

EUROOPA
KONTROLLIKODA

ISSN 1831-0818

Eriaruanne nr 2

2011

JÄRELAUDIT SEOSSES ERIARUANDEGA
NR 1/2005 EUROOPA PETTUSTEVASTASE
AMETI (OLAF) JUHTIMISE KOHTA



ET



Eriaruanne nr 2 // 2011

JÄRELAUDIT SEOS ERIRUANDEGA NR 1/2005 EUROOPA PETTUSTEVASTASE AMETI (OLAF) JUHTIMISE KOHTA

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

Faks +352 4398-46410

E-post: euraud@eca.europa.eu

Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 2 // 2011

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saate internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Katoloogimisandmed on väljaande lõpus.

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2011

ISBN 978-92-9237-117-3

doi:10.2865/8143

© Euroopa Liit, 2011

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

SISUKORD

Punkt

I–VII	KOKKUVÕTE
1–3	SISSEJUHATUS
3	SOOVITUSTE JÄRGIMINE
4–5	AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS
6–65	TÄHELEPANEKUD
7–18	KESKENDUMINE UURIMISFUNKTSIOONILE
8–11	UURIMISVÄLISTEST TEGEVUSTEST EI OLE LOOBUTUD
12–15	SUUREM KESKENDUMINE UURIMISTEGEVUSTELE
16–18	STRATEEGILISE TEABE KOGUMISE ÜKSUSE PANUS UURIMISTEGEVUSSE ON ENDISELT PIIRATUD
19–44	UURIMISTE TÕHUSTAMINE
20–23	KAVANDAMINE EI HÕLMA TÖÖJÕUDU EGA LÕPETAMISE TÄHTAEGU
24–26	PRIORITEETIDELE KESKENDUMISEKS VÕETUD MEETMED
27–33	UURIMISTE KESTUS EI OLE VÄHENENUD
34–37	SUUREM TOETUS JUHTUMITE HALDUSSÜSTEEMIST JA PERSONALIOSAKONNAST
38–39	ÕIGUSLIKU JA MENETLUSLIKU RAAMISTIKU LÄBIVAATAMINE IKKA MENETLEMISEL
40–44	PROBLEEMID KOOSTÖÖS EUROJUSTI JA LIIKMESRIIKIDEGA
45–57	ARUANDLUS UURIMISTE MÕJUSUSE KOHTA
46–48	SIHTE SEATAKSE JA KONTROLLITAKSE, KUID NEED EI OLE TULEMUSTELE SUUNATUD
49–57	TULEMUSLIKKUSE ARUANDED EI KASUTA TÄIELIKULT ÄRA SAADAOLEVAT TEAVET
58–65	JÄRELEVALVEKOMITEE ROLLI SELGITAMINE
59–65	AJAKOHASTAMISMENETLUSED EI OLE VEEL TÄIELIKUD

66-76	JÄRELDUSED JA SOOVITUSED
66-68	UURIMISFUNKTSIOONILE KESKENDUMINE
69-71	UURIMISTE TÕHUSUSE SUURENDAMINE
72-74	ARUANDLUS UURIMISTE MÕJUSUSUSE KOHTA
75-76	JÄRELEVALVEKOMITEE ROLLI SELGITAMINE

I LISA - (ERIRUANDE NR 1/2005) SOOVITUSTE ELLUVIIMISE STAADIUM

II LISA - OLAFi ORGANISATSIOONI SKEEM

III LISA - VÕIMALIKUD NÄITAJAD

KOMISJONI VASTUSED

OLAFi JÄRELEVALVEKOMITEE VASTUS

KOKKUVÕTE

I.

Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) ülesanne on võidelda pettusega ja muu ELi eelarvet kahjustava ebaseadusliku tegevusega. Amet kuulub komisjonile, kuid teostab uurimisi sõltumatult. Ametis on 500 töötajat ning aasta kulutused on ligikaudu 50 miljonit eurot. 2005. aastal tõi kontrollikoda oma eriaruandes nr 1/2005 Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juhtimise kohta välja uurimiste läbiviimises leitud puudused ning esitas 17 soovitus, sh ameti tegevuse keskendamine uurimisfunktsioonile, tõhususe suurendamine ja mõjususe näitamine (vt punktid 1–5).

II.

OLAF kasutab nüüd rohkem oma volitusi kohapealsete kontrollide tegemiseks, tunnistajate küsitlemiseks ja kahtlustatavate ülekuulamiseks. Tegevuse uurimisfunktsioonile keskendamiseks rajas amet varasema ühe uurimisdirektoraadi asemele kaks. Komisjon on siiski seisukohal, et OLAF on kõige mõjusam peamiselt pettuste vastu võitleva asutusena, mitte uurimistele keskendunud talitusena, ning seetõttu ei võimaldatud OLAFil loobuda uurimisvälisest tegevusest (nagu pettustevastane strateegia ja rahastamisprogrammid). Selle tulemusena on uurimisdirektoraatide töötajate arvu kasv (32%) ülejäänud ameti omast (43%) väiksem. 2009. aastal moodustasid uurimistoimingud 37% ameti kogu tööajast (vt punktid 7–18).

III.

OLAF on võtnud meetmeid uurimiste tõhususe parandamiseks. Kasutati rohkem elektroonilist juhtumite haldussüsteemi (CMS), viidi läbi asjakohasemaid koolitusi, seati eesmärgid keskenduda tõsistele ja keerukatele juhtumitele, vähendati ajutiste töötajate osakaalu ning võeti kasutusele ajaplaneerimissüsteem (TMS). TMSi ei kasutata aga kavandamiseks ning tööplaanid ei sisalda vajaliku aja prognoosi ega uurimiste kavandatud lõpetamise aegu. Käimasolevate uurimiste haldamist tuleks parandada, et probleeme kiiremalt lahendada ja vältida pikki tegevusetuse perioode: keskmiselt kestab ühe juhtumi uurimine üle kahe aasta. Lisaks saab OLAF 50% rohkem esialgset teavet võimalike pettuste ning eeskirjade eiramise kohta kui 2004. aastal ja selle teabe esialgse hindamise kestus on kahekordistunud (3,5 kuult seitsmele kuule). Kuigi uurijaid on võrreldes 2004. aastaga 32% rohkem, ei ole uuritavate juhtumite arv suurenenud. See näitab, et keskendutakse enam tõsistele juhtumitele, OLAFi enda uurimiste arv on suurem ning et uurimisteks eraldatud ressursid on ümber suunatud esialgsete hindamiste läbiviimisele (vt punktid 19–37).

KOKKUVÕTE

IV.

Õiguslik raamistik¹ ei ole kontrollikoja eelmisest aruandest saadik muutunud. Endiselt puudub käimasolevate uurimiste sõltumatu kontroll ning ei ole ka eeskirja, mis tagaks selle, et uurimistoimingud viiakse läbi ennustatavas järjekorras. Eurojusti ja OLAFi vahelist koostööd käsitleva praktilise lepingu mõju on siiani olnud piiratud (vt punktid 38–44).

V.

OLAF seab iga-aastases juhtimiskavas ametile selged eesmärgid. Uurimiste tulemusel on tuvastatud märkimisväärsed summad, mis tuleb tagasi maksta, on viidud läbi kohtu- või distsiplinaarmenetlusi ning on lõpetatud uurimised, mille puhul leiti, et esialgsed kaebused on põhjendamatud. Teave OLAFi tulemuste kohta on saadaval juhtumite haldussüsteemis (nii tegevuse kui ka võimalike ja tegelike tulemuste kohta). OLAF ei esita siiski seda teavet ühes dokumendis, mis võimaldaks ameti tulemusi usaldusväärselt võrrelda ajalises lõikes ja sektorite kaupa (vt punktid 45–57).

VI.

Järelevalvekomitee on vaadanud üle oma kodukorra ning on esitanud mitmeid aruandeid ja arvamusi OLAFi juhtimise kohta. Kehtestatud on uus menetlus – enne teabe edastamist riiklikele õigusasutustele tuleb konsulteerida järelevalvekomiteega, kuigi see ei kaitse veel asjakohaselt uurimistaluste isikute õigusi (vt punktid 58–65).

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1073/1999, 25. mai 1999, Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdluste kohta (EÜT L 136, 31.5.1999, lk 1).

VII.

Nende tähelepanekute alusel esitatud kontrollikoja peamised soovitusel OLAFile on järgmised (vt punktid 66–76):

- a) suurendada uurimiste arvu ja kiirust, selleks on vaja suurendada uurimistele kuluva aja osakaalu ning vaadata üle õiguslik raamistik;
- b) parandada tõhusust, koostades uurimiste läbiviimiseks vajalikke ressursse ja kavandatud lõpetamise aegu sisaldavad kavand. Kavandid tuleb kontrollida ja ajakohastada. Järelevalvekomitee peab tagama hindamiste ja uurimiste kogukestuse lühendamise;
- c) anda usaldusväärset teavet mõjususe kohta, avaldades ühes dokumendis statistika kogu tegevuse ning võimalike ja tegelike tulemuste kohta;
- d) määratleda paremini menetlus järelevalvekomiteega konsulteerimiseks enne teabe edastamist riiklikele õigusasutustele.

