EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 2.10.2017
COM(2017) 589 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. septembri 2013. aasta määruse (EL, Euratom) nr 883/2013 (mis käsitleb Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdlusi ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1073/1999 ja nõukogu määrus (Euratom) nr 1074/1999) kohaldamise hindamine

{SWD(2017) 332 final}

1 Sissejuhatus

Euroopa Komisjon on seadnud endale lennuka eesmärgi tugevdada liidu finantshuvide kaitset ning aastal 2017 on selles jõutud tähtsate verstapostideni. Juulis võtsid parlament ja nõukogu vastu direktiivi, mis käsitleb liidu finantshuvide kaitset kriminaalõiguse abil („finantshuvide kaitse direktiiv“)[1]. Lisaks oodatakse, et nõukogu võtab 20 liikmesriigi tõhustatud koostöö tulemusena peatselt vastu määruse, millega asutatakse Euroopa Prokuratuur[2].

Need meetmed täiendavad liidu eelarve kaitsmise institutsioonilist ja õiguskeskkonda, mis praegu tugineb ELi tasandil Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF), Euroopa Kontrollikoja, muude liidu institutsioonide, organite, ametite ja asutuste ning – liikmesriikide tasandil – mitmesuguste riiklike haldus- ja kohtuasutuste tööle. Nad kõik teevad vajalikke toiminguid, et kaitsta liidu eelarvet vastavalt oma kohustustele, mis tulenevad ELi toimimise lepingu artiklist 325. OLAFi moodustas komisjon 1999. aastal, et viia läbi haldusjuurdlusi pettuste, korruptsiooni ja muu ebaseadusliku tegevuse suhtes, mis kahjustab ELi finantshuve, ning aidata liikmesriike pettusevastases võitluses[3].

Kõik need aspektid on liidu jaoks seda olulisemad, arvestades, et tulemas on järgmine mitmeaastane finantsraamistik. Praegu on komisjonil käimas arupidamine küsimuses, missugust eelarvet on tuleviku Euroopa jaoks vaja[4]. Liidu eelarvevahendite tõhus ja nõuetekohane kulutamine on üks põhielemente, et saavutada ELi kodanike usaldus, tugevdada Euroopa-projekti ja suurendada selle lisaväärtust. Pettused ja korruptsioon vähendavad ELi kodanike hüvanguks saadaolevaid vahendeid ja võivad omakorda olla kuritegevuse (nt terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse) lätteks; seetõttu tuleb nende vastu võidelda jõuliselt ja mõjusalt. Lõppeesmärk on, et ELi eelarve oleks ühevääriselt tugevalt kaitstud kogu ELi territooriumil.

Sel taustal esitatakse käesolevas aruandes OLAFi juurdlusi käsitleva määruse nr 883/2013[5] (edaspidi „määrus“) kohaldamise hindamise tulemused, nagu on nõutud nimetatud määruse artiklis 19. Lisaks on selles kirjeldatud võimalusi, kuidas vajadusel kohandada ja tugevdada OLAFi juurdluste õigusraamistikku, arvestades Euroopa Prokuratuuri asutamist käsitleva nõukogu määruse eelseisvat vastuvõtmist ja arvestades ka hindamise peamisi järeldusi.

Käesolevale aruandele on lisatud määruse artikli 19 kohaselt vastu võetud OLAFi järelevalvekomitee arvamus OLAFi määruse kohaldamise kohta[6]. Komisjoni hindamisaruanne ja järelevalvekomitee arvamus on teineteisest sõltumatud dokumendid ja need koostati paralleelselt.

---

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2017. aasta direktiiv (EL) 2017/1371, mis käsitleb võitlust liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu kriminaalõiguse abil, ELT L 198, 28.7.2017, lk 29–41.

[2] Institutsioonidevaheline dokument 2013/0255 (APP). 8.–9. juunil 2017 leppis justiits- ja siseküsimuste nõukogu kokku üldises lähenemisviisis määruse kohta, millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamise küsimuses. Määruse eelnõu edastati seejärel Euroopa Parlamendile nõusoleku saamiseks. Kõik käesolevas dokumendis olevad viited Euroopa Prokuratuuri määruse eelnõule on viited dokumendile 9941/17 (üldise lähenemisviisi tekst), mis on kättesaadav veebilehel http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9941-2017-INIT/et/pdf

[3] Komisjoni 28. aprilli 1999. aasta otsus 1999/352/EÜ, ESTÜ, Euratom, millega asutatakse Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF) (EÜT L 136, 31.5.1999, lk 20–22).

