tutkia Euroopan unionin taloudellisia etuja vahingoittavia unionissa tehtyjä petoksia ja muita rikoksia ja nostaa niistä syytteitä. Syyttäjänvirastossa yhdistetään Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden lainvalvontatoimet EU-petosten torjumiseksi ⁽¹⁾. EPPOn perustamisesta on saavutettu tiiviimmässä yhteistyössä poliittinen sopimus 20 jäsenvaltion kesken.
73. Valvontakomitea on OLAFin riippumattomuuden ja sen tehokkaan toiminnan vartijana hyvin huolestunut tästä petostentorjuntaviraston historian suurimmasta muutoksesta ja sen vaikutuksista viraston mahdollisuuksiin jatkaa tehtäviensä hoitamista. Koska vielä ei ole päätetty kaikista EPPOn perustamiseen liittyvistä menetelmistä eikä teknisistä järjestelyistä, toimielimet ovat ainoastaan todenneet, että merkittävä määrä virkoja siirretään OLAFista (eikä pelkästään) EPPOon ⁽²⁾. Virkojen ohella kaavallaan vastaavien tehtävien siirtämistä OLAFista EPPOon. EPPO vastaa tulevaisuudessa Euroopan unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkinnasta ja niihin liittyvien syytteiden nostamisesta ⁽³⁾. Tämä kattaa valtaosan OLAFin nykyisistä tehtävistä. OLAFin tehtävien otaksutaan vähenevän EPPOn perustamisen myötä. Valvontakomitea on kuitenkin päinvastaista mieltä ja arvelee, että OLAFin nykyinen työmäärä pysyy joko ennallaan tai saattaa jopa kasvaa.
74. Valvontakomitea ei ole täysin vakuuttunut siitä, otettiinko sääntöjenvastaisuuksien tai petollisten toimien tutkimuksiin liittyvä aikakysymys kaikilta osin huomioon arvioitaessa ja suunniteltaessa EPPOn ja OLAFin tulevaa työmäärää. Nykyisessä järjestelmässä OLAF aloittaa tutkimuksen, jos on perusteltu epäilyjä sääntöjenvastaisuuksista tai vakavammista tosiseikoista, mutta ainoastaan tietyn ajan kuluttua (vaihtelee tapauskohtaisesti), kun epäily on joko vahvistettu tai osoittautunut vääräksi. Kansallisille viranomaisille ilmoitetaan asiasta toisinaan tämän ajanjakson aikana, ja toisinaan ne taas aloittavat oman rinnakkaisen (hallinnollisen tai rikos-)tutkimuksen. Kun EPPO on täysin toimintavalmis, ainoastaan sellaisista tapauksista, joihin liittyy unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikoksen piirteitä, raportoidaan ja ne mahdollisesti siirretään EPPOon, kun taas myöhemmin tapahtuva rikosoikeudellisen menettelyn aloittaminen riippuu siitä, miten EPPO arvioi kunkin tapauksen. Saattaa kuitenkin kestää kauan, ennen kuin tällaiset tapaukset siirretään EPPOon. Tämä johtuu siitä, että alustavien todisteiden keräämiseen kuluu pitkä aika, ennen kuin voidaan määrittää, sisältävätkö ne todella rikoksen tunnusmerkkejä. Aika, joka kuluu, ennen kuin tapaus voidaan siirtää EPPOon, voi olla yhtä pitkä kuin tutkintaan nykyisin tarvittava aika, ennen kuin loppukertomus voidaan lähettää kansallisille viranomaisille asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 mukaisesti.
75. Lisäksi EPPO voi pyytää OLAFia toimittamaan tietoja, tekemään analyyssejä, antamaan asiantuntija-apua ja operatiivista tukea ja/tai toteuttamaan hallinnollisia tutkimuksia joko samassa tapauksessa, jossa OLAF oli mukana ennen tapauksen siirtoa tai muissa tapauksissa, joihin OLAF ei ole koskaan osallistunut. Valvontakomitea on vakuuttunut siitä, että EPPOn uusi toimivalta ⁽⁴⁾ sekä tarve arvioida tapaus ennen sen siirtoa OLAFiin, saattavat johtaa siihen, että OLAFin työmäärä on tulevaisuudessa samaa suuruusluokkaa kuin nykyisin. Valvontakomitea toteaa OLAFin tulevasta työmäärästä lisäksi, että pääosa OLAFin käsittelemistä tapauksista ei kuulu EPPOn toimivaltaan ja että petostentorjuntaviraston on käsiteltävä tällaiset tapaukset, saatettava niiden käsittely päätökseen ja seurattava niitä koskevia jatkotoimia niiden päätökseen asti. OLAFilla säilyy toimivalta sellaisissa (rikos-)tapauksissa, joissa rikos kuuluu EPPOn toimivaltaan ⁽⁵⁾, mutta joka on aiheuttanut tai todennäköisesti aiheuttaa unionin taloudellisille eduille vahinkoa alle 10 000 euroa ⁽⁶⁾. Tästä syystä OLAFin täytyy säilyttää nykyiset rakenteensa. Asiaa tukee se, että kahdeksan jäsenvaltiota ei osallistu EPPOon. Kyseisen maiden osalta OLAF säilyttää nykyisen asemansa ja toimivaltansa.