SISSEJUHATUS

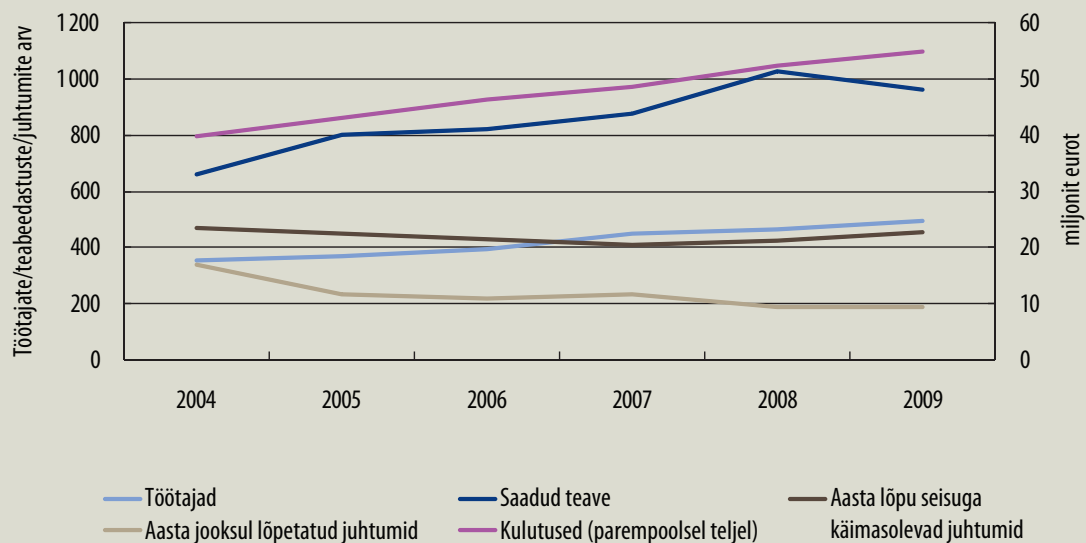
2005. aastal avaldas kontrollikoda eriaruande nr 1/2005 Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juhtimise kohta². Auditi käigus leiti puuduseid OLAFi uurimiste läbiviimises ning esitati 17 soovitus, sh ameti tegevuse keskendamine uurimisfunktsioonile, tõhususe suurendamine ja mõjususe näitamine. OLAF koostas tegevuskava heakskiidetud soovitude elluviimiseks ning esitas 2007. aastal edusammude kohta aruande komisjoni auditi järelevalve komiteele³. Ülevaade OLAFi rollist ja ülesannetest on esitatud **1. selgituses**.
- Joonisel 1** on kujutatud OLAFi tegevuse areng alates 2004. aastast kulude, töötajaskonna, saadud teabe ja käsitletud juhtumite osas. Korruga käimasolevate uurimiste arv on püsinud 400 ümber, iga uurimine kestab ligikaudu kaks aastat ning igal aastal lõpetatakse umbes 200 juhtumit. Esialgse teabe hulk on märgatavalt suurenenud ning OLAF saab praeguse seisuga igal aastal ligikaudu 1 000 teabeedastust mitmesugustest allikatest.

² ELT C 202, 18.8.2005, lk 1.

³ Auditi järelevalve komitee 5. juuli 2007. aasta koosolek – OLAFi eduaruande kontrollikoja eriaruandes nr 1/2005 esitatud soovitude rakendamise kohta.

JOONIS 1

OLAFi KULUD, TÖÖTAJASKOND JA JUHTUMITE HULK PERIOODIL 2004–2009



Allikas: OLAF.

OLAFi ROLL JA ÜLESANDED

Peamised eesmärgid ja tegevus

OLAF loodi 1999. aastal⁴ eesmärgiga tõhustada võitlust liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevusega. OLAFi vastutusalasse kuulub mitmeid tegevusi, sealhulgas haldusuurimiste läbiviimine pettustega võitlemiseks, liikmesriikide abistamine pettuste ennetamisel ning teabe kogumine ja analüüsimine.

OLAF on uurimisülesannete täitmisel sõltumatu, sõltumatust tugevdab järelevalvekomitee, mis koosneb viiest väljastpoolt ELi institutsioone valitud sõltumatust isikust.

Juhtumite liigid

Amet jagab juhtumid järgmistesse kategooriatesse:

- a) Uurimised:
 - siseuurimised (ELi institutsioonide ja asutuste sisesed uurimised);
 - välisuurimised (ELi toetust saavaid majandustegevuses osalejaid puudutavad uurimised).
- b) Kooskõlastus- ja toetustegevused:
 - liikmesriikide koordineerimine uurimistes, mis hõlmavad enam kui ühte riiki;
 - toetus riiklikele õigusasutustele kriminaalmenetluste kontekstis.

Uurimise peamised etapid

- a) OLAF saab kas ELi institutsioonidelt või väljastpoolt kaebuse;
- b) OLAF hindab esialgset teavet ning direktor otsustab, kas algatada uurimine või mitte;
- c) OLAFi uurijad koguvad tõendeid, näiteks küsitluste ja kohapealsete kontrollide abil;
- d) uurijad teevad juhatusele teatavaks uurimistoimingute tulemused. Direktor otsustab, kas ja milliseid edasisi meetmeid võtta. Meetmeteks võib olla juhtumi edasisaatmine pädevatele riiklikele või ELi asutustele, et algatada kohtu- või distsiplinaarmenetlus või vahendite tagasinõudmine;
- e) OLAF kontrollib, kas vastutavad ametivõimud on võtnud soovitatud edasised meetmed.

OLAFi töö tulemusel võetakse nelja tüüpi meetmed: rahalised, halduslikud, kohtulikud ja distsiplinaarsed.

⁴ Komisjoni otsus 1999/352/EÜ, ESTÜ, Euratom (EÜT L 136, 31.5.1999, lk 20); määrus (EÜ) nr 1073/1999.

SOOVITUSTE JÄRGIMINE

3. **Tabelis 1** on esitatud nimekiri eriaruandes nr 1/2005 välja toodud 17 soovitusena. Kontrollikoda märgib, et 13 soovitusel puhul võttis OLAF edasised meetmed, kolme soovitusel (nr 2, 14 ja 15) ei kiitnud komisjon heaks ning 16 soovitusel järelevalvekomitee rolli kohta tuleb käsitleda vastavalt Üldkohtu 2008. aasta juuli otsusele⁵.

⁵ Juhtum T-48/05, 8. juuli 2008 (ELT C 209, 15.8.2008, lk 44).

TABEL 1

KONTROLLIKOJA ERIARUANDES NR 1/2005 OLAFi ESITATUD SOOVITUSTE FAAS

Soovitus	Faas
1. Täpsustada uurimiste saavutatavad tulemused ning võtta edusammude hindamiseks kasutusele tulemusnäitajad	Heaks kiidetud
2. Kaaluda eraldi üksuse loomist kooskõlastus- ja toetustegevuse jaoks, et parandada ressursside haldamist	Tagasi lükatud
3. Luua juhatuses väiksemad grupid, et koostada uurimistele selged kavad ja eesmärgid	Heaks kiidetud
4. Suunata uurimisprotsess prioriteetidest kinnipidamisele ja asitõendite otsimisele, kasutades paremini ära talle kättesaadavaid uurimisvahendeid	Heaks kiidetud
5. Võtta kasutusele uurimistele kulutatava aja kalkulatsioone sisaldav, tööplaanidega seotud ajakasutuse registreerimissüsteem, et töökoormust paremini ressurssidega vastavusse viia ning vältida viivitusi	Heaks kiidetud
6. Panna paika uurimiste maksimaalne kestvus	Osaliselt heaks kiidetud
7. Loobuda edasistest meetmetest (hõlmatus kohtumenetlustes ja vahendite tagasinõudmisel), mida võivad võtta eelarvevahendite kasutajad	Osaliselt heaks kiidetud
8. Kodifitseerida ja avaldada menetlused, et kaitsta uurimisel isiku õigusi kõikides uurimisetappides ning võimaldada käimasolevate uurimistoimingute seaduslikkuse kontrolli	Heaks kiidetud
9. Formaliseerida koostöölepingud OLAFi ja liikmesriikide vahel seadusandluse abil või kokkulepete sõlmimise kaudu riiklike uurimistalitustega	Heaks kiidetud
10. Muuta juhtumite haldussüsteem uurimiste läbiviimise süsteemiks ning pöörata suuremat tähelepanu uurijate koolitamisele uurimistehnikate, õigusaktide ja aruannete kirjutamise alal	Heaks kiidetud
11. Koostada usaldusväärseid ja asjakohaseid aruandeid, mis rajanevad pigem tegelikel kui võimalikel tulemustel	Heaks kiidetud
12. Personalijuhtimise struktuuriprobleemide lahendamiseks tuleks rakendada personalijuhtimise suuniseid	Heaks kiidetud
13. Strateegilise analüüsi talitused peaksid parandama liikmesriikide edastatava teabe kvaliteeti ning looma andmebaasid, mille abil saaks otsida kõrvalekaldeid ning algatada uurimisi	Heaks kiidetud
14. Pettustevastase strateegia eest peaksid vastutama komisjoni teised talitused	Tagasi lükatud
15. Anda vastutus rahastamisprogrammide (näiteks Perikles ja Herakles) juhtimise eest üle teistele komisjoni talitustele	Tagasi lükatud
16. Järelevalvekomitee roll tuleks uuesti üle vaadata, vältimaks igasugust käimasolevatesse uurimistesse sekkumise riski	Heaks kiidetud
17. Tegevuse suunamine uurimisfunktsioonile koos muudatustega ameti juhtimises ja määrustes	Osaliselt heaks kiidetud

Märkus: eriaruandes nr 1/2005 esitatud soovitusel ei olnud nummerdatud. Siin on soovitusel esitatud kokkuvõtlikul kujul selles järjekorras, nagu need esitati eriaruandes.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