[4] Euroopa Komisjon, Aruteludokument ELi rahanduse tuleviku kohta, COM(2017) 358, 28. juuni 2017.

[5] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. septembri 2013. aasta määrus (EL, Euratom) nr 883/2013, mis käsitleb Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdlusi ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1073/1999 ja nõukogu määrus (Euratom) nr 1074/1999 (ELT L 248, 18.9.2013, lk 1–22).

[6] OLAFi järelevalvekomitee arvamus nr 2/2017, 28. september 2017.

2 Määruse 883/2013 hindamine

Hindamisel olid tähelepanu keskmes **neli põhiteemat**: tulemuslikkus, tõhusus, sidusus ja asjakohasus. ELi lisaväärtust hindamisel ei vaadeldud, sest OLAF tagab ELi toimimise lepingu artiklite 317 ja 325 raames ELi finantshuvide kaitse, täites ELi tasandil eriülesandeid, mida ei saa täita liikmesriigi tasandil. Käsitletud on ka seda, millised on väljavaated, et määrus täidab ka tulevikus oma eesmärke, arvestades arenevat pettusevastase võitluse poliitikat ja pettuste arengusuundumusi.

Hindamise aluseks on **laiaulatuslik konsultatsioon** arvukate sidusrühmadega. Hindamisprotsessi osana korraldas OLAF 1.–2. märtsil 2017 määruse hindamise teemalise konverentsi[7], mis tõi kokku ligi 250 osalejat liikmesriikide pettusevastase tegevuse koordineerimise talitustest, ELi rahade haldamise eest vastutavatest asutustest, õiguskaitseasutustest, prokuratuuridest ja kohtutest, liidu institutsioonidest, organitest, ametitest ja asutustest, rahvusvahelistest organisatsioonidest, akadeemilistest ringkondadest ja valitsusvälistest organisatsioonidest. Nende sidusrühmadega ning ka OLAFi töötajatega konsulteeriti intervjuude ja küsitluste kaudu.

Hindamisel vaadeldud ajavahemik on 1. oktoobrist 2013 (mil määrus jõustus) kuni detsembrini 2016.

Hindamise üksikasjalikke tulemusi ja kasutatud meetodeid on kirjeldatud käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis. Komisjoni talituste töödokumendi koostamisel tugineti välistöövõtja koostatud uuringule[8].

3 Hindamise peamised järeldused

Määrusel 883/2013 on keskne roll õigusraamistikus, mis reguleerib OLAFi volitust viia läbi haldusjuurdlusi pettuse, korruptsiooni ja mis tahes muu ELi finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse suhtes. See võeti vastu pärast ulatuslikke institutsioonidevahelisi arutelusid ja sellega asendati kaks 1999. aasta määrust, et:

- parandada OLAFi tulemuslikkust, tõhusust ja vastutust ning samas säilitada tema sõltumatus;
- tugevdada juurdlusaluste isikute menetluslikke tagatisi ja põhiõigusi;
- tugevdada koostööd liikmesriikide, ELi institutsioonide, organite, ametite ja asutuste, kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega; ning
- tugevdada OLAFi juhtimist.

Hindamine on näidanud, et need **erieesmärgid** on liidu finantshuvide kaitse üldisema eesmärgi saavutamiseks endiselt **asjakohased**. Selleks täidab OLAF ELi tasandil eriülesandeid, mida ei saa täita ainuüksi riiklikul tasandil. Liikmesriikide ja liidu sidusrühmadega peetud konsultatsiooni käigus leidis OLAFi juurdluste lisaväärtus kinnitust. Samuti leidis hindamisel kinnitust see, et need eesmärgid on endiselt asjakohased ka Euroopa Prokuratuuri asutamise kontekstis.

Määrus on võimaldanud OLAFil oma ülesandeid täites saavutada konkreetseid tulemusi. Hindamine näitas **juurdluste tulemusliku läbiviimise** alal selget paranemist tänu määruse mitmele konkreetsele sättele. **Koostöö ja teabevahetus** OLAFi ja tema partnerite vahel on

[7] Kõigi kättesaadavate konverentsi materjalidega saab tutvuda komisjoni veebilehel 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

tugevnenud tänu struktureeritud koostööd võimaldavate sätete sisseviimisele. Näiteks leiti, et pettusevastase tegevuse koordineerimise talituste loomine liikmesriikides on märkimisväärne areng, mis tugevdab sidemeid OLAFi ja liikmesriikide vahel.

