EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 2.10.2017
COM(2017) 589 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta 11 päivänä syyskuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, EURATOM) N:o 883/2013 soveltamista koskeva arviointi

{SWD(2017) 332 final}

1 Johdanto

Komissio ajaa kunnianhimoista ohjelmaa unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi, ja tärkeitä virstanpylväitä on saavutettu vuonna 2017. Heinäkuussa Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät direktiivin unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin, jäljempänä ’PIF-direktiivi’[1]. Lisäksi on odotettavissa, että neuvosto hyväksyy lähiaikoina Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamista koskevan asetuksen tiiviimmässä yhteistyössä 20 jäsenvaltion kesken[2].

Näillä toimenpiteillä täydennetään unionin talousarvion suojelun institutionaalista ja oikeudellista kehystä. Unionin talousarvion suojelusta vastaavat tällä hetkellä EU:n tasolla Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF), Euroopan tilintarkastustuomioistuin ja unionin muut toimielimet, elimet ja laitokset sekä jäsenvaltioiden tasolla useat kansalliset hallinto- ja oikeusviranomaiset. Ne kaikki toteuttavat tarvittavia toimia unionin talousarvion suojelemiseksi SEUT-sopimuksen 325 artiklasta johtuvan velvollisuuden mukaisesti. Komissio perusti OLAFin vuonna 1999 suorittamaan hallinnollisia tutkimuksia petosten, lahjonnan ja muun EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavan laittoman toiminnan torjumiseksi ja auttamaan jäsenvaltioita petosten torjunnassa[3].

Kaikki nämä osatekijät ovat tärkeitä, kun unioni siirtyy kohti seuraavaa monivuotista rahoituskehystä. Komissio pohtii parhaillaan, millaista talousarviota tulevaisuuden Eurooppa tarvitsee[4]. Unionin talousarvion tehokas ja asianmukainen toteuttaminen on keskeinen tekijä, jotta voidaan lisätä EU:n kansalaisten luottamusta ja edistää Eurooppa-hankkeen vahvuutta ja lisäarvoa. Petokset ja lahjonta vähentävät EU:n kansalaisten hyväksi käytettävissä olevia resursseja ja voivat olla muun rikollisen toiminnan (kuten terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden) taustalla, minkä vuoksi niitä on torjuttava määrätietoisesti ja tehokkaasti. Perimmäisenä tavoitteena on EU:n talousarvion yhtäläinen ja korkeatasoinen suojelu koko EU:n alueella.

Tässä kertomuksessa esitellään OLAFin tutkimuksista annetun asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013[5], jäljempänä ’asetus’, soveltamista koskevan, asetuksen 19 artiklassa vaaditun arvioinnin tulokset. Lisäksi esitetään mahdollisia vaihtoehtoja mukauttaa ja vahvistaa tarvittaessa OLAFin tutkimuksiin sovellettavaa lainsäädäntökehystä ottaen huomioon Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta annettavan neuvoston asetuksen odotettu hyväksyntä ja arvioinnin tärkeimmät tulokset.

---

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1371, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2017, unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin, EUVL L 198, 28.7.2017, s. 29–41.

[2] Toimielinten välinen asia 2013/0255 (APP). Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto muodosti 8.–9. kesäkuuta 2017 yleisnäkemyksen tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston perustamisessa. Asetusehdotus toimitettiin tämän jälkeen Euroopan parlamentille sen hyväksynnän saamiseksi. Kaikki tässä asiakirjassa esitettävät viittaukset Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevaan asetusehdotukseen tarkoittavat asiakirjaa 9941/17 (yleisnäkemyksen teksti), joka on saatavilla osoitteessa http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9941-2017-INIT/fi/pdf.

[3] Komission päätös 1999/352/EY, EHTY, Euratom, tehty 28 päivänä huhtikuuta 1999, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) perustamisesta (EYVL L 136, 31.5.1999, s. 20–22).

[4] Euroopan komission pohdinta-asiakirja EU:n rahoituksen tulevaisuudesta, COM(2017) 358, 28.6.2017.

[5] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013, annettu 11 päivänä syyskuuta 2013, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta, EUVL L 248, 18.9.2013, s. 1–22.

Tämän kertomuksen liitteenä on OLAFin valvontakomitean asetuksen 19 artiklan nojalla antama lausunto asetuksen soveltamisesta[6]. Komission arviointikertomus ja komitean lausunto ovat erillisiä asiakirjoja, jotka on laadittu rinnakkain.