4. Järelauditi eesmärk oli kindlaks teha meetmed, mis on võetud eriaruande nr 1/2005 soovitude elluviimiseks. Auditi käigus püüti vastata alltoodud neljale küsimusele, mis võtavad kokku eri soovitused (vt *lisa*):
- Kas OLAFi tegevus on keskendatud uurimisfunktsioonile? (Soovitused nr 2, 7, 13, 14, 15, 17)
 - Kas OLAF on tõhustanud oma uurimistegevust? (Soovitused nr 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12)
 - Kas OLAF saab näidata oma uurimiste mõjusust? (Soovitused nr 1 ja 11)
 - Kas järelevalvekomitee rolli on selgitatud? (16. soovitus)

5. Audit hõlmas järgnevaid toiminguid:
- OLAFilt saadud poliitikaalase, kavandamisalase, menetlusalase, töötajaid käsitleva ning rahandusalase dokumentatsiooni ja statistika analüüs (sh tegevuskava eriaruandes nr 1/2005 esitatud soovitude põhjal meetmete võtmiseks);
 - intervjuud OLAFi direktorite, üksuste juhatajate ja uurijatega; kohtumised OLAFi järelevalvekomitee ja sekretariaadiga nende aruannete ja arvamuste arutamiseks; intervjuud teiste asjaomaste asutustega (komisjoni uurimis- ja distsiplinaaramet (IDOC), Eurojust);
 1. juuli 2008. aasta seisuga käimasoleva 332 sise- ja välisuurimise seast võetud 30 juhtumist koosneva juhuvalimi hindamine⁶. Hindamine põhines elektroonilises juhtumite haldussüsteemis salvestatud juhtumitega seotud dokumentatsiooni hindamisel ja asjaomaste uurijate käsitlemisel.

⁶ Auditi käigus valiti välja 1. juuli 2008 seisuga käimasolevad juhtumid, et kontrollida menetluse kõiki etappe kuni aprillini 2010 (esialgne hindamine, aktiivne uurimistöö, lõplik otsus ning vajadusel edasised meetmed).

TÄHELEPANEKUD

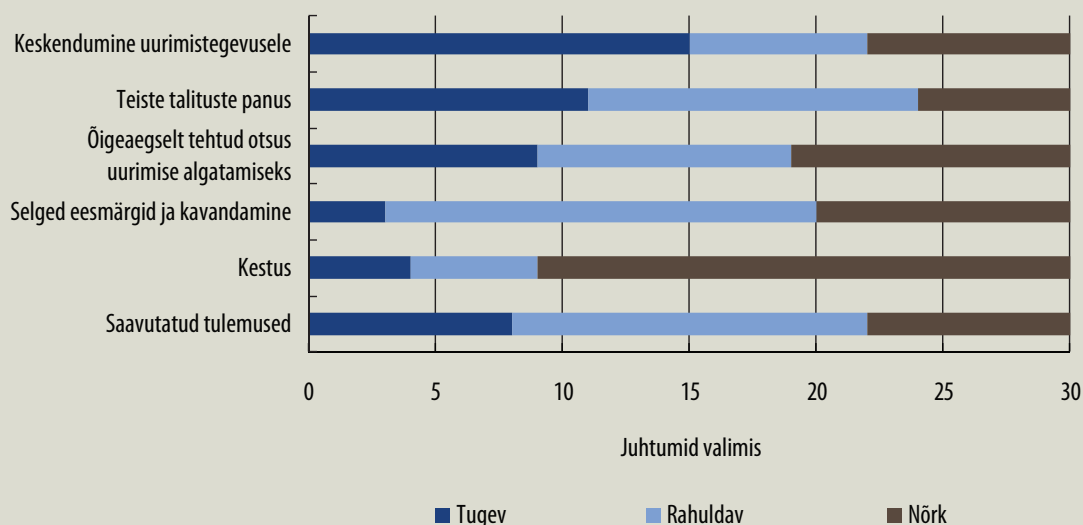
6. 30 juhtumist koosneva valimi kontrollimise tulemused on võetud kokku **joonisel 2**. Iga uurimine hinnati kas tugevaks, rahuldavaks või nõrgaks vastavalt järgnevatele kriteeriumidele: keskendumine uurimistegevusele, OLAFi teiste talituste panus uurimisse, juhtumi uurimise algatamise otsuse õigeaegsus, eesmärkide ja kavandamise selgus, uurimise proportsionaalne kestus ja saavutatud tulemused. Leide käsitletakse lähemalt aruande asjaomastes osades.

KESKENDUMINE UURIMISFUNKTSIOONILE

7. Kontrollikoda tegi järelkontrolli seoses eriaruande nr 1/2005 soovitusel selle kohta, et OLAF peaks teatud uurimisvälistest tegevustest kas loobuma või need muust tegevusest eraldama ning suurendama strateegiliste talituste panust uurimistegevusse. OLAF korraldas 2006. aastal ümber oma direktoraadid ning uue organisatsioonilise struktuuri (vt **II lisa**) eesmärk oli keskenduda rohkem OLAFi uurimisfunktsioonile.

JOONIS 2

30 LÄBIVAADATUD JUHTUMI HINDAMISKRITEERIUMID



Allikas: 30 juhtumi analüüs.

UURIMISVÄLISTEST TEGEVUSTEST EI OLE LOOBUTUD

8. Kontrollikoda esitas neli soovitus tegevustest loobumiseks või nende muust tegevusest eraldamiseks. Soovitus anda üle edasiste meetmetega seotud tegevused (7. soovitus) kiideti osaliselt heaks. Kuna komisjon soovis endiselt näha OLAFi pettuste vastu võitleva asutusena, mitte uurimistele kesken-dunud talitusena, siis ei kiidetud heaks ülejäänud kolme soo-vitust: pettusevastase strateegia eest vastutuse üleandmine teistele komisjoni talitustele (14. soovitus); vastutuse üleand-mine rahastamisprogrammide juhtimise eest teistele komisjoni talitustele (15. soovitus) ja kooskõlastus- ja toetustegevuse eraldamine uurimistööst (2. soovitus).
9. Seoses 7. soovitusega (edasiste meetmete võtmisega seotud tegevuse üleandmine) on võetud meetmed esmase vastutuse üleandmiseks komisjoni talitusele⁷. OLAF on endiselt seotud kohtulike ja distsiplinaarsete meetmetega (üksus C1, vt or-ganisatsiooni skeem *II lisas*) ja edasiste finantsmeetmetega (üksused C2 ja C3). OLAFi roll on luua optimaalsed tingimu-sed järelkontrolliks ning kontrollida, kas komisjoni talitused ja riiklikud ametiasutused on võtnud vajalikud meetmed.

⁷ Komisjoni otsus – teatis K(2007) 5709, 27.11.2007, milles selgitatakse OLAFi ja komisjoni eelarvevahendite kasutajate vastavaid kohustusi seoses eeskirjade vastasel tehtud kulutuste finantsalaseks kontrollimiseks võetavate meetmetega.

TABEL 2

TÖÖTAJASKONNA JAGUNEMINE 2004–2009¹

Kuupäev	Uurimine ja operatiivtöö (direktoraadid A ja B)			Muu tegevus (direktoraadid C ja D, peadirektor ja järelevalvekomitee)			OLAF kokku	Uurimine ja operatiivtöö (%)
	Amet-nikud ja ajutised töötajad	Lepin-gulised töötajad	Kokku	Ametnikud ja ajutised töötajad	Lepin-gulised töötajad	Kokku		
2004. a lõpp	100	25	125	165	65	230	355	35,2%
2005. a lõpp	107	22	129	174	67	241	370	34,9%
2006. a lõpp	110	25	135	180	77	257	392	34,4%
2007. a lõpp	126	21	147	205	100	305	452	32,5%
2008. a lõpp	140	20	160	212	93	305	465	34,4%
2009. a lõpp	143	22	165	217	111	328	493	33,5%

¹ Tabelis on ära toodud tegelik töötajate arv.

Allikas: OLAF.

10. **Tabelis 2** on esitatud uurimiste ja operatiivtöö direktoraatides töötavate isikute osakaal, mis on keskmiselt 34% (2004–2009).
11. Osa töötajaid direktoraatides C (operatiivtöö ja poliitika toetamine) ja D (üldküsimused) on kaasatud ka uurimisprotsessi. OLAF võttis 2007. aastal kasutusele ajaplaneerimissüsteemi (TMS), mis salvestab kõikide OLAFi töötajate poolt juhtumitega tegelemisele ja muudele tegevustele kulutatud aega⁸. TMS näitab, et uurimistalituste töötajad ei kuluta kogu tööaega juhtumitega tegelemiseks. 2009. aastal jagunes tööaeg järgmiselt: 63% juhtumitega tegelemisele, 27% juhtumisele ja haldamisele ja 10% poliitikale ja ressursidele. Seevastu teiste direktoraatide töötajad kulutasid 25% oma tööajast juhtumitega tegelemise otsesele toetamisele. Kokku kulus kõikide direktoraatide töötajatel juhtumitega tegelemisele 37% tööajast, nagu näidatud **joonisel 3**⁹. Napilt üle poole sellest oli pühendatud konkreetsetele juhtumitele¹⁰.