Tõendid on näidanud, et **juhtumite väljavalimise ja juurdluste tõhusus** on OLAFis määruse ja sisemiste korralduslike abinõude koosmõjul tunduvalt paranenud. Seda näitab asjaolu, et kasvanud on nii juurdlustöötajate menetletud juhtumite arv, soovituste arv kui ka sisse nõuda soovitatud summad.

Siiski ilmnes hindamise käigus, et **juurdluste läbiviimises** on puudusi, mis mõjutavad määruse tulemuslikku ja tõhusat kohaldamist.

(1) OLAF teostab uurimisvolitusi, mis tulenevad erinevatest liidu õigusaktidest, sealhulgas määrusest. Paljudel juhtudel näevad need aktid aga ette, et **nende volituste kasutamine peab toimuma siseriiklikus õiguses kehtestatud tingimuste kohaselt** – see kehtib eelkõige ettevõtjate kohapealse kontrollimise ja inspekteerimise ning liikmesriikide territooriumil tehtavate küberkriminalistikatoimingute puhul. Hindamisel on jõutud järeldusele, et see, millises ulatuses muudab määrus 883/2013 kohaldatavaks siseriikliku õiguse, ei ole veel täiesti selge. Seni põhjustavad asjakohaste sätete erinevad tõlgendused ja siseriiklike õigusnormide erinevused killustatust OLAFi volituste kasutamisel liikmesriikides, mis mõnel juhul takistab OLAFit edukalt juurdlust läbi viimast ja seeläbi aitamast saavutada aluslepingus sätestatud eesmärki tagada finantshuvide tulemuslik kaitse kogu liidus.

(2) Määrus ei näe OLAFile ette **vahendeid, millega tagada tema volituste rakendamine** juhul, kui juurdlusalused isikud ja tunnistajad keelduvad koostööst või takistavad juurdlust. See võib omakorda piirata OLAFi juurdluste tulemuslikkust, kusjuures erinevused liikmesriikide vahel sõltuvad riigi pädevate asutuste võimest toetada OLAFit oma õiguskaitsevahenditega; ka selles küsimuses on kohaldatavates siseriiklikes õigusnormides lahknevusi.

(3) Hindamine tõi esile vajaduse kaaluda OLAFi juurdlusvolituste mõningast muutmist, lähtudes mõnede sidusrühmade esitatud seisukohtadest. Tuleks hinnata vajadust ja võimalust pääseda asjakohastel tingimustel paremini juurde **pangakonto andmetele**, mis võivad olla paljude pettusejuhtumite ja eeskirjade eiramiste paljastamisel otsustava tähtsusega. See õigus on seotud ka võimalusega toimetada juurdlusi **käibemaksu** valdkonnas, kus, nagu hindamine näitas, tuleks OLAFi volitusi muuta selgemaks ja rangemaks.

(4) **Sisejuurdluste** valdkonnas kohaldatakse määrust koostoimes iga institutsiooni, organi, ameti või asutuse vastu võetud siseotsustega, mis mõnikord viib selleni, et OLAFi tegutsemisvõimalused on erinevad. Hindamisel leiti, et määruse suurem selgus kõikides institutsioonides, organites, ametites ja asutustes kehtivate sisejuurdluse toimetamise tingimuste osas võiks aidata paremini tagada ühetaolist kaitset ja moodustaks raamistiku, milles hinnata siseotsustes sisalduvaid erinorme. Peale selle võiks sise- ja välisjuurdluste suhtes kohaldatavaid eeskirju veelgi ühtlustada (kui eeskirjade erinevus ei ole põhjendatud), et tagada juurdluste jaoks sidusam raamistik.

(5) Hindamisel ilmnes, et on ruumi kasutada ulatuslikumalt OLAFi poolt teistele institutsioonidele, organitele, ametitele ja asutustele **teabe varajase edastamise** võimalusi, juhul kui osa fakte on käimasolevas juurdluses juba kindlaks tehtud ja need faktid tingivad vajaduse rakendada kohe ettevaatusabinõusid, ootamata juurdluse lõppu.