2 Asetuksen N:o 883/2013 arviointi

Arvioinnissa keskityttiin seuraaviin **neljään pääseikkaan**: vaikuttavuus, tehokkuus, johdonmukaisuus ja merkityksellisyys. EU:n lisäarvo ei kuulunut arvioinnin piiriin, sillä OLAF varmistaa unionin taloudellisten etujen suojaamisen SEUT-sopimuksen 317 ja 325 artiklan puitteissa suorittamalla EU:n tasolla tiettyjä tehtäviä, joita ei voida suorittaa kansallisella tasolla. Lisäksi arvioinnissa käsiteltiin seikkoja, jotka liittyvät asetuksen tuleviin mahdollisuuksiin saavuttaa tavoitteensa, sekä petostentorjuntapolitiikkojen kehitystä ja muuttuvia petossuuntauksia.

Arviointi perustuu **laajaan kuulemiseen**, johon osallistui suuri määrä sidosryhmiä. Osana arviointiprosessia OLAF järjesti 1.–2. maaliskuuta 2017 konferenssin asetuksen arvioinnista[7]. Siihen osallistui lähes 250 osanottajaa, jotka edustivat jäsenvaltioiden petostentorjunnan koordinointivirastoja, EU-varojen hallinnoinnista vastaavia jäsenvaltioiden hallintoviranomaisia, lainvalvonta-, syyttäjä- ja oikeusviranomaisia, unionin muita toimielimiä, elimiä ja laitoksia, kansainvälisiä järjestöjä, korkeakouluja ja kansalaisjärjestöjä. Näitä sidosryhmiä, samoin kuin OLAFin henkilöstöä, kuultiin myös haastatteluilla ja kyselytutkimuksilla.

Arvioinnin kattama ajanjakso alkoi 1. lokakuuta 2013 (jolloin asetus tuli voimaan) ja päättyi joulukuuhun 2016.

Arvioinnin yksityiskohtaiset tulokset ja käytetty menetelmä on kuvattu tämän asiakirjan liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa. Tämän valmisteluasiakirjan laatimisen tukena oli ulkopuolisen toimeksisaajan tekemä tutkimus[8].

3 Arvioinnin tärkeimmät tulokset

Asetus N:o 883/2013 on keskeinen osa lainsäädäntökehystä, jossa säädetään OLAFin toimivaltuuksista suorittaa hallinnollisia tutkimuksia petosten, lahjonnan ja muun EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavan laittoman toiminnan torjumiseksi. Se hyväksyttiin laajojen toimielinten välisten keskustelujen jälkeen, ja se korvaa kaksi asetusta vuodelta 1999. Asetuksen tavoitteena on

- parantaa OLAFin vaikuttavuutta, tehokkuutta ja vastuuvelvollisuutta samalla kun taataan sen riippumattomuus;
- vahvistaa tutkimuksen kohteena olevien henkilöiden prosessuaalisia takeita ja perusoikeuksia;
- lujittaa yhteistyötä jäsenvaltioiden, unionin toimielinten, elinten ja laitosten, kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa; sekä
- vahvistaa OLAFin hallintoa.

[6] OLAFin valvontakomitean lausunto nro 2/2017, annettu 28.9.2017.
[7] Osa konferenssissa pidetyistä esityksistä on saatavilla komission verkkosivustolla osoitteessa https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/olaf-regulation-evaluation/conference_en.
[8] ICF Consulting Services Limited, 2017, Evaluation of the application of Regulation no 883/2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), Final report, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/evaluation_of_the_application_regulation_883_en.pdf

Arviointi on osoittanut, että nämä **erityistavoitteet** ovat osoittautuneet yleisen tavoitteen (unionin taloudellisten etujen suojelu) kannalta **merkityksellisiksi** ja ovat sitä edelleen. Tätä tarkoitusta varten OLAF suorittaa EU:n tasolla tiettyjä tehtäviä, joita ei voida suorittaa pelkästään kansallisella tasolla. Kansallisten ja unionin sidosryhmien kuulemisessa vahvistettiin, että OLAFin tutkimukset tuovat lisäarvoa. Arvioinnissa vahvistettiin myös näiden tavoitteiden olevan edelleen merkityksellisiä, kun Euroopan syyttäjänvirasto perustetaan.

Asetuksen ansiosta OLAF on voinut saavuttaa tehtävässään konkreettisia tuloksia. Arviointi osoitti, että asetuksen useiden säännösten seurauksena **tutkimusten suorittaminen on tehostunut** selvästi. **Yhteistyötä ja tietojenvaihtoa** OLAFin ja sen yhteistyökumppaneiden välillä on lisätty säännöksillä, jotka mahdollistavat jäsennetyn yhteistyön. Arvioinnissa todettiin esimerkiksi, että petostentorjunnan koordinointivirastojen luominen jäsenvaltioissa on edistänyt merkittävästi OLAFin ja jäsenvaltioiden välisten yhteyksien vahvistamista.