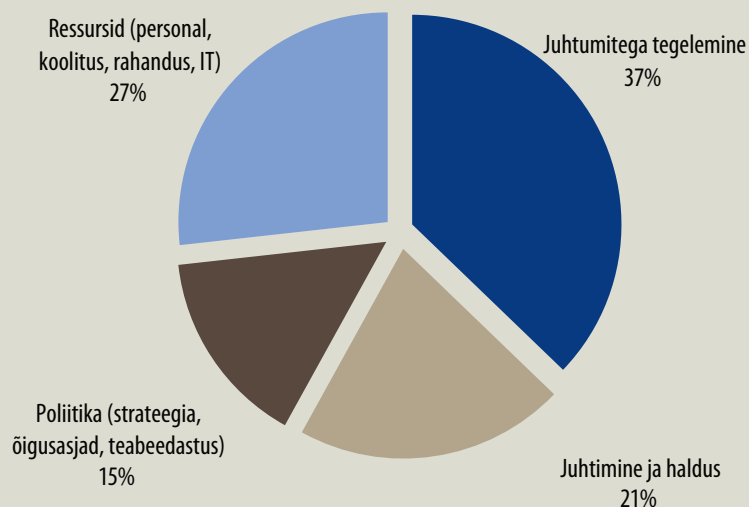
⁸ 2009. aastal salvestati üle 98% kõikidest töötundidest ajaplaneerimissüsteemis.

⁹ Uurimisdirektoraatide töötajate koormus hõlmab ka hindamist ning kooskõlastus- ja toetustegevust.

¹⁰ Korraga mitme juhtumil kallal töötav uurija või üksuse juhataja märgib juhtumitega tegelemiseks kuluva aja ilma konkreetsetele juhtumitele viitamata.

JOONIS 3

TMSis SALVESTATUD TÖÖTAJATE AJAKASUTUS 2009. AASTAL



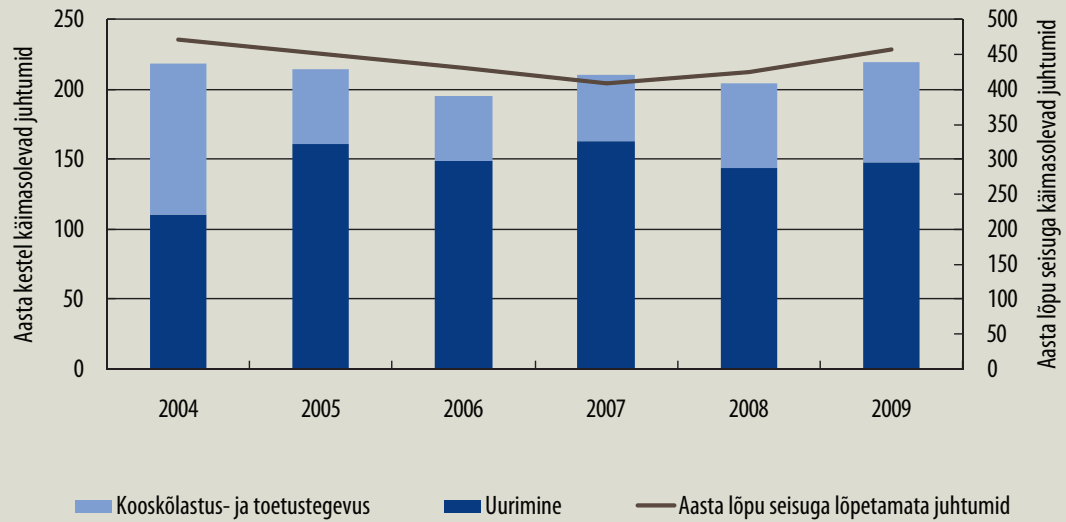
Allikas: OLAFi ajaplaneerimissüsteem.

SUUREM KESKENDUMINE UURIMISTEgevusteLE

12. Kontrollikoda soovitas OLAFil keskendada tegevused uurimisfunktsioonile koos muudatustega määrustes, jättes teistele talitustele vastutuse ennetava või seadusandliku tegevuse eest (17. soovitus).
13. Septembris 2006 loodi endise ühe direktoraadi (B) asemele kaks uurimis- ja operatiivtöö direktoraati (A ja B). Uue organisatsiooni skeemi (vt **II lisa**) eesmärk oli keskenduda rohkem OLAFi uurimisfunktsioonile. Ellu ei ole viidud kontrollikoja soovitus selle kohta, et koos uurimisfunktsioonile keskendumisega tuleks teha ka muudatusi ameti juhtimises määruste muutmise kaudu (vt punkt 38).
14. 30 juhtumist koosneva valimi kontrollimine näitas, et uurimistoimingutele (nagu küsitlused ja kohapealsed kontrollid) keskendutakse rohkem. Samuti näitas see OLAFi muude talituste panust (lisaks direktoraatidele A ja B), mis osalevad uurimisprotsessis ja toetavad seda, andes näiteks vajadusel õigusabi või analüüsides ekspertiisimaterjale (vt **joonis 2**).
15. Veel üks näitaja keskendamisest on OLAFi oma uurimiste osakaalu suurenemine võrreldes kooskõlastus- ja toetustegevusega. OLAFi oma juhtumite osakaal on uurimistes väljendatuna kasvanud 50 protsendilt 2004. aastal 67 protsendini 2009. aastal (**joonis 4**).

JOONIS 4

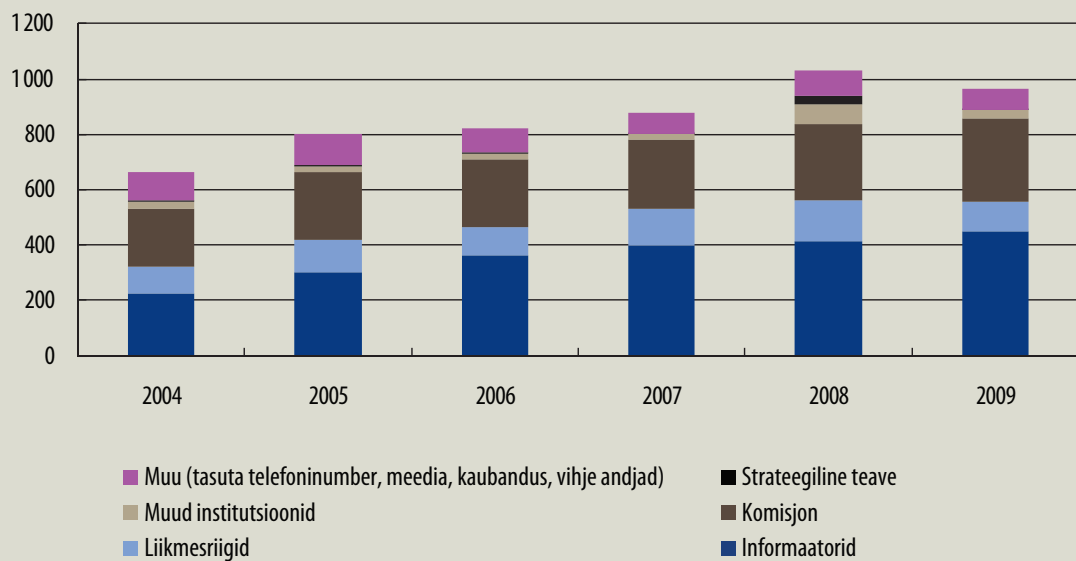
AVATUD JUHTUMITE ANALÜÜS



ALLIKAS: OLAF.

JOONIS 5

AJAVAHEMIKUL 2004–2009 SAADUD ESIALGSE TEABE ALLIKAD



Allikas: OLAF.

STRATEEGILISE TEABE KOGUMISE ÜKSUSE PANUS UURIMISTE GEVUSSE ON ENDEISELT PIIRATUD

- 16.** Kontrollikoda soovitas, et strateegilise analüüsi talitused peaksid seadma eesmärgiks anomaaliate tuvastamise, mille alusel algatada uurimisi (13. soovitus).
- 17.** OLAFi strateegilise teabe kogumise üksus (üksused C2 ja C3) on tõhustanud süsteeme liikmesriikide edastatud andmete usaldusväärsuse parandamiseks, eelkõige seoses eeskirjade eiramisega põllumajanduse ja struktuurifondide valdkonnas. Nüüd pakuvad üksused tooteid, mida kasutavad nii uurimisdirektoraadid kui ka komisjoni ja liikmesriikide asjaomased talitused.
- 18.** Strateegilise teabe kogumise üksus koostab poliitikakujundamise ja tegevusstrateegiaga seotud üldised suunised, määratleb riskivaldkonnad ja pettuse liigid. See võib kas otseselt või kaudselt viia konkreetsete juhtumite¹¹ algatamiseni. 2008. aasta 1. juuli seisuga avatud 332 juhtumist kuus (st 2%) algatati otseselt strateegilise teabe alusel. **Joonisel 5** on ära toodud ajavahemikus 2004–2009 saadud kogu esialgse teabe allikad, teabest 0,7% tuli strateegilise teabe üksuselt.

¹¹ OLAFi asjaajamiskorra käsiraamat, 1. detsember 2009, osa 3.1.9.

UURIMISTE TÕHUSTAMINE

- 19.** Kontrollikoda kontrollis eriaruandes nr 1/2005 esitatud soovitude põhjal võetud meetmeid, mille eesmärgiks oli parandada uurimiste kavandamist ja järelevalvet ning tagada, et uurimised viiakse läbi õigeaegselt ning vastavalt selgetele õiguslikele ja menetluslikele raamistikule.