Mis puudutab **juurdluste järelmeetmeid**, siis on OLAFi soovituste adressaatide vahel soovituste järelmeetmete võtmise osas suuri erinevusi ja mõnikord on soovituse ja järelmeetmete vahel suuri lünki. Hindamises toonitati OLAFi lõpparuannete kvaliteeti ja õigeaegsust kui tegureid, mis mõjutavad soovitustele järelmeetmete võtmise määra, ning – finantssoovituste järelmeetmete puhul – leiti lahknevusi selles, milliseks hindab ELi eelarvele tekitatud kahju OLAF ja milliseks hindavad seda institutsioonid, organid, ametid või asutused.

Ent kõige olulisem soovituste järelmeetmete osas leitud puudus on seotud **OLAFi kogutud tõendite vastuvõetavusega riigi kohtumenetluses**. Määrus näeb ette, et OLAFi aruanded on sellistes menetlustes tõenditena vastuvõetavad samal viisil ja samadel tingimustel nagu siseriiklike haldusinspektorite koostatud aruanded. Hindamisest ilmneb, et mõnes liikmesriigis ei taga see säte piisavalt OLAFi tegevuse tulemuslikkust.

Uue, menetluslikke tagatisi käsitleva sätte lisamist 2013. aastal peeti hindamise käigus OLAFi juurdluse alla kuuluvate üksikisikute õiguste kaitse seisukohalt üldiselt sammuks paremuse suunas. Määrusega kehtestatud **seaduslikkuse järelevalve funktsioon** ja uus **sisekaebuste käsitlemise kord** on veelgi tugevdanud juurdlusaluste isikute menetluslikke tagatisi. Ehkki mõned sidusrühmad, kellega konsulteeriti, tundsid muret nende uute sätete lisaväärtuse pärast, väitsid teised, et tasakaal OLAFi volituste ja menetlusõiguste vahel on sobiv, kolmandad omakorda nõudsid menetlusõiguste tugevdamist. Üldiselt aga ei näidanud hindamine, et määruses sätestatud menetluslikud tagatised oleksid OLAFi praegusi uurimisvolitusi ja -vahendeid silmas pidades ebapiisavad. Samuti ilmneb hindamisest, et lahknevad vaated ja tavad määruses sisalduvate **järelevalvet ja kontrolli** käsitlevate sätete kohaldamisel, eriti selles osas, mis puudutab järelevalvekomitee rolli ja volitusi ning komitee juurdepääsu OLAFi valduses olevale juhtumitega seotud teabele, mõjutas komitee tööd ja koostööd OLAFiga.

Hindamisel kerkisid esile ka mitmed küsimused seoses määruse **sisemise ja välise järjepidevusega**.

(1) Määrus on õiguslik alus, mis võimaldab OLAFil anda liikmesriikidele abi tiheda ja korrapärase koostöö organiseerimisel sealsete pädevate asutuste vahel, et kooskõlastada nende tegevust ELi finantshuvide kaitsel. See on üks tähtsamaid elemente OLAFile pandud ülesandes toetada piiriülest koostööd liikmesriikide vahel. Siiski ei sisalda määrus üksikasjalikke sätteid kooskõlastamise üksikasjaliku korra või nn **koordineerimisjuhtumite** suhtes kohaldatavate menetluste kohta. Selle tagajärjeks on õiguskindluse puudumine nii OLAFi enda kui ka OLAFi abile lootvate liikmesriikide jaoks. See on iseäranis kitsendav sellistes valdkondades (nt struktuurifondid), kus ka ükski muu ELi õigusakt ei näe OLAFile ette toetavat ja koordineerivat rolli. Valdkondades, kus sellised sätted on olemas (näiteks toll ja intellektuaalomandi õigused[9]), võib määruse 883/2013 ja nende teiste õigusaktide vaheline seos põhjustada praktilisi kohaldamisraskusi.