On näyttöä siitä, että **tapausten valinnan ja OLAFin tutkimusten tehokkuus** on lisääntynyt huomattavasti asetuksen ja sisäisten organisatoristen toimenpiteiden ansiosta. Tästä on osoituksena tutkintahenkilöstön käsittelemien tutkimusten suurempi määrä sekä suositusten lukumäärän ja takaisinperittäväksi vaadittujen määrien kasvu.

Arviointi paljasti kuitenkin myös useita **tutkimusten suorittamiseen** liittyviä puutteita, jotka vaikuttavat asetuksen vaikuttavaan ja tehokkaaseen soveltamiseen.

(1) OLAFin tutkintavaltuudet perustuvat useisiin unionin säädöksiin, joista asetus on yksi. Näissä säädöksissä kuitenkin säädetään eri yhteyksissä, että **näiden valtuuksien käyttämiseen sovelletaan kansallisessa lainsäädännössä määrättyjä edellytyksiä**, erityisesti talouden toimijoihin kohdistuvien paikan päällä suoritettavien tarkastusten ja todentamisten ja muiden jäsenvaltioiden alueella suoritettavan digitaalisen rikostutkinnan osalta. Arvioinnista ilmenee, ettei ole täysin selvää, missä määrin kansallista lainsäädäntöä on sovellettava asetuksen N:o 883/2013 nojalla. Asiaa koskevien säännösten erilaiset tulkinnat ja kansallisten lainsäädäntöjen erot johtavat nykyisin hajanaisuuteen OLAFin käyttäessä valtuuksiaan jäsenvaltioissa. Se haittaa joissakin tapauksissa OLAFin kykyä suorittaa tutkimuksia tehokkaasti ja edistää perussopimuksessa asetettua tavoitetta suojella taloudellisia etuja tehokkaasti kaikkialla unionissa.

(2) Asetuksessa ei anneta OLAFille **välineitä, joilla se voisi panna täytäntöön** valtuutensa tapauksissa, joissa tutkinnan kohteena olevat henkilöt tai todistajat kieltäytyvät yhteistyöstä tai haittaavat tutkintaa. Tämä puolestaan voi rajoittaa OLAFin tutkimusten vaikuttavuutta. Jäsenvaltioiden välillä on tässä suhteessa eroja, jotka riippuvat kansallisten toimivaltaisten viranomaisten valmiuksista tukea OLAFia omilla täytäntöönpanovälineillään. Myös sovellettavissa kansallisissa lainsäädännöissä on tältä osin eroja.

(3) Arvioinnissa kiinnitettiin eräiden sidosryhmien panoksen perusteella huomiota tarpeeseen harkita tiettyjä muutoksia OLAFin tutkintavaltuuksiin. Olisi arvioitava tarvetta ja mahdollisuutta siihen, että **tilitiedot** olisivat asianmukaisin edellytyksin paremmin saatavilla, sillä se voisi edistää merkittävästi monien petosten tai väärinkäytösten havaitsemista. Tämä toimivalta liittyy myös mahdollisuuteen tutkia **arvonlisäveroa**. Arviointi on osoittanut, että OLAFin toimeksiantoa olisi selvennettävä ja vahvistettava tällä alalla.

(4) **Sisäisten tutkimusten** alalla asetusta sovelletaan yhdessä kunkin unionin toimielimen, elimen ja laitoksen sisäisten päätösten kanssa, mikä johtaa toisinaan

siihen, että OLAFin toimintamahdollisuudet vaihtelevat. Arvioinnissa tuli ilmi, että kaikkiin unionin toimielimiin, elimiin ja laitoksiin sovellettavien, sisäisten tutkimusten suorittamista koskevien edellytysten selventäminen asetuksessa voisi auttaa varmistamaan paremmin yhdenmukaisen suojan ja luoda puitteet sisäisiin päätöksiin sisältyvien erityisjärjestelyjen arvioimiselle. Lisäksi sisäisiin ja ulkoisiin tutkimuksiin sovellettavia sääntöjä voitaisiin edelleen yhdenmukaistaa (kun erilaiset säännöt eivät ole perusteltuja), jotta taataan yhtenäisemmät puitteet tutkimuksille.

(5) Arvioinnissa todettiin, että olisi mahdollista hyödyntää enemmän sitä mahdollisuutta, että OLAF **lähettää varhaisessa vaiheessa tietoja** muille toimielimille, elimille ja laitoksille tapauksissa, joissa osa käynnissä olevan tutkimuksen tosiseikoista on jo todennettu ja ne saattavat edellyttää varotoimia välittömästi, ennen tutkimuksen loppuun saattamista.