KAVANDAMINE EI HÖLMA TÖÖJÕUDU EGA LÕPETAMISE TÄHTAEGU

- 20.** Kavandamisega seoses soovitas kontrollikoda luua juhatuses väiksemad grupid, mis koosneksid direktoritest ja üksuste juhatajatest, et koostada uurimistele selgemad kavad ja eesmärgid (3. soovitus) ja võtta kasutusele uurimistele kulutatava aja kalkultatsioone sisaldav, töökavadega seotud ajakasutuse registreerimissüsteem (5. soovitus).
- 21.** Järgides soovitusi väiksemate gruppide kohta juhatuses, kohtub juhatus nüüd üle nädala vastavalt kui juhatus A ja juhatus B, juhatuste koosseis vastab kahe uue direktoraadi (A ja B) pädevusele. Selline jagamine oleks pidanud võimaldada juhtumi uurimise algatamise ettepanekute põhjalikumat analüüsimist. Kontrollikoja läbivaadatud uurimiste valimist selgus aga, et kolmandikul juhtudest ei olnud kavade eesmärgid selged (vt **joonis 2**).
- 22.** Seoses 5. soovitusel võeti 2007. aasta oktoobris kasutusele ajaplaneerimissüsteem (TMS). Kõik OLAFi töötajad (välja arvatud järelevalvekomitee) peavad oma ajakasutuse ülesannete kaupa kirja panema. 2009. aastal registreeriti üle 98% kõikidest töötundidest ajaplaneerimissüsteemis. Hetkel kasutatakse süsteemi lihtsalt aja registreerimiseks. Süsteemi andmeid ei kasutata juhtumitega seotud töö juhtimiseks.
- 23.** Saadud teabe esialgne hindamine (vt punkt 32) hõlmab töökaava, milles on märgitud ära uurimise esimesed etapid ning mis vaadatakse üle järelevalvekomiteele esitatava 9 kuu aruandes. Kuigi töökavas on ära toodud uurimiste arv ning vajalikud erioskused, ei hinnata selles uurimisele kuluvat aega ega lõpetamise kuupäevi. TMSi ei kasutata kavandamise eesmärgil. Väljaspool TMSi koostab üksus B2 (mis tegeleb tollijuhtumitega) ajakavasid uurijate töö kavandamiseks. Kavade tuleb küll mõnikord uurimistegevuse käigus ümber muuta, sest soovitud uurimise algatamiseks põhinevad antud hetkel saadaoleval teabel ning esialgse hindamise etapis ei saa uurimistoiminguid teha¹².

¹² OLAFi käsiraamat, 1. detsember 2009, osa 3.2.1. Kontrollikoja valimi juhtumitest kahe puhul alustati aga uurimistegevust pärast juhatuse soovitusi, kuid enne direktori ametlikku uurimise algatamise otsust. Ühel neist juhtudest olid kõik uurimisetapid läbi viidud juba enne uurimise algatamise otsuse langetamist.

PRIORITEETIDELE KESKENDUMISEKS VÕETUD MEETMED

- 24.** Kontrollikoda soovib, et uurimiste käigus tuleks keskenduda prioriteetidele, et olemasolevaid vahendeid kõige paremini ära kasutada (4. soovitus).
- 25.** Välisuurimiste puhul on võetud kasutusele *de minimis* (vähese tähtsuse)¹³ lähenemine, mis põhineb indikatiivsetel väärtuslabeledel¹⁴ ja muudel kriteeriumidel, nagu mainelanguse oht, süstemaatilise pettuse ilmingud ja teiste pädevate uurimisorganite olemasolu.
- 26.** Alates 2004. aastast on OLAFi töötajaskond kasvanud 39%, 355 töötajalt 493ni; uurimis- ja operatiivtegevuse direktoraatide töötajaskond on suurenenud 32%, 125 töötajalt 165ni (vt **tabel 2**). Töötajate arvu suurenemisega uurimis- ja operatiivtegevuse direktoraatides ei ole kaasnenud vastav uurimiste arvu suurenemine (vt **joonised 1 ja 4**). 2009. aastal viis OLAF iga uurimis- ja operatiivdirektoraadi töötaja kohta läbi vähem uurimisi kui 2004. aastal (2,8 avatud juhtumit 3,7 asemel). Selline areng annab tunnistust järgnevast:
- o *de minimis* poliitika tõttu keskendutakse tõsisematele ja keerukamatele juhtumitele;
 - o OLAFi enda uurimiste osakaal suureneb pidevalt (vt **joonis 4**);
 - o suuremate uurimisalaste ressursside suunamine üha suureneva sissetuleva teabehulga hindamisele (vt **joonis 5**). Juhtumite uurimise algatamiseni mitte viiva analüüsitud esialgse teabe hulk kahekordistus 364 selliselt juhtumiks mittekvalifitseeruvalt uurimiselt 2004. aastal (sh 108 *prima facie* juhtumiks mittekvalifitseeruvat uurimist¹⁵) 755ni 2009. aastal (sh 267 *prima facie* juhtumiks mittekvalifitseeruvat uurimist).

¹³ Lühendatud versioon ladina maksimumist *de minimis non curat lex*, „seadus ei tegele pisiasjadega“. Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsioon (EÜT C 316, 27.11.1995, lk 49) sätestab, et kriminaalvastutusele võtmiseks loetakse üle 50 000 euro suurust pettust raskeks kelmuseks.

¹⁴ 1 miljon eurot tolli, sigarettide ja kaubandusvaldkondades; 100 000 eurot põllumajanduse ja struktuurifondide valdkonnas; 50 000 eurot otsekulude ja välisabiga seotud juhtumite puhul (Vt OLAFi 2009. aasta tegevusaruanne, lk 5: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/olaf_aar.pdf).

¹⁵ *Prima facie* juhtumiks mittekvalifitseeruvad uurimised on seotud teabega, mis selgelt ei kuulu OLAFi pädevusalasse või ei õigusta OLAFi ressursside kasutamist.

UURIMISTE KESTUS EI OLE VÄHENENUD

- 27.** Kontrollikoda soovitas panna paika uurimiste maksimaalse kestuse (6. soovitus). Komisjon nõustus mõttega määrata uurimiste läbiviimiseks maksimaalsed tähtajad ja tegi õigusakti ettepaneku¹⁶ määrata standardkestuseks 12 kuud, mida võib pikendada kuni kuue kuu kaupa ameti direktori otsuse alusel, mis on tehtud pärast nõupidamist järelevalvekomiteega. Siiani ei ole aga õigusraamistikus muudatusi tehtud.
- 28.** OLAFi 2010. aasta juhtimiskava miinimumeesmärk oli lõpetada 75% juhtumitest 24 kuu jooksul, millest 10% vähem kui üheksa kuu jooksul. Määrus (EÜ) nr 1073/1999 sätestab, et kui uurimine on kestnud üle üheksa kuu, teatab direktor järelevalvekomiteele selle lõpetamist takistavad põhjused. Uurimiste kestus on oluline mitte ainult aegumisrisiki tõttu, vaid ka OLAFi tõhususele ning uurimistega seotud isikutele.
- 29.** Uurimise kestust kontrollivad üksuste juhatajad igapäevase järelevalve kaudu, igakuiste tegevusaruannete abil ning direktoraadis B iga kolme kuu järel koostatavate juhtumite aruannete abil. Juhatas on kaasatud ainult juhtumite algatamise ja lõpetamise etapis. Üle üheksa kuu kestvate juhtumite puhul koostab uurija järelevalvekomiteele aruande, milles kirjeldab juhtumi seisu, viivituse põhjusi ning nimetab uurimise lõpetamise hinnangulise tähtaja. Uues käsiraamatus nõutakse ka ainult sisemiseks otstarbeks mõeldud 18 kuu aruande esitamist¹⁷. Rohkem selliseid aruandeid ei nõuta, kuigi suurem osa uurimisi kestab kauem kui 18 kuud. Endiselt tuleb parandada käimasolevate juhtumite haldamist, et lahendada probleeme kiiremini ning vältida pikki tegevusetuse perioode.

¹⁶ Vt KOM(2004) 103 (lõplik), kavandatud uus artikli 6 lõige 7, lk 10.

¹⁷ OLAFi asjaajamiskorra käsiraamat (1. detsember 2009, osa 1.4.7) sätestab: „Kui juhtum on üheksa kuud pärast uurimise algatamist ikka veel pooleli, esitab uurija järelevalvekomiteele aruande, milles kirjeldab kokkuvõtlikult väidetavaid õigusrikkumisi, juhtumi seisu, viivituse põhjusi ning nimetab uurimise lõpetamise hinnangulise tähtaja. 18 kuud pärast uurimise algatamist tuleb juhatusele esitada aruanne samasuguse sisemenetluse alusel.“

- 30.** *Tabelist 3* on näha, et üheksa kuuga lõpetatud juhtumite arv perioodil 2004–2009 on üldiselt vaid veidi üle 10%, mis on kooskõlas aasta juhtimiskavas seatud eesmärgiga.
- 31.** Kuigi perioodil 2004–2009 on juhtumite arv inimese kohta uurimis- ja operatiivtegevuse direktoraatides on vähenenud (vt punkt 26), ei ole see mõjutanud juhtumite kestust. Kõikide juhtumite (sise- ja välisuurimised, kriminaalabi ja kookõlastusjuhtumid) keskmine kestus on ajavahemikus 2004–2009 väga vähe muutunud ning on endiselt natuke üle kahe aasta (25 kuud), nagu näidatud *joonisel 6*. Paljude uurimiste lõpetamiseks kulub märgatavalt kauem kui kaks aastat. 2009. aasta lõpuks oli 457 käimasolevast juhtumist 125 (27%) kestnud üle kahe aasta. Nendest 33 juhtumit olid kestnud üle kolme aasta ja veel 21 üle nelja aasta. 30 juhtumist koosneva valimi kontrollimisel selgus, et pikk kestus on mõnikord põhjustatud välisteguritest, kuid sagedamini on põhjuseks sisemised tegurid, nagu näiteks juhtumitele määratud ressursside puudumine või prioriteetide muutumine.