(2) Määrust 883/2013 kohaldatakse koostoimes muude ELi õigusaktidega, millest sõltub OLAFi volituste tulemuslik teostamine. **Määrused 2185/96 ja nr 2988/95,** millel põhinevad OLAFi peamised juurdlusvahendid – kohapealsed kontrollid ja

[9] Nõukogu 13. märtsi 1997. aasta määrus (EÜ) nr 515/97 liikmesriikide haldusasutuste vastastikusest abist ning haldusasutuste ja komisjoni vahelisest koostööst tolli- ja põllumajandusküsimusi käsitlevate õigusaktide nõutava kohaldamise tagamiseks (EÜT L 82, 22.3.1997, lk 1–16), viimati muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. septembri 2015. aasta määrusega (EL) nr 2015/1525, ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 608/2013, mis käsitleb intellektuaalomandi õiguskaitse tagamist tollis ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1383/2003 (ELT L 181, 29.6.2013, lk 15–34).

inspekteerimine, olid olemas juba enne määruse nr 883/2013 ja selle eelkäijate, 1999. aasta määruste vastuvõtmist. Hindamisel leiti nende omavahel tihedalt seotud õigusaktide vahel teatavaid vastuolusid, mis mõnel juhul võivad põhjustada õiguskindlusetust ja erinevaid tõlgendusi.

Samuti on käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis ja välistöövõtja aruandes esile toodud rida määruse sätteid, mida oleks hea **selgitada või lihtsustada** või mida saaks rakendamismeetmete abil **paremini kohaldada**. Mõnda neist on nimetatud allpool punktis 5.3 eritähelepanu vajavate sätete hulgas.

Võimalikud edasised sammud hindamise järelmeetmete suhtes on lahti seletatud punktis 5. Ühelt poolt peaksid need toetuma määruse kohaldamisel saadud kogemustele, mida käsitleti ka hindamise käigus. Teiselt poolt peaks edasiste sammude puhul arvesse võtma ka kavandatavat Euroopa Prokuratuuri asutamist, sest Euroopa Prokuratuur tugevdab oluliselt ELi finantshuvide kaitset ja muudab selle mehhanisme ELi tasandil.

4 Euroopa Prokuratuuri asutamine ning selle mõju OLAFi volitustele ja juurdlustele

Euroopa Prokuratuuri asutamine on üks komisjoni peamisi prioriteete kriminaalõiguse valdkonnas ja ELi eelarve suhtes toime pandud pettuste vastu võitlemise üldstrateegia osa. Justiits- ja siseküsimuste nõukogu 8. juuni 2017. aasta istungil leppisid 20 liikmesriiki kokku üldises lähenemisviisis määruse kohta, mis käsitleb tõhustatud koostöö raames Euroopa Prokuratuuri asutamist. Euroopa Prokuratuurist saab esimene ELi organ, millel on volitused esitada süüdistusi ELi eelarvet mõjutavate kuritegude eest finantshuvide kaitse direktiivis määratletud tähenduses, nagu pettus, korruptsioon või rasked piiriülesed käibemaksupettused. See peaks ELi eelarvet mõjutavate kuritegude puhul kaasa tooma järjekindlama ja tulemuslikuma karistuspoliitika, viima rohkemate süüdistuste ja rohkemate süüdimõistvate otsusteni ning andma tulemuseks pettuse tõttu kaotatud liidu vahendite suurema tagasinõudmismäära. Samuti võib see osalevate liikmesriikide puhul olla lahenduseks mõnedele hindamise käigus tuvastatud puudustele.

Komisjon on juba varem rõhutanud vajadust tugevdada võitlust liidu eelarvet mõjutavate pettuste vastu kriminaal- ja haldusjuurdluste integreeritud poliitika abil[10]. Selline vaateviis kehtib ka praegu. Euroopa Prokuratuuri loomisega saab liit omale organid, mis on suutelised teostama mõlemat liiki juurdlusi, mis omakorda suurendab üldisi võimalusi võtta ELi tasandil meetmeid, mis täiendaksid ja tugevdaksid meetmeid, mida liikmesriigid võtavad oma pädevuse piires, et kaitsta ELi eelarvet.

Kui Euroopa Prokuratuur on asutatud, ei muutu OLAFi volitused, kuid OLAF peab oma tegevust mitmes aspektis kohandama, et võtta arvesse Euroopa Prokuratuuri olemasolu.

Liidu institutsioonides, organites, ametites ja asutustes ning kõikides liikmesriikides toimunud arvatavate pettuste ja muude eeskirjade rikkumiste haldusjuurdlused jäävad endiselt OLAFi pädevusse ning OLAF esitab soovitusi algatada kohtulik, distsiplinaar-, finants- või haldusmenetlus.