⁽¹⁾ Neuvoston kokouksen tulokset, 3546. neuvoston kokous, oikeus- ja sisäasiat, Luxemburg, 8. ja 9. kesäkuuta 2017, 10136/17, PR CO 33.

⁽²⁾ Ks. esimerkiksi perustelut (talousarviovaikutukset), jotka sisältyvät komission ehdotukseen neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta, COM (2013) 534 final, 17. heinäkuuta 2013.

⁽³⁾ Tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta tehdyn asetusehdotuksen 4 artikla (konsolidoitu teksti 30.6.2017) sekä 2 artiklan 3 kohta, jonka mukaan 'unionin taloudellisilla eduilla' tarkoitetaan "kaikkia tuloja, menoja ja varoja, jotka kuuluvat unionin talousarvioon, perussopimusten nojalla perustettujen toimielinten, elinten ja laitosten talousarvioihin ja niiden hallinnoimiin ja valvomiin talousarvioihin tai jotka on hankittu niistä tai lankeavat maksettavaksi niistä".

⁽⁴⁾ Tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta tehdyn asetusehdotuksen 101 artikla – konsolidoitu teksti 30.6.2017.

⁽⁵⁾ Tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta tehdyn asetusehdotuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaisesti – konsolidoitu teksti 30.6.2017.

⁽⁶⁾ Sama kuin edellä, 25 artiklan 2 kohta lukuun ottamatta a ja b alakohdan säännöksiä.

76. Valvontakomitea olettaa, että EPPOn perustamista koskevan ehdotuksen sisältämä pyrkimys välttää päällekkäistä työtä voidaan saavuttaa intensiivisen tietojenvaihdon kautta ⁽¹⁾. Todellisuudessa OLAFin työmäärä tulee kuitenkin olemaan sama tai suurempi kuin nykyään. Tämä johtuu siitä, että OLAFin on edelleen arvioitava kukin asia ennen sen siirtoa EPPOon, koska i) sen on käytettävä EPPOlta peräisin olevia tietoja tapauksissa, joissa EPPO on päättänyt olla toteuttamatta tutkintaa tai on hylännyt asian, ii) EPPOlla on toimivalta antaa asia OLAFin käsiteltäväksi ja iii) OLAF säilyttää nykyiset toimivaltuutensa niissä jäsenvaltioissa, jotka eivät osallistu EPPO-hankkeeseen.

Valvontakomitea on varma siitä, ettei tutkimusten luonnetta, menettelyn tyyppiä, asian käsittelyn aloittamista ja päättämistä tai edes tietojenvaihtovelvoitetta koskevia keskeisiä seikkoja pitäisi jättää tulkinnanvaraisiksi ja eivätkä ne saisi riippua EPPOn, OLAFin ja muiden toimielinten keskenään sopimista työjärjestelyistä. Kaikki menettelyn keskeiset osatekijät olisi määriteltävä selvästi OLAFia ja EPPOa koskevissa asetuksissa, joissa olisi oltava lisäksi säännöksiä niiden suhteesta.