Tutkimusten jatkotoimien osalta on suuria eroja siinä, kuinka OLAFin suositusten vastaanottajat noudattavat suosituksia, ja toisinaan suositusten ja jatkotoimien välillä on merkittäviä aukkoja. Arvioinnissa todettiin, että OLAFin loppukertomusten laatu ja oikea-aikaisuus vaikuttavat siihen, missä määrin suositukset johtavat jatkotoimiin. Lisäksi rahoitusta koskevien suositusten osalta todettiin, että OLAFin ja unionin muiden toimielinten, elinten ja laitosten arviot unionin talousarvioon aiheutuneen vahingon määrästä vaihtelevat.

Tärkein suositusten jatkotoimien osalta havaittu puute liittyy kuitenkin sääntöihin, jotka koskevat **OLAFin keräämien todisteiden hyväksyttävyyttä kansallisissa oikeudenkäyntimenettelyissä**. Asetuksessa säädetään, että OLAFin kertomukset ovat sallittua todistusaineistoa tällaisissa menettelyissä samalla tavoin ja samoin edellytyksin kuin kansallisten hallinnollisten tarkastajien laatimat hallinnolliset kertomukset. Arvioinnissa todetaan, että joissakin jäsenvaltioissa tämä sääntö ei varmista riittävällä tavalla OLAFin toiminnan vaikuttavuutta.

Arvioinnin aikana tunnustettiin yleisesti, että vuonna 2013 käyttöön otettu **uusi prosessuaalisia takeita koskeva säännös** parantaa OLAFin tutkimuksen kohteena olevien yksilöiden oikeuksien suojelua. Asetuksessa käyttöön otettu **laillisuusvalvontatehtävä** ja uusi **sisäinen valitusmenettely** ovat entisestään vahvistaneet tutkimuksen kohteena olevien yksilöiden prosessuaalisia takeita. Kuulluista sidosryhmistä useat epäilivät uusien säännösten tuomaa lisäarvoa, kun taas toiset totesivat, että OLAFin toimivaltuuksien ja prosessuaalisten oikeuksien välinen tasapaino on asianmukainen ja toiset puolestaan kehottivat vahvistamaan prosessuaalisia oikeuksia. Arvioinnissa ei ilmennyt näyttöä siitä, että asetuksen sisältämät prosessuaaliset takeet olisivat riittämättömät OLAFin nykyisten tutkintavaltuuksien ja -välineiden kannalta. Asetuksen **valvontaa** koskevien säännösten osalta arvioinnista ilmenee, että näitä säännöksiä, erityisesti valvontakomitean asemaan ja toimeksiantoon ja sen pääsyyn OLAFin hallussa oleviin tapauskohtaisiin tietoihin liittyviä säännöksiä, koskevat erilaiset näkemykset ja käytännöt vaikuttivat komitean työhön ja sen yhteistyöhön OLAFin kanssa.

Arvioinnissa on myös havaittu useita ongelmia, jotka liittyvät asetuksen **sisäiseen ja ulkoiseen johdonmukaisuuteen**.

(1) Asetus muodostaa oikeusperustan, jonka nojalla OLAF tarjoaa jäsenvaltioille apua tiiviin ja säännöllisen yhteistyön järjestämisessä niiden toimivaltaisten viranomaisten kesken, jotta ne voivat koordinoida toimintansa Euroopan unionin taloudellisten etujen suojelemiseksi. Tämä on keskeinen osa OLAFin toimeksiantoa tukea valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä jäsenvaltioiden kesken. Asetus ei kuitenkaan sisällä yksityiskohtaisia säännöksiä koordinoinnin järjestämisestä tai menettelyistä, joita

sovelletaan näissä niin kutsutuissa **koordinointitapauksissa**. Tämä johtaa oikeusvarmuuden puutteeseen OLAFin ja jäsenvaltioiden osalta, jotka ovat riippuvaisia OLAFin avusta. Tämä muodostaa erityisen rajoituksen esimerkiksi rakennerahastojen kaltaisilla aloilla, joilla ei ole muita unionin säädöksiä, joissa säädetään OLAFin tuki- ja koordinointitehtävästä. Niillä aloilla, joilla tällaisia säännöksiä on olemassa (esimerkiksi tullialalla ja teollis- ja tekijänoikeuksien alalla[9]), asetuksen N:o 883/2013 ja näiden muiden säädösten välinen suhde voi johtaa soveltamisessa käytännön vaikeuksiin.

(2) Asetusta N:o 883/2013 sovelletaan yhdessä unionin muiden säädösten kanssa, joiden mukaan OLAFin toimivaltuuksien tosiasiallinen käyttö määräytyy. **Asetukset N:o 2185/96 ja 2988/95**, joihin yksi OLAFin tärkeimmistä tutkintavälineistä – paikalla tehtävät tarkastukset ja todentamiset – perustuu, hyväksyttiin ennen asetusta N:o 883/2013 ja sen vuonna 1999 hyväksyttyjä edeltäjiä. Arvioinnissa on havaittu tiettyjä epäjohdonmukaisuuksia näiden läheisesti toisiinsa liittyvien säädösten välillä, mikä saattaa joissain tapauksissa aiheuttaa epävarmuutta ja erilaisia tulkintoja.

Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa, joka on tämän kertomuksen liitteenä, ja ulkopuolisen toimeksisaajan raportissa yksilöidään useita asetuksen säännöksiä, joita olisi hyvä **selventää tai yksinkertaistaa** asetuksessa tai joiden **soveltamista** kannattaisi **parantaa** täytäntöönpanotoimilla. Jäljempänä 5.3 jaksossa mainitaan ne säännökset, joihin olisi syytä kiinnittää erityistä huomiota.

Mahdollisia etenemistapoja arvioinnin jatkotoimien osalta esitetään 5 jaksossa. Niiden olisi yhtäältä perustuttava asetuksen soveltamisesta saatuun kokemukseen, joka on arvioinnin kohteena. Toisaalta niissä olisi otettava huomioon Euroopan syyttäjänviraston tuleva perustaminen, joka vahvistaa ja muuttaa huomattavasti mekanismeja, joilla suojellaan EU:n taloudellisia etuja EU:n tasolla.

4 Euroopan syyttäjänviraston perustaminen ja sen vaikutus OLAFin toimeksiantoon ja tutkimuksiin

Euroopan syyttäjänviraston perustaminen on yksi komission keskeisistä painopisteistä rikosoikeuden alalla ja osa kokonaisstrategiaa EU:n talousarvioon kohdistuvien petosten torjumiseksi. Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston 8. kesäkuuta 2017 pidetyssä kokouksessa 20 jäsenvaltiota muodosti yleisnäkemyksen Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevasta asetuksesta tiiviimmän yhteistyön puitteissa. Euroopan syyttäjänvirasto on ensimmäinen EU:n elin, jolla on valtuudet nostaa syytteitä EU:n talousarvioon vaikuttavien rikosten, kuten petosten, lahjonnan ja vakavien rajat ylittävien alv-petosten, perusteella. Nämä rikokset määritellään PIF-direktiivissä. Euroopan syyttäjänviraston odotetaan yhdenmukaistavan ja tehostavan syytetoimia sellaisten rikosten osalta, jotka vaikuttavat EU:n talousarvioon, mikä lisää syytetoimien ja tuomioiden määrää ja nostaa petosten vuoksi menetettyjen unionin varojen takaisinperinnän tasoa. Sillä on myös hyvät mahdollisuudet poistaa jotkin arvioinnissa havaitut puutteet osallistuvien jäsenvaltioiden osalta.

[9] Neuvoston asetus (EY) N:o 515/97, annettu 13 päivänä maaliskuuta 1997, jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten keskinäisestä avunannosta sekä jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten ja komission yhteistyöstä tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi, EYVL L 82, 22.3.1997, s. 1–16, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 9 päivänä syyskuuta 2015 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2015/1525, ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 608/2013, annettu 12 päivänä kesäkuuta 2013, teollis- ja tekijänoikeuksien tullivalvonnasta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1383/2003 kumoamisesta, EUVL L 181, 29.6.2013, s. 15–34.

Komissio on jo aiemmin korostanut tarvetta tehostaa unionin talousarvioon vaikuttavien petosten torjuntaa rikosoikeudelliset ja hallinnolliset tutkimukset käsittävän yhdennetyn politiikan avulla[10]. Tämä lähestymistapa on edelleen perusteltu. Euroopan syyttäjänviraston perustamisen jälkeen unionilla on käytössään elimet, jotka voivat suorittaa sekä rikosoikeudellisia että hallinnollisia tutkimuksia. Tämä vahvistaa mahdollisuuksia EU-tason toimiin niiden toimenpiteiden täydentämiseksi ja vahvistamiseksi, joita jäsenvaltiot toteuttavat oman vastuualueensa puitteissa EU:n talousarvion suojelemiseksi.

Euroopan syyttäjänviraston perustaminen ei muuta OLAFin yleistä toimeksiantoa, mutta sen toimintaa on mukautettava monin tavoin Euroopan syyttäjänviraston olemassaolon huomioon ottamiseksi.

OLAFilla on edelleen valtuudet tehdä hallinnollisia tutkimuksia, jotka koskevat epäiltyjä petoksia ja muita sääntöjenvastaisuuksia unionin toimielimissä, elimissä ja laitoksissa ja kaikissa jäsenvaltioissa ja joiden tavoitteena on antaa suosituksia oikeudellisen, kurinpidollisen, taloudellisen tai hallinnollisen menettelyn käynnistämiseksi.