Pettusekahtluse puhul nõutakse, et Euroopa Prokuratuur ja OLAF teeksid tihedat koostööd. Kui OLAFi juurdlusest ilmneb võimalik kuriteo esinemine, teeb OLAF koostööd riiklike prokuratuuride ja kohtuasutustega. Kuna nüüd luuakse esmakordselt ELi tasandil asutus, mis tegeleb kriminaaluurimiste ja kriminaalasjades süüdistuse esitamisega, on vaja luua tugev

[10] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „Euroopa Liidu finantshuvide kaitse kohta kriminaalõiguse ja haldusjuurdluste abil. Terviklik poliitika maksumaksjate raha kaitseks“, KOM(2011) 293 (lõplik), 26.5.2011.

koostoime Euroopa Prokuratuuri ja OLAFi vahel, et mõlemad saaksid täita oma ülesandeid võimalikult tõhusalt ja produktiivselt ning et arvatavad pettusejuhtumid saaksid kiire ja mõjusa vastuse.

Sellega seoses tuleb kaaluda OLAFi juurdluste raamistiku kohandamist, et vältida samade faktiliste asjaolude kahekordset uurimist ning näha ette vajalikud mehhanismid, mis võimaldavad OLAFil täita oma ülesannet pakkuda operatiivtuge.

Paljudel juhtudel ei ole OLAFi ja Euroopa Prokuratuuri tegevust vaja kooskõlastada, sest kummalgi on erinev pädevus: Euroopa Prokuratuur tegeleb kriminaaluurimistega, OLAF aga haldusjuurdlustega, keskendudes seejuures finantsilistele, distsiplinaarsetele ja halduslikele järelmeetmetele. Samuti jätkab OLAF juurdlusi liikmesriikides, kes seni ei osale Euroopa Prokuratuuri töös. Nendes liikmesriikides peaksid nii riigisisesed asutused kui ka OLAF aitama luua tingimusi, et tagada liidu finantshuvide tulemuslik kaitse ja üheväärne kaitsetase kogu ELis. Euroopa Prokuratuuri asutamine ei tohiks mingil juhul kaasa tuua eelarve ebatõhusat kaitset liikmesriikides, kes ei osale Euroopa Prokuratuuri töös.

5. Edasised sammud

Määrus 883/2013 on võimaldanud OLAFil anda jätkuvalt konkreetseid tulemusi ELi eelarve kaitsmisel. 2013. aasta muutused on toonud kaasa selge paranemise juurdluste läbiviimise, partneritega tehtava koostöö ja asjaomaste isikute õiguste osas. Samas tõi hinnang esile mõningaid puudusi, mis mõjutavad juurdluste tulemuslikkust ja tõhusust. Peale selle muudab Euroopa Prokuratuuri asutamine olukorda ja nõuab OLAFi töös kiireid kohandusi, et tagada koostoime ja ressursside tõhus kasutamine ELi tasandil.

Sel otstarbel koostab komisjon parema õigusloome põhimõtete kohaselt hinnangu, mille tulemusena võidakse 2018. aasta esimeses pooles esitada ettepanek määruse 883/2013 muutmise kohta; selleks ajaks, kui Euroopa Prokuratuur tööle hakkab,[11] võib muutmisakt olla juba jõustunud ja tagada sujuva ülemineku uuele institutsioonilisele raamistikule. Selle hindamise käigus võetakse arvesse ka käesolevale aruandele lisatud OLAFi järelevalvekomitee arvamust.

Hindamisel võetakse arvesse eeskätt OLAFi rollis ja tegevuses toimuvaid muutusi, mis tulenevad Euroopa Prokuratuuri asutamisest. See võib vajaduse korral hõlmata ka muid võimalikke muudatusi, lähtuvalt hindamise ühemõttelistest tulemustest. Need tugevdaksid OLAFi juurdluste raamistikku, et säilitada OLAF tugeva ja täielikult toimivana selliselt, et ta täiendaks Euroopa Prokuratuuri kriminaalõiguslikku tegevust haldusjuurdlustega.

Hindamine, mida viiakse läbi parema õigusloome põhimõtete kohaselt, et valmistada ette võimalik 2018. aastal esitatav ettepanek ja muud hindamise tulemusena võetavad meetmed, hõlmab eelkõige järgmisi valdkondi.