TABEL 3

ÜHEKSA KUU JOOKSUL LÕPETATUD JUHTUMID

Lõpetamise aasta	Lõpetatud juhtumeid kokku	Üheksa kuuga lõpetatud juhtumeid kokku	%
2004	339	60	18%
2005	233	27	12%
2006	217	24	11%
2007	232	21	9%
2008	187	21	11%
2009	188	20	11%

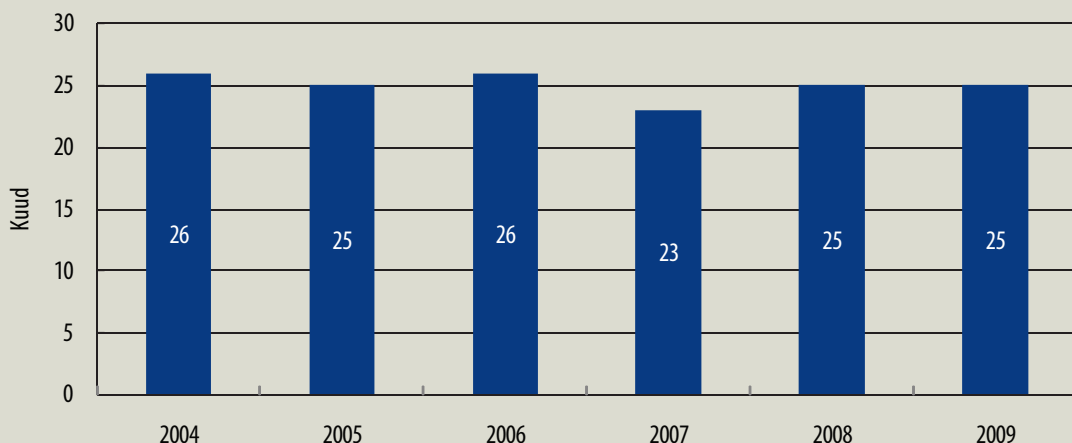
Allikas: OLAF.

- 32.** Pika kestuse probleem kehtib lisaks uurimistele ka esialgsete hinnangute puhul. Kui OLAFi on esmakordselt jõudnud teave (või on ta selle ise kogunud) võimaliku pettuse kohta, viiakse läbi selle esialgse teabe hindamine, et otsustada, kas alata juhtumi uurimine või mitte. Saadava esialgse teabe hulk on ajavahemikus 2004–2009 märgatavalt surunenud, 662 teatelt 965ni (vt **joonis 5**). Hindamise kestust mõjutab vajadus koguda teavet välistelt organisatsioonidelt, uurijate töökoormus ning ka tõsisematele ja keerukamatele juhtumitele keskendumise poliitika (vt punkt 25). Seetõttu võib hindamiseks kuluda palju kauem aega kui OLAFi käsiraamatus ette nähtud kaks kuud¹⁸. Hindamiste keskmine kestus on kahekordistunud: 2004. aastal oli see 3,5 kuud, 2009. aastal aga 7,1 kuud. 2009. aasta lõpus oli 72 juhtumi hindamine kestnud rohkem kui 12 kuud, mis moodustab 16% juhtumite koguarvust (459).
- 33.** Kontrollikoja läbiviidud 30 juhtumi kontroll (kokkuvõtte esitatud **joonisel 2**) näitas, et otsust juhtumi uurimise algatamiseks ei tehtud õigeaegselt 11 juhul. 30 kontrollitud juhtumi puhul oli hindamise keskmine kestus kuus kuud.

¹⁸ OLAFi käsiraamatu osa 3.2.2 sätestab, et juhtumi esialgne hindamine tuleb viia läbi kahe kuu jooksul pärast esialgse teabe saamist. Kui see ei ole võimalik, peab uurija paluma pikendust vastutavalt üksusejuhatajalt. Sellisel juhul tuleb esialgne hindamine lõpetada vastutava üksusejuhataja lubatud perioodi jooksul, mis ei tohi olla pikem kui kuus kuud alates esialgse teabe saamisest. Kui hindamise lõpetamiseks vajalik teave ei ole ka pärast poolt aastat saadaval, peab valdkonna eest vastutav direktor pikenduseks loa andma.

JOONIS 6

JUHTUMITE KESKMINE KESTUS PERIOODIL 2004–2009¹



¹ Aluseks on aasta lõpu seisuga avatud juhtumite ja aasta kestel avatud juhtumite arvu suhe.

Allikas: OLAF.

SUUREM TOETUS JUHTUMITE HALDUSSÜSTEEMIST JA PERSONALIOSAKONNAST

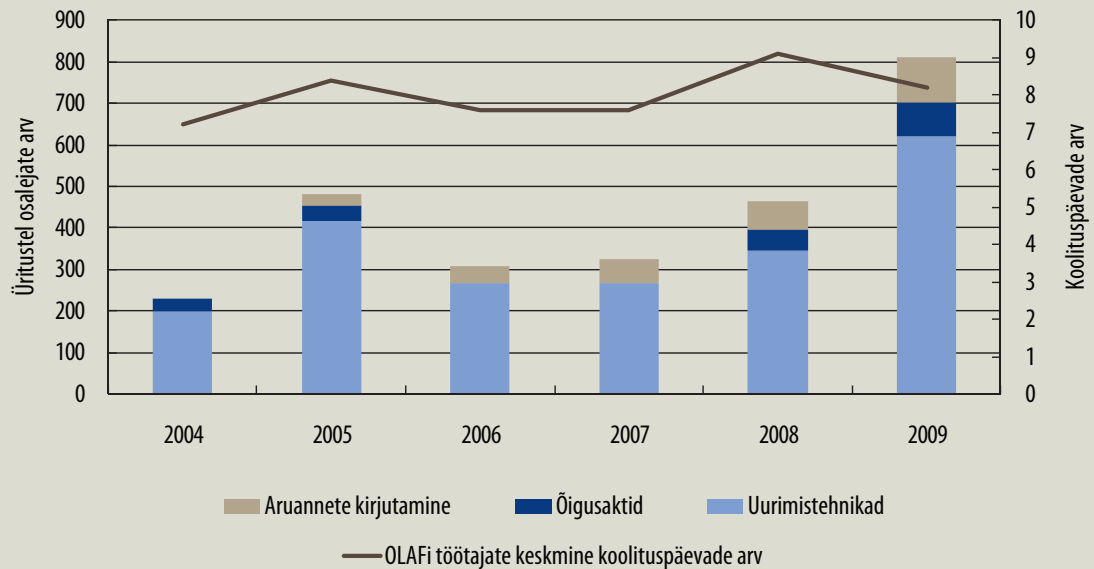
- 34.** Kontrollikoda soovitas arendada edasi juhtumite haldussüsteemi kui haldusvahendit, võimaldada uurijatele rohkem koolitust uurimistehnikate, õigusaktide ja aruannete kirjutamise alal (10. soovitus) ja võtta struktuuriprobleemide lahendamiseks kasutusele personalijuhtimise suunised (12. soovitus).
- 35.** Juhtumite haldussüsteemi kasutatakse nüüd rohkem ning sinna salvestatakse kõik peamised dokumendid. Andmekaitsealast teavet ei sisestata aga süstemaatiliselt. Kooskõlas määrusega (EÜ) nr 45/2001¹⁹ tuleb võtta vastu otsus, kas teavitada füüsilisi isikuid sellest, et OLAF säilitab ja käsitleb nende isiklike andmeid (mis salvestatakse juhtumite haldussüsteemis kui „teavitatud“), või mitte teavitada (mis salvestatakse juhtumite haldussüsteemis kui „mitteteavitatud“), näiteks juhul, kui teavitamine seaks uurimise ohtu. Kontrollitud 30 juhtumist viiel ei olnud aga vastu võetud otsust kahtlusaluse teavitamise või mitteteavitamise kohta. Lisaks tuletab kontrollikoda meelde, et andmekaitsemääruse kohaselt peavad isikuandmed olema täpsed ja vajaduse korral ajakohastatud²⁰. Sellega seoses märgib kontrollikoda, et kui uurimine lõpetatakse ilma edasisi meetmeid võtmata ning algseid süüdistusi ei suudetud tõestada, ei kajastu see juhtumite haldussüsteemis asjaomase isiku määratluses. Selles asjas tuleks konsulteerida Euroopa andmekaitseinspektoriga.
- 36.** Koolitusega seoses on *joonisel 7* ära toodud OLAFi töötajate koolituste arv uurimistehnikate, õigusaktide ja aruannete kirjutamise alal alates 2004. aastast ning näha on koolitustel osalejate arvu suurenemine 2009. aastal. OLAFi siseauditi üksuse 2009. aasta jaanuari aruanne koolituste kohta kordas eriaruande nr 1/2005 sõnumit ning rõhutas vajadust parandada koolitusvajaduste analüüsimist.
- 37.** Töötajaskonna struktuuriprobleeme on käsitletud alaliste ametkohtade arvu suurendamise ja seeläbi ka ajutiste ametikohtade arvu ja osakaalu vähendamise kaudu (vt *tabel 4*).

¹⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2000. aasta määrus (EÜ) nr 45/2001 üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta (EÜT L 8, 12.1.2001, lk 1).

²⁰ Määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 4 lõige 1.

JOONIS 7

OLAFi TÖÖTAJATE KOOLITUSTEL OSALEMINE



Allikas: OLAF.

TABEL 4

AJUTISTE AMETIKOHTADE OSAKAALU VÄHENDAMINE¹

Aasta	Alalised ametikohad	Ajutised ametikohad	Ametikohti kokku	Ajutiste ametikohtade protsent
2004	183	146	329	44%
2005	201	146	347	42%
2006	238	119	357	33%
2007	252	116	368	32%
2008	261	116	377	31%
2009	270	114	384	30%
2010	282	102	384	27%

¹ Lisaks 384 ametikoha loomisele oli märtsis 2010 tööl ka 131 lepingulist töötajat, sh 65 töötajat teabetalitusel direktoraadis D.