Epäiltyjen petosten alalla Euroopan syyttäjänviraston ja OLAFin on tarkoitus tehdä tiivistä yhteistyötä. Nykyisin OLAF tekee yhteistyötä kansallisten syyttäjä- ja oikeusviranomaisten kanssa, kun OLAFin tutkimus viittaa mahdolliseen rikokseen. Koska nyt luodaan ensimmäistä kertaa EU:n tason elin, jolla on valtuudet rikostutkintaan ja syytetoimiin, on luotava vahvoja synergioita Euroopan syyttäjänviraston ja OLAFin välille, jotta molemmat voivat hoitaa tehtävänsä mahdollisimman tehokkaasti ja tuloksellisesti ja jotta epäiltyihin petoksiin voidaan puuttua koko EU:ssa nopeasti ja tehokkaasti.

Tässä yhteydessä on harkittava mukautuksia OLAFin tutkimuksia koskevaan lainsäädäntökehykseen, jotta vältetään riski samoja seikkoja koskevien tutkimusten päällekkäisyydestä ja jotta voidaan luoda tarvittavat menettelyt, joiden avulla OLAF voi hoitaa operatiivisen tuen tarjoamista koskevan tehtävänsä.

Tietyissä tapauksissa OLAFin ja Euroopan syyttäjänviraston toimintoja ei tarvitse koordinoida niiden erillisten toimeksiantojen vuoksi. Euroopan syyttäjänvirasto suorittaa rikostutkintaa ja OLAF hallinnollisia tutkimuksia, joissa keskitytään taloudellisiin, kurinpidollisiin ja hallinnollisiin jatkotoimiin. OLAF myös jatkaa tutkimuksia niissä jäsenvaltioissa, jotka eivät osallistu Euroopan syyttäjänvirastoon tässä vaiheessa. Näissä jäsenvaltioissa kansallisten viranomaisten ja OLAFin olisi edistettävä sellaisten olosuhteiden luomista, joilla varmistetaan unionin taloudellisten etujen tehokas ja yhtäläinen suojelu koko EU:n alueella. Euroopan syyttäjänviraston perustaminen ei missään tapauksessa saa johtaa talousarvion riittämättömään suojeluun niissä jäsenvaltioissa, jotka eivät osallistu Euroopan syyttäjänvirastoon.

5. Tulevat toimet

Asetuksen N:o 883/2013 ansiosta OLAF on pystynyt jatkamaan konkreettisten tulosten saavuttamista EU:n talousarvion suojelemisessa. Vuonna 2013 tehdyt muutokset ovat johtaneet selkeisiin parannuksiin, jotka koskevat tutkimusten suorittamista, yhteistyötä kumppaneiden kanssa ja tutkimusten kohteena olevien henkilöiden oikeuksia. Samaan aikaan arviointi on tuonut esiin joitakin puutteita, jotka vaikuttavat tutkimusten tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen. Lisäksi Euroopan syyttäjänviraston perustaminen tulee muuttamaan

[10] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta rikosoikeuden ja hallinnollisten tutkimusten avulla – Kokonaisvaltainen politiikka veronmaksajien rahojen suojaamiseksi, KOM(2011) 293 lopull., 26.5.2011.

tilannetta ja edellyttää OLAFin toiminnan nopeaa mukauttamista, jotta varmistetaan synergiat ja resurssien tehokas käyttö EU:n tasolla.

Vastauksena tähän komissio aikoo laatia parempaa sääntelyä koskevien periaatteiden mukaisesti arvioinnin, joka voi johtaa ehdotukseen asetuksen N:o 883/2013 muuttamisesta vuoden 2018 alkupuoliskolla. Tämän asetuksen olisi tultava voimaan ennen Euroopan syyttäjänviraston toiminnan alkamista[11], jotta varmistetaan saumaton siirtyminen uuteen institutionaaliseen kehykseen. Tulevassa arvioinnissa otetaan huomioon myös OLAFin valvontakomitean lausunto, joka on tämän kertomuksen liitteenä.

Tulevassa arvioinnissa on tarkoitus käsitellä ensisijaisesti sellaisia OLAFin asemaan ja toimintaan tehtäviä muutoksia, jotka ovat tarpeen Euroopan syyttäjänviraston perustamisen vuoksi. Lisäksi siinä voitaisiin tarkastella myös muita mahdollisia kohdennettuja muutoksia, jotka perustuvat arvioinnin yksiselitteisiin tuloksiin. Tällaiset muutokset vahvistaisivat OLAFin tutkimusten lainsäädäntökehystä siten, että voidaan säilyttää vahva ja toimiva OLAF, joka täydentää Euroopan syyttäjänviraston rikosoikeudellista lähestymistapaa hallinnollisilla tutkimuksilla.

Parempaa sääntelyä koskevien periaatteiden mukaisesti laadittava arviointi, jonka tavoitteena on valmistella vuonna 2018 mahdollisesti annettavaa ehdotusta, ja muut asetusta N:o 883/2013 koskevan arvioinnin jatkotoimet koskevat erityisesti seuraavia asioita.