5.1. Euroopa Prokuratuuri asutamisest tulenevad kohandused

Euroopa Prokuratuuri määruse eelnõus on juba sätestatud Euroopa Prokuratuuri ja OLAFi tulevaste suhete peamised põhimõtted, mis näevad ette, et mõlemad organid peavad tegutsema teineteist täiendades, tagamaks, et liidu finantshuvide kaitseks kasutatakse kõiki olemasolevaid vahendeid[12]. Hindamise käigus kaalutakse, kuidas neid põhimõtteid võiks

[11] Euroopa Prokuratuuri määruse eelnõu artikli 120 lõige 2. Euroopa Prokuratuur hakkab täitma oma ülesandeid juurdluste ja süüdistuste ettevalmistamise alal kuupäeval, mis määratakse kindlaks komisjoni otsusega, kuid mitte varem kui kolm aastat pärast Euroopa Prokuratuuri määruse jõustumist.
[12] Euroopa Prokuratuuri määruse eelnõu artikli 101 lõige 1.

kajastada määruses 883/2013, kui lisada sinna konkreetsed koostöömenetlused, mida täiendab töökorraldus.

Üks aspekt, mida võiks käsitleda, on **Euroopa Prokuratuuri pädevusse kuuluvaid kuritegusid**[13] **puudutava teabe käitlemine OLAFi poolt ja sellise teabe kiire edastamine Euroopa Prokuratuurile**. Tänu oma volitustele saab OLAFist Euroopa Prokuratuuri jaoks oluline sissetuleva teabe allikas. Pealegi peaksid asjaomased sätted aitama **juhtumite väljavalimise** puhul vältida OLAFi ja Euroopa Prokuratuuri üheaegseid juurdlusi, nii et OLAF loobub haldusjuurdlusest kohe, kui Euroopa Prokuratuur asub samade asjaolude suhtes teostama kriminaaluurimist[14].

Lisaks tuleks analüüsida seda, **kuidas OLAF peaks menetlema juhtumeid, mille Euroopa Prokuratuur on talle suunanud** halduslike järelmeetmete[15] võtmiseks.

Lõpuks vaadeldakse hindamise käigus ka seda, kuidas jõustada Euroopa Prokuratuuri määruse eelnõus olevat sätet, mis võimaldab **Euroopa Prokuratuuril paluda OLAFilt operatiivtuge**[16]. Seejuures võidakse uurida võimalikke taotluste menetlemise korra variante ja menetlusi, mida OLAF peaks järgima neid ülesandeid täites, selleks et Euroopa Prokuratuur saaks selle tegevuse tulemusi kasutada oma juurdlustes ja et edaspidi saaks neid vajadusel kasutada tõendina.

5.2. OLAFi juurdlustegevuse tulemuslikkuse suurendamine

Komisjon uurib ka võimalikke lahendusi teatavatele hindamisel tuvastatud puudustele. Keskenduda tuleks sihipärastele muudatustele, mille eesmärk on parandada juurdluste tulemuslikkust. Hindamisel kaalutakse eelkõige järgmisi küsimusi.

Uuritakse võimalikke lahendusi, kuidas muuta OLAFi käsutuses olevate **juurdlusvahendite kasutamine järjekindlamaks** kõikides liikmesriikides ning liidu institutsioonides, organites, ametites ja asutustes, et tagada kogu liidus ühesugune kaitsetase. Selles valguses tuleks vaadelda seniseid viiteid siseriiklikele õigusaktidele ja sisejuurdlusi käsitlevaid sätteid.

Tuleks kaaluda võimalikke muudatusi eeskirjades, mis reguleerivad **OLAFi aruannete kohtukõlblikkust tõenditena** liikmesriikides toimuvates kohtumenetlustes, et tagada nende tulemuslikkus ja vältida juurdlustoimingute dubleerimisest tulenevat ebatõhusust.

Komisjon hindab ka võimalusi, kuidas kindlamalt tagada OLAFi **praeguste volituste rakendamine**. Sellega seotult võiks analüüsida vajadust vaadata läbi määruses sätestatud **koostöökohustus**, et selles osas tekiks juurdluse kõikides erinevates etappides sidus ja toimiv raamistik.