Allikas: OLAF.

ÕIGUSLIKU JA MENETLUSLIKU RAAMISTIKU LÄBIVAATAMINE ENDISELT MENETLEMISEL

- 38.** Seoses õigusliku ja menetlusliku raamistikuga soovitas kontrollikoda kodifitseerida ja avaldada menetlused, et kaitsta uurimisaluse isiku õigusi kõikides uurimisetappides ning võimaldada käimasolevate uurimistoimingute seaduslikkuse kontroll (8. soovitus).
- 39.** Detsembris 2009 võttis OLAFi direktor vastu uue asjaajamis-korra käsiraamatu, mis avaldati mais 2010. Õiguslik raamistik ei ole aga kontrollikoja eelmisest aruandest saadik muutunud, kuna käsiraamatus sisalduvad suunised ei ole kavandatud omama õigusjõudu²¹ ja kuna määrust (EÜ) nr 1073/1999 OLAFi läbiviidavate juurdluste kohta ei ole veel muudetud²². Endiselt puudub sõltumatu käimasolevate uurimistoimingute õiguslikkuse kontroll²³ ja ei ole ka eeskirju, mis tagaks uurimistoimingute toimumise ennustatavas järjekorras, kindluse ärakuulamiste ajastuse osas ja selle, et uurimisaluse isiku õigus õiglasele ärakuulamisele ja ligipääs oma toimikule on kaitstud uurimise kõigis tähtsamates etappides²⁴.

PROBLEEMID KOOSTÖÖS EUROJUSTI JA LIIKMESRIIKIDEGA

- 40.** Kontrollikoda soovitas selgitada koostöökorraldust liikmesriikide ametiasutustega erimääruse vastuvõtmise abil või kokkulepete kaudu riiklike uurimistalitustega (9. soovitus).

²¹ Vt käsiraamatu eessõna, mis on saadaval OLAFi veebilehel.

²² Komisjoni ettepanekut (KOM(2006) 244 (lõplik), 24.5.2006) määruse (EÜ) nr 1073/1999 muutmise kohta ei ole veel vastu võetud. Kontrollikoda andis selle ettepaneku kohta välja arvamuse nr 7/2006 (ELT C 8, 12.1.2007, lk 1).

²³ Vt eriaruanne nr 1/2005, punkt 83.

²⁴ OLAFi järelevalvekomitee arvamus nr 5/2010 juurdlustega seotud põhiõiguste kaitse ja menetluslike tagatiste kohta.

- 41.** 2006. aastal esitas komisjon muudetud ettepaneku vastastikust haldusabi käsitleva määruse²⁵ kohta, mida parlament ja nõukogu ei ole veel vastu võtnud. OLAF sõlmis halduskoostöö korra kokkulepped kümne liikmesriigi ametiasutustega ning käimas on läbirääkimised veel nelja liikmesriigiga²⁶. Mitu liikmesriiki ei ole aga OLAFile teada andnud, milline riiklik ametiasutus või uurimistalitus juhib koostööd OLAFiga otsekulutuste alal või ei ole määratud vajalikku riiklikku või õigusasutust, kes oleks pädev otsekulutuste valdkonnas. Seetõttu osutatakse OLAFile mõnes liikmesriigis endiselt vähe tuge ning esineb raskusi kohapealsete kontrollide ja uurimiste läbiviimisel, eriti kui riiklikel inspektoritel puudub määruses (Euratom, EÜ) nr 2185/96²⁷ märgitud kontrollipädevus.
- 42.** Audit kinnitas kontrollikoja arvamuses nr 8/2005 esitatud tähelepanekut, et olemasolev õiguslik raamistik pettuste ja rikkumistega võitlemiseks on keerukas ning seda on raske rakendada ja et komisjoni ja liikmesriikide vahelises koostöös esineb endiselt puudusi²⁸. Audit kinnitas ka, et kuna OLAFi uurimisõigus on piiratud, on liikmesriikide reageerimine OLAFi taotlustele endiselt loid²⁹.
- 43.** Raskusi võib tekkida ka siis, kui OLAFi uuritavad süüdistused hõlmavad mitme liikmesriigi majandustegevuses osalejaid. Sellistel juhtudel on oluline koostöö Eurojustiga, sest Eurojust vastutab riiklike kriminaaluurimiste ja kohtu alla andmise menetluste kooskõlastamise eest. Selleks, et koostöö oleks võimalikult tõhus, kirjutati 24. septembril 2008 alla praktilisele kokkuleppele Eurojusti ja OLAFi vahelise koostöö korra kohta³⁰. Praktilise kokkuleppe kohaselt peab OLAF Eurojusti kohe teavitama juhtumist, mis näib otseselt hõlmavat kohtualast koostööd kahe või enama liikmesriigi pädevate asutustega, või kui juhtum puudutab liikmesriiki ja ühendust. Kontrollikoja valimi põhjal vastab nendele kategooriatele 20% juhtumitest. Kuigi OLAFi ja Eurojusti kvartaalsed kohtumised toimuvad nagu lepingus ette nähtud, on tegelik koostöö juhtumite kohta teabe edastamise näol piiratud. 2008. aastal edastas OLAF Eurojustile teavet viie juhtumi kohta ning 2009. aastal vaid ühe juhtumi kohta.

²⁵ KOM(2006) 473 (lõplik), 14.9.2006.

²⁶ Kord on pandud paika järgmiste liikmesriikide ametiasutustega: Belgia, Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Eesti, Hispaania, Itaalia, Leedu, Malta, Rumeenia, Slovaki Vabariik. Läbirääkimised on käimas Taani, Läti, Saksamaa ja Ühendkuningriigi ametiasutustega.

²⁷ Nõukogu 11. novembri 1996. aasta määrus (Euratom, EÜ) nr 2185/96, mis käsitleb komisjoni tehtavat kohapealset kontrolli ja inspekteerimist, et kaitsta Euroopa ühenduste finantshuve pettuste ja igasuguse muu eeskirjade eiramise eest (EÜT L 292, 15.11.1996, lk 2).

²⁸ Vt arvamuse nr 8/2005 punktid 34–36 (ELT C 313, 9.12.2005, lk 1).

²⁹ Eriaruanne nr 1/2005, punkt 15.

³⁰ ELT C 314, 9.12.2008, lk 3.

- 44.** Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 85 laiendab Eurojusti rolli uurimiste algatamisel. Sellega seoses märgib kontrollikoda ära detsembris 2009 Euroopa Ülemkogu heakskiidetud soovitusel Eurojusti riiklike liikmete volituste võimaliku suurendamise kohta, Eurojusti kolleegiumi volituste suurendamise kohta või Euroopa prokuratuuri loomise kohta³¹. Sellesuunaliste arengute jaoks on vajalik mõjusam koostöö OLAFi ja Eurojusti vahel.

ARUANDLUS UURIMISTE MÕJUSUSE KOHTA

- 45.** Auditiga hinnati, kas OLAFi võetud meetmete tulemusel on uurimiste eesmärgid selgemad ja kas esitatakse asjakohaseid ja usaldusväärseid aruandeid.

SIHTE SEATAKSE JA KONTROLLITAKSE, KUID NEED EI OLE TULEMUSTELE SUUNATUD

- 46.** Kontrollikoda soovitas täpsustada uurimiste saavutatavad tulemused ning võtta kasutusele tulemusnäitajad (1. soovitus).
- 47.** Ametile tervikuna ning teatud sektoritele ja geograafilistele piirkondadele seab OLAF nüüd eesmärgid aasta juhtimiskavas koos selgelt kvantifitseeritud sihtidega. Sihte kontrollitakse aasta juhtimiskava igakuise ajakohastamise abil³² ja lisateavet antakse igakuistes tegevusaruannetes³³.
- 48.** Individuaalsete uurimiste osas leiti esialgse hindamise käigus, et uurimistel puuduvad selged finantseesmärgid. Kuigi uurimistega seotud summad ei ole alati põhiprobleemiks, tuleks saadud teabe esialgse hindamise käigus määratleda võimaliku finantsmõju ja tagasinõude maht.

³¹ Euroopa Ülemkogu 2009. aasta detsembris heakskiidetud Stockholmi programm, ülemkogu dokument 17024/09, lk 24.

³² Aasta juhtimiskava igakuisel ajakohastamisel märgitakse ära teatud sektorites ja geograafilistes piirkondades avatud juhtumite protsent, edasised meetmed nende juhtumite osas, mille finantsmõju ületab teatud summa, nende juhtumite osakaal, mille lõpetamisele järgnesid edasised meetmed, juhtumite algatamise ja lõpetamise suhe, teatud aja jooksul lõpetatud juhtumite protsent ja juhtumite arv uurija kohta.

³³ Igakuistes tegevusaruannetes tuuakse ära jooksva aasta senised tulemused ja nelja eelneva aasta omad vanglakaristuste ja tagasisaadud summade osas ning esitatakse ka hindamiste, uurimiste ja edasiste meetmete kestus.