77. Tutkimusten luonnetta koskeva kysymys on valvontakomitean mielestä erittäin tärkeä silloin, kun OLAF toimii EPPOn pyynnöstä. Tämä tarkoittaa toimintaan osallistumista jossakin jäsenvaltiossa aloitetun rikosoikeudellisen menettelyn aikana, ja tarkoituksena on antaa todisteita kyseisiin menettelyihin, rikosoikeudenkäynnit mukaan lukien. Vaikka OLAF ei aloita rinnakkaista hallinnollista tutkimusta samojen tosiseikkojen osalta, joita EPPO jo tutkii ⁽²⁾, se toimii ⁽³⁾ EPPOn pyynnöstä toteuttaakseen hallinnollisia tutkimuksia ⁽⁴⁾.
78. Tällaisten tutkimusten ”hallinnollinen luonne” herättää monia kysymyksiä, jotka myöhemmin saattavat antaa syyn nostaa kanteita rikosoikeudellisissa menettelyissä annettuihin oikeuksiin ja takeisiin liittyen. Hallinnollisiin tutkimuksiin, joita OLAF toteuttaisi EPPOn perustamista koskevan ehdotuksen 101 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti, ei sovellettaisi oikeudellista eikä syyttäjän valvontaa. Koska nämä OLAFin hallinnolliset toimet perustuisivat asetukseen (EU, Euratom) N:o 883/2013, EPPO-asetuksella myönnettyjä prosessuaalisia takeita ei sovellettaisi, vaikka kyseisten toimien tuloksia arvioitaisiin todisteina kansallisissa tuomioistuimissa. Tästä syystä valvontakomitea on toistamiseen korostanut, että muutetun asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 olisi sisällettävä EPPOn perustamista koskevan ehdotuksen kanssa samat prosessuaaliset takeet, jotta vältettäisiin epäonnistumiset kansallisissa tuomioistuimissa tulevaisuudessa käytävissä oikeudenkäynneissä.
79. Jos OLAFin on tarkoitus toimia EPPOa avustavana elimenä, valvontakomitea katsoo, että kansalliseen prosessioikeuteen perustuva syyttäjien tai tutkintatuomareiden valvonta olisi niin ikään pidettävä OLAFin tehtävänä. EPPOn pyynnöstä suoritettuja toimia olisi pidettävä EPPOn itsensä suorittamina toimina ja ne olisi alistettava Euroopan unionin tuomioistuimen oikeudelliseen valvontaan ⁽⁵⁾. Valvontakomitea panee merkille, että EPPOn pyynnöstä hallinnollisia tutkimuksia toteuttava OLAF saattaa ajautua ristiriitaan lainkäyttövallan tulkinnasta rikosasioiden tutkimuksissa erityisesti jäsenvaltioissa, jotka eivät osallistu EPPO-hankkeeseen, ja EU:n ulkopuolisissa valtioissa.
80. Valvontakomitea korostaa, että kansallisten viranomaisten kanssa tehtävä yhteistyö ja kansallisen lainsäädännön noudattaminen OLAFin johtamien tutkimusten aikaisessa vaiheessa on tärkeää. Yhteistyötä tarvitaan eniten tilanteissa, joissa OLAF toteuttaa hallinnollisen tutkimuksen EPPOn pyynnöstä ja kerää todisteita rikosoikeudellisia menettelyjä varten. Valvontakomitea on sitä mieltä, että ennakoitavuuden vaatimuksia ja takeita tehokkaista suojaustoimista, joilla torjutaan mielivaltaisia päätöksiä, myös oikeudellisen valvonnan kautta, pitäisi voida soveltaa kuvattuihin tilanteisiin samassa määrin kuin rikosoikeudellisiin menettelyihin ⁽⁶⁾. On ristiriitaista, että tilanteissa, joissa OLAFin

⁽¹⁾ Tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston perustamisessa tehdyn asetusehdotuksen johdanto-osan 100, 103 ja 105 kappale – konsolidoitu teksti 30.6.2017.

⁽²⁾ Sama kuin edellä, 101 artiklan 2 kohta.

⁽³⁾ OLAFin velvoitteesta toimia pyynnöstä ei ole säädetty asetuksessa. Valvontakomitea edellyttää, ettei OLAFin pitäisi tarvita tehdä päätöstä siitä, toimiiko se EPPOn pyynnön mukaisesti vai ei.

⁽⁴⁾ Tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston perustamisessa tehdyn asetusehdotuksen 101 artiklan 3 kohdan c alakohhta – konsolidoitu teksti 30.6.2017.