Peale selle kaalutakse hindamise käigus vajadust selgitada OLAFi volitusi ja juurdlusvahendeid **käibemaksu** valdkonnas ning **pangakonto andmetele** parema juurdepääsu vajalikkust ja võimalikkust.

Lõpuks võiks selleks, et kaotada praegune lünk määruses, hinnata ka uusi sätteid, mis reguleerivad toimimist **koordineerimisjuhtumite** korral.

[13] Euroopa Prokuratuuri määruse eelnõu artikli 24 lõige 1.
[14] Euroopa Prokuratuuri määruse eelnõu artikli 101 lõige 2.
[15] Euroopa Prokuratuuri määruse eelnõu artikli 39 lõige 4 ja artikli 101 lõige 4.
[16] Euroopa Prokuratuuri määruse eelnõu artikli 101 lõige 3.

5.3. Hindamise muud järeldused

Lisaks eespool nimetatutele leiti hindamise käigus veel mitmeid küsimusi, mida oleks hea määruses täiendavalt selgitada või lihtsustada või mille suhtes tuleks võtta seadusandlikke meetmeid või parandada määruse kohaldamist.

Eelkõige kaalub komisjon, kuidas paremini toime tulla praktiliste raskustega, mis tulenevad lahknevatest seisukohtadest **järelevalvekomitee** rolli ja volitusi käsitlevate sätete kohta. Selles asjas soovitab komisjon, et kiiresti tuleb sõlmida OLAFi ja selle järelevalvekomitee vaheline töökorra kokkulepe.

Hindamisel välja selgitatud valdkonnad, kus määrust tuleks täiendavalt selgitada, on muu hulgas sätted, mis käsitlevad **sisejuurdlusi** (eelkõige ruumide inspekteerimist), **küberkriminalistikat** ja teabe edastamist **kolmandatele riikidele ja rahvusvahelistele organisatsioonidele**. Sihipäraseid muudatusi võib teha ka selleks, et kõrvaldada leitud vastuolud ning viia sise- ja välisjuurdluste suhtes kehtivad eeskirjad omavahel paremini vastavusse (kui eeskirjade erinevus ei ole põhjendatud).

Komisjon võib uurida ka meetmeid, millega tagatakse tihedam koostöö OLAFi ning liidu institutsioonide, organite, ametite ja asutuste vahel OLAFi **teabe varajase edastamise** küsimuses, juhul kui võib olla tarvis rakendada ettevaatusabinõusid, aga ka selleks, et vähendada lahknevusi **finantssoovituste** järelmeetmetes.

Komisjon soovitab OLAFil võtta sisemeetmeid, et tagada **lõpparuannete ja soovituste ühtlane kvaliteet**, ning kaaluda, kas oleks vaja vaadata läbi **juurdluste menetlussuunised**, et kõrvaldada võimalikud vastuolud määrusega.

5.4. Tulevikuväljavaated

Ettepanekule, mis võidakse esitada aastal 2018, võib kunagi hiljem järgneda veelgi kaugemale ulatuv protsess, mille eesmärk on nüüdisajastada OLAFi juurdluste raamistik, mis oma kõige kesksemates osades pärineb 1999. aastast, mil OLAF asutati (ja veelgi varasemast ajast). See annaks võimaluse kaaluda põhjalikumaid muutusi, arvestades 21. sajandi arengusuundumusi pettuste alal, ja selles tuleks arvesse võtta Euroopa Prokuratuuri ja OLAFi koostöös omandatud kogemusi. Samuti võimaldaks see keskenduda õigusraamistiku muudele aspektidele, mida võib olla vaja põhjalikumalt kaaluda ja arutada. Nende hulka võiks kuuluda OLAFi institutsiooniline juhtimine ja tema tegevuse kontroll. Praeguses etapis ei ole hindamine näidanud selget vajadust vaadata määruse vastavasisulised sätted põhjalikumalt läbi. Ühtlasi tuleks märkida, et komisjoni ettepanek luua menetlustagatiste kontrolöri ametikoht[17] on alles menetluses ja kaasseadusandja ei ole sellega edasi tegelenud. Kõnealuse järgmise sammu ehk õigusraamistiku võimaliku läbivaatamise üheks osaks võivad olla ka laiemad küsimused, mis ulatuvad väljapoole määrust 883/2013 ja puudutavad kogu ELi pettusevastase õigusraamistiku üldist sidusust.

[17] COM(2014) 340 final.