5.1 Euroopan syyttäjänviraston perustamisen edellyttämät mukautukset

Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevassa asetusehdotuksessa vahvistetaan jo Euroopan syyttäjänviraston ja OLAFin välistä tulevaa suhdetta koskevat pääperiaatteet, joiden mukaan molempien elinten on toimittava toisiaan täydentäen, jotta varmistetaan, että kaikkia käytettävissä olevia keinoja unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi hyödynnetään[12]. Tulevassa arvioinnissa tarkastellaan, miten nämä pääperiaatteet voitaisiin sisällyttää asetukseen N:o 883/2013 ottamalla käyttöön konkreettisia yhteistyömenettelyjä ja miten niitä voitaisiin täydentää työjärjestelyillä.

Yksi seikka, jota arvioinnissa olisi käsiteltävä, koskee OLAFin vastaanottamien, Euroopan syyttäjänviraston toimivallan piiriin kuuluvaa rikollista toimintaa koskevien **tietojen käsittelyä OLAFissa ja tällaisten tietojen nopeaa toimittamista Euroopan syyttäjänvirastolle**[13]. OLAF on toimeksiantonsa vuoksi tärkeä vastaanotettujen tietojen lähde Euroopan syyttäjänvirastolle. Mitä tulee **tapausten valintaan** OLAFissa, asiaa koskevilla säännöksillä olisi vältettävä OLAFin ja Euroopan syyttäjänviraston samanaikaiset tutkimukset. OLAFin olisi pidättäydyttävä hallinnollisen tutkimuksen suorittamisesta heti kun Euroopan syyttäjänvirasto aloittaa rikostutkinnan samasta asiasta[14].

Lisäksi olisi analysoitava **Euroopan syyttäjänviraston OLAFille** hallinnollisia jatkotoimia varten[15] **siirtämien tapausten käsittelyä OLAFissa**.

Arvioinnissa tarkastellaan myös tapoja panna täytäntöön Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevan asetusehdotuksen säännös, jonka nojalla **Euroopan syyttäjänvirasto**

[11] Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevan asetusehdotuksen 120 artiklan 2 kohta. Euroopan syyttäjänvirasto alkaa käyttää valtuuksiaan tutkinta- ja syytetoimiin komission päätöksessä määrättynä päivänä, ja aikaisintaan kolmen vuoden kuluttua Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevan asetuksen voimaantulosta.
[12] Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevan asetusehdotuksen 101 artiklan 1 kohta.
[13] Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevan asetusehdotuksen 24 artiklan 1 kohta.
[14] Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevan asetusehdotuksen 101 artiklan 2 kohta.
[15] Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevan asetusehdotuksen 39 artiklan 4 kohta ja 101 artiklan 4 kohta.

voi pyytää OLAFilta operatiivista tukea[16]. Tässä yhteydessä voitaisiin tarkastella mahdollisia menettelyjä tällaisten pyyntöjen käsittelyä varten sekä menettelyjä, joita OLAFin olisi noudatettava tehtäviä suorittaessaan sen varmistamiseksi, että Euroopan syyttäjänvirasto voi hyödyntää tämän toiminnan tuloksia ja että tuloksia voidaan käyttää myöhemmin todisteina.

5.2 OLAFin tutkintatehtävän vaikuttavuuden lisääminen

Komissio aikoo myös tarkastella mahdollisia ratkaisuja tiettyihin arvioinnissa havaittuihin puutteisiin. Olisi keskityttävä kohdennettuihin muutoksiin, joiden tarkoituksena on parantaa tutkinnan vaikuttavuutta. Arvioinnissa on tarkoitus käsitellä erityisesti seuraavia kysymyksiä.

OLAFin käytössä eri jäsenvaltioissa ja unionin toimielimissä, elimissä ja laitoksissa olevien **tutkintavälineiden johdonmukaista käyttöä** edistäviä ratkaisuja tarkastellaan, jotta voitaisiin varmistaa yhdenmukainen suojelu kaikkialla unionissa. Nykyisiä viittauksia kansalliseen lainsäädäntöön ja sisäisiä tutkimuksia koskevia säännöksiä olisi tarkasteltava tässä valossa.

Olisi harkittava mahdollisia muutoksia sääntöihin, jotka koskevat **OLAFin kertomusten hyväksyttävyyttä todisteena** oikeudellisissa menettelyissä jäsenvaltioissa, jotta varmistetaan niiden vaikuttavuus ja estettäisiin tutkimusten päällekkäisyydestä johtuva tehottomuus.