⁽⁵⁾ Sama kuin edellä, 42 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

⁽⁶⁾ Vrt. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.1.2013, Camilleri v. Malta, N:o 42931/10.

olisi tarkoitus ryhtyä toimiin EPPO-asetuksen 101 artiklan 3 kohdan mukaisesti, sillä saattaa olla enemmän valtuuksia kuin kansallisilla lainvalvonta- ja oikeusviranomaisilla, joita sitovat perusoikeuksia ja -takeita koskevat rikosoikeuden tiukat menettelysäännökset ⁽¹⁾. Tarkistetun asetuksen olisi tästä syystä heijastettava uutta tilannetta ja sitä, että OLAFista tulee tutkintaelin, joka virallisesti kerää todisteita rikosoikeudellisia menettelyjä varten (toimien EPPO:n pyynnöstä). OLAFin toimia olisi pidettävä EPPO:n toimina, ja niihin olisi sovellettava samoja valvontasääntöjä, takeita ja tutkimuksen kohteena olevien henkilöiden oikeuksia kuin valtuutettujen Euroopan syyttäjien toimiin ⁽²⁾.

81. Jotta OLAF pystyisi avustamaan EPPOa, sillä olisi oltava asianmukaiset valtuudet siten, ettei OLAFin avusta tulisi estettä EPPO:n johtamille menettelyille. Jos EPPO käsittelee myös esimerkiksi immateriaalioikeuksien rikkomistapauksia EU:n sisämarkkinoille suuntautuvan tuonnin yhteydessä, OLAFin valtuuksia olisi tarkasteltava uudelleen ja vahvistettava sen mukaisesti ⁽³⁾. Valvontakomitea katsoo, että OLAFin valtuuksien vahvistaminen on välttämätöntä. Se korostaa kuitenkin, että mikäli valtuuksia vahvistetaan, OLAFin valtuuksien valvontaa on samalla lisättävä.

Valvontakomitean rooli EPPOa koskeissa suhteissa

82. Valvontakomitea katsoo myös, että sen tehtäviin kuuluva seuranta ja osallistuminen OLAFin ja EPPO:n väliseen vuoropuheluun mahdollistavat sen, ettei EPPO käytä liikaa valtuuksia, joista säädetään EPPO:n perustamista koskevan asetusehdotuksen 101 artiklassa, jotta taattaisiin asetuksella (EU, Euratom) N:o 883/2013 OLAFille uskottujen tärkeimpien tehtävien toteutuminen.

Asetukseen (EU, Euratom) N:o 883/2013 tehtävässä tarkistuksessa olisi säädettävä selkeistä OLAFia koskevista säännöistä. Niissä olisi joko säädettävä sille velvoite toimia EPPO:n pyynnöstä poikkeuksetta tai laadittava täsmällinen luettelo poikkeuksista, joissa tapauksissa sillä on peruste kieltäytyä. Valvontakomitean mielestä ei olisi asianmukaista jättää tätä kysymystä OLAFin ja EPPO:n välisten työjärjestelyjen varaan. EPPO-ehdotuksen 101 artikla antaisi nimittäin mahdollisuuden moniin tulkintoihin, mikä olisi vastoin EU:n taloudellisten etujen tehokasta ja oikea-aikaista suojelua koskevaa tavoitetta.

Koska valvontakomitea on saanut vahvat valtuudet kaikilta kolmelta toimielimeltä, se haluaisi olla merkittävä tekijä myös luotaessa rakenteellisia, operatiivisia ja toimivaltuuksia koskevia yhteyksiä OLAFin ja sen kumppaneiden välille. Näitä ovat EPPO, Euroopan tilintarkastustuomioistuin, Europol, Eurojust ja muut EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevaan uuteen järjestelmään kuuluvat kumppanit. Koska EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskeva uusi institutionaalinen järjestelmä edellyttää tietynlaista seurantaa ja valvontaa, valvontakomitea tarjoaa myös pitkälti ajalta kerättyä kokemustaan keskusteluihin tällaisen valvontatoiminnan perustamisesta ja soveltamisesta.

⁽¹⁾ Vrt. esimerkiksi unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 6.9.2013, Deutsche Bahn ym. v. komissio, yhdistetyt asiat T-289/11, T-290/11 ja T-521/11, ECLI:EU:T:2013:404. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.7.2002, *Stratégies et Communications et Dumoulin v. Belgia*, N:o 37370/97.

⁽²⁾ Tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta tehdyn asetusehdotuksen 2 artiklan 5 kohta (30.6.2017 annetun neuvoston asiakirjan 9941/17 mukaisesti).

⁽³⁾ Valvontakomitea viittaa myös tämän lausunnon lukuihin, joissa käsitellään OLAFin valtuuksien laajentamista.

ISSN 1977-1053 (sähköinen julkaisu)
ISSN 1725-2490 (painettu julkaisu)



Euroopan unionin julkaisutoimisto
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

FI