Komissio aikoo myös arvioida keinoja **OLAFin nykyisten toimivaltuuksien täytäntöönpanon** tehostamiseksi. Tähän liittyen voitaisiin analysoida asetuksessa vahvistettujen **yhteistyövelvoitteiden** tarkistamista, jotta voidaan varmistaa yhtenäiset ja tehokkaat puitteet eri tutkintavaiheissa.

Arvioinnissa tarkastellaan myös OLAFin toimeksiannon ja tutkintavälineiden selventämistä **alv:n** alalla sekä tarvetta ja mahdollisuutta parantaa **tilitietojen** saantia.

Lisäksi voitaisiin arvioida **koordinointitapausten** hoitamista koskevia uusia säännöksiä nykyisessä asetuksessa olevan puutteen korjaamiseksi.

5.3 Muut arvioinnin tulokset

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi asetusta N:o 883/2013 koskevassa arvioinnissa tuli esiin useita ongelmakohtia, joita olisi hyvä selventää tai yksinkertaistaa entisestään asetuksessa tai jotka voitaisiin ratkaista joko lainsäädäntötoimin tai parantamalla asetuksen soveltamista.

Komissio aikoo erityisesti pohtia, miten voitaisiin ratkaista paremmin käytännön vaikeudet, jotka johtuvat **valvontakomitean** asemaan ja toimeksiantoon liittyviä säännöksiä koskevista eriävistä näkemyksistä. Tältä osin komissio suosittaa, että OLAFin ja sen valvontakomitean välisistä työjärjestelyistä sovitaan nopeasti.

Arvioinnin mukaan lisäselvennystä mahdollisesti kaipaavia asetuksen säännöksiä ovat muun muassa säännökset, jotka koskevat **sisäisiä tutkimuksia** (erityisesti tilojen tarkastaminen), **digitaalista rikostutkintaa** ja tietojen siirtämistä **kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille**. Kohdennetuilla muutoksilla voitaisiin myös poistaa havaittuja epäjohdonmukaisuuksia ja yhdenmukaistaa sisäisiin ja ulkoisiin tutkimuksiin sovellettavat säännöt (kun erilaiset säännöt eivät ole perusteltuja).

Komissio saattaa tarkastella myös toimenpiteitä, joilla varmistetaan OLAFin ja unionin muiden toimielinten, elinten ja laitosten tiiviimpi yhteistyö, joka koskee **OLAFin suorittamaa tietojen varhaista lähettämistä** tapauksissa, joissa varotoimien toteuttaminen

[16] Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevan asetusehdotuksen 101 artiklan 3 kohta.

voisi olla välttämätöntä, ja joilla pienennetään **rahoitusta koskevien suositusten** jatkotoimiin liittyviä eroja.

Komissio suosittelee, että OLAF toteuttaa sisäisiä toimenpiteitä, joilla varmistetaan **loppukertomusten ja suositusten** yhtenäinen **laatu**, ja harkitsee, onko tarpeen tarkistaa **tutkintamenettelyjä koskevia ohjeita**, jotta voitaisiin poistaa mahdolliset epäjohdonmukaisuudet asetuksen kanssa.

5.4 Tulevaisuuden näkymät

Vuonna 2018 mahdollisesti esitettävän ehdotuksen jälkeen voitaisiin myöhemmin toteuttaa pidemmälle menevä OLAFin tutkintatoimia koskevan lainsäädäntökehyksen uudistamisprosessi. Kyseisen lainsäädäntökehyksen keskeiset osat laadittiin jo OLAFin perustamisvuonna 1999 (tai jopa aiemmin). Tässä yhteydessä olisi mahdollista harkita 2000-luvun petossuuntauksiin liittyviä perusteellisempia muutoksia Euroopan syyttäjänviraston ja OLAFin välisestä yhteistyöstä saatavien kokemusten pohjalta. Lisäksi tässä yhteydessä olisi mahdollista keskittyä lainsäädäntökehyksen muihin osatekijöihin, joiden osalta lisäpohdinta ja keskustelu saattavat olla tarpeen. Esimerkkinä voidaan mainita OLAFin institutionaalinen hallinto ja sen toiminnan valvonta. Arvioinnissa ei ilmennyt selvää tarvetta tehdä merkittäviä muutoksia asetuksen asiaa koskeviin säännöksiin tässä vaiheessa. On myös huomattava, että komission ehdotus prosessuaalisten takeiden valvojan tehtävän perustamisesta[17] on vielä lainsäädäntövallan käyttäjän käsiteltävänä. Tässä lainsäädäntökehyksen mahdollisen tarkistamisen toisessa vaiheessa voitaisiin käsitellä myös arvioinnissa esille tulleita laajempia kysymyksiä, jotka liittyvät asetusta N:o 883/2013 laajemman EU:n petostentorjunta-alan lainsäädäntökehyksen yleiseen johdonmukaisuuteen.

[17] COM(2014) 340 final.