TULEMUSLIKKUSE ARUANDED EI KASUTA SAADAOLEVAT TEAVET TÄIELIKULT ÄRA

- 49.** Kontrollikoja soovitus oli, et OLAFi tulemuslikkuse aruanded peavad põhinema asjakohasel ja usaldusväärsel teabel. Aruanded peavad võimaldama võrdlust ajalises lõikes ning sisaldama näitajaid, mis põhinevad tegelikel tulemustel (11. soovitus).
- 50.** OLAF esitab järgmisi tulemuslikkust kajastavaid aruandeid ja edasisi meetmeid käsitlevaid dokumente: aasta juhtimiskava igakuine ajakohastamine, igakuised juhtimisaruanded, aasta tegevusaruanne, aasta tulemusaruanne ja jooksvad aruanded (nagu 2008. aasta aruanne kohapealsete kontrollide kohta).
- 51.** Juhtumi uurimise lõpetamisel esitatakse juhatusele lõplik juhtumiaruanne. Juhatuse soovitus, kas juhtum lõpetada edasiste meetmetega või ilma. Edasised meetmed hõlmavad vahendite tagasinõudmist ja kriminaalmenetluste algatamist³⁴. Meetmete eest ei vastuta mitte OLAF, vaid komisjoni peadirektoraadid ja riiklikud ametiasutused. OLAFi ülesanne on luua optimaalsed tingimused edasiste meetmete võtmiseks ning kontrollida, kas meetmed on võetud.
- 52.** *Tabelis 5* on näidatud, kuidas teavet eri aegadel (iga kuu, iga aasta või jooksvalt) ja eri lugejatele (sise- või välislugejad) koostatavates dokumentides edastatakse.

³⁴ OLAFi käsiraamatus on määratletud nelja liiki edasised meetmed: haldusalased, finantsalased, kohtulikud ja distsiplinaarsed.

53. Lugejal on keeruline saada ülevaadet OLAFi tulemustest. Teave on esitatud mitmes eri eesmärkidel koostatud ja eri lugejatele mõeldud dokumendis. Juhtumite haldussüsteemis olevat põhjalikumalt lisateavet ei avaldata. Iga-aastane tegevusaruanne ei võimalda lugejal võrrelda OLAFi tulemusi ajalises lõikes, sest puudub eelnevate aastate peamise statistika kokkuvõte. Aasta tulemusaruandes esitatakse võrdlused eelnevate aastatega seoses mitme tegevusnäitajaga (saadud teave, läbi viidud esialgsed hindamised, uurimise algatamise otsused ja juhtumite keskmine kestus), võimalike tulemustega (edasiste meetmetega lõpetatud uurimiste protsent) ja tegelike tulemustega (reaalselt tagasi saadud vahendid). See ei loo aga seost OLAFi tegevuse (aasta jooksul lõpetatud juhtumite arv) ja sellele järgnevate võimalike (näiteks tagasinõudmiseks mõeldud summad) ja tegelike (näiteks tegelikult tagasi saadud summad) tulemuste vahel.

TABEL 5

TULEMUSNÄITAJATE KÄTTESAADAVUS

	Igakuised sisearuanded		Avalikud aruanded		
	igakuised aruanded		Aastaaruanded		Jooksvad aruanded
	Aasta juhtimiskava igakuine ajakohastamine	Igakuine juhtimisaruanne	Aasta tegevusaruanne	Aasta tulemusaruanne	2008. a aruanne kohapealsete kontrollide kohta
Tegevus					
Lõpetatud uurimiste arv	✓	✓	✓	✓	
Võimalikud tulemused					
Edasiste meetmetega lõpetatud uurimiste protsent	✓		✓	✓	
Uurimiste käigus määratletud tagasinõuded					✓
Kasutajate rahulolu¹					
Komisjoni peadirektooraatide seisukohad					
Tegelikud tulemused					
Uurimiste tulemusel tegelikult tagasi saadud summad					✓
Kõikide juhtumite tulemusel tegelikult tagasi saadud summad		✓		✓	

¹ 2007. aastal käivitas OLAF kasutajate rahulolu uuringu, mis ei osutunud edukaks, sest vastajaid oli liiga vähe (45 väljasaadetud küsitluse kohta tuli vaid kuus vastust). OLAF võttis kasutusele komisjoni peadirektooraatidega peetavad töökoosolekud.

Allikas: OLAFi aruanded.

- 54.** Asjakohased näitajad on need, mis mõõdavad seost OLAFi uurimiste, nende võimalike (näiteks tagasinõuetena määratletud summad, soovitusel algatada kriminaalmenetlus) ja tegelike (näiteks tegelikult tagasi saadud vahendid, juhtumid, mille tulemusena määratakse karistus või tehakse kohtuotsus) tulemuste vahel. Kuigi enamasti ei saa OLAF neid näitajaid mõjutada, sõltuvad need siiski OLAFi uurimiste kvaliteedist ja õigeaegsusest.
- 55.** Selleks, et näitaja oleks usaldusväärne, peab see tuginema täpsetel andmetel ning need tuleb esitada järjepidevalt, et võimaldada võrdlusi aastate ja sektorite kaupa (näiteks põllumajandus, toll, välisabi) või uurimiste liigi kaupa (siseuurimine, välisuurimine, kooskõlastus- ja toetustegevus).
- 56.** Juhtumite haldussüsteem sisaldab teavet finantsalastest, kohtulikest ja distsiplinaaralastest tulemustest. Sinna salvestatakse ka juhtumid, mis suleti edasisi meetmeid võtmata, kui OLAF lükkas esialgsed süüdistused ümber või ei suutnud neid tõendada. Juhtumite haldussüsteemis oleva teabe liigid, mille kohta igal aastal aruanded esitatakse, on ära toodud **III lisas**. Näitajad on seotud OLAFi kolme liiki tulemustega: finantsalased, kohtulikud ja valdkondlikud. Finantsalaste ja kohtulike tulemuste puhul on tabelis ära toodud järgnev teave:
- a) tegevus (lõpetatud uurimiste arv);
 - b) võimalikud tulemused (uurimised, mille lõpetamisele järgnesid edasised meetmed, soovitusel vahendite tagasinõudmiseks või kriminaal- või distsiplinaarmenetluse algatamiseks);
 - c) tegelikud tulemused (tegelikult tagasi saadud summad või määratud karistused).
- 57.** Tabelid **III lisas** täiendavad olemasolevates aruannetes esitatud teavet. Tegelikud tulemused on neis seotud aastaga, mil juhtumid lõpetati. Teave on esitatud selleks, et näidata, kuidas anda aru juhtumite haldussüsteemis leiduvate näitajate kohta, võimaldades usaldusväärset võrdlust ajalises lõikes ning valdkondade ja uurimiste liikide kaupa. OLAFi-poolse lisaanalüüsi ja selgituse abil annab see teave aruannetes täielikuma ülevaate tegevussuundadest ja tulemuslikkusest.

JÄRELEVALVEKOMITEE ROLLI SELGITAMINE

- 58.** Kontrollikoda kontrollis eriaruande nr 1/2005 esitatud järelevalvekomitee rolli selgitamist käsitleva soovitusel põhjal võetud meetmeid.

AJAKOHASTAMISMENETLUSED EI OLE VEEL TÄIELIKUD

- 59.** Kontrollikoda soovitas selgitada järelevalvekomitee rolli, vältimaks uurimistesse sekkumist (16. soovitus).
- 60.** Järelevalvekomitee vaatas 2006. aastal üle oma kodukorra³⁵ ning esitas mitu aruannet ja arvamust OLAFi juhtimise kohta, mille eesmärgiks oli suurendada ameti sõltumatust.
- 61.** Üldkohtu 2008. aasta juuli kohtuotsus³⁶ sätestas, et järelevalvekomitee oluline funktsioon on kaitsta nende isikute õigusi, kelle suhtes OLAF uurimisi läbi viib³⁷. Pärast otsuse teatavakstegemist tuli leida praktiline töökorraldus, et konsulteerida järelevalvekomiteega enne teabe edastamist riiklikele õigusasutustele.
- 62.** Uue käsiraamatu kohaselt tuleb teave esitada vähemalt viis tööpäeva enne edastamist³⁸. Juunis 2010 lepidi kokku OLAFi ja järelevalvekomitee vahelise uue menetluse kohaldamises, eesmärgiga tagada see, et õigusasutusi teavitavatele kirjadele kirjutatakse alla vähemalt viis päeva pärast järelevalvekomiteele mõeldud teatist kavandatud edastamise kohta³⁹.

³⁵ OLAFi järelevalvekomitee kodukord, 24. august 2006 (ELT L 33, 7.2.2007, lk 7).

³⁶ Juhtum T-48/05, 8. juuli 2008.

³⁷ Kohtuotsus sätestab ka, et „ei ole võimalik vaidlustada asjaolu, et selle komiteega enne siseriiklikele õigusasutustele informatsiooni edastamist konsulteerimise nõude eesmärk on anda asjaomastele isikutele õigusi“ (p 168).

³⁸ OLAFi asjaajamiskorra käsiraamat, 1. detsember 2009, osad 3.3.6.1.1 ja 3.4.3.2.1.

³⁹ OLAF esitab ka komiteele kokkuvõtliku teatise, milles on märgitud, kas uurimisel isikut on teavitatud ja kas talle on antud õigus vastata ning kas juhtum on riiklike ametiasutuste seatud ajalistes piirides.

- 63.** Üldkohtu otsust silmas pidades ohustab selline menetlus aga uurimisaluste isikute õigusi, kuna ei kirjeldata võetavaid meetmeid juhuks, kui järelevalvekomitee otsustab esitada arvamuse. Sellealaste siduvate menetluste puudumise tõttu on keeruline kindlaks teha, kas järelevalvekomitee on sekkunud käimasolevate uurimiste läbiviimisse.
- 64.** Lisaks edastab OLAF riiklikele ametiasutustele teavet ilma järelevalvekomiteed teavitamata, kui OLAFi on teada, et riiklikud õigusasutused juba tegelevad juhtumiga. 2009. aastal registreeris OLAF üheksa sellist juhtumit, mil teave edastati riiklikele ametiasutustele ilma järelevalvekomiteed teavitamata, mis on vastuolus Üldkohtu seisukohaga, et „järelevalvekomitee teavitamise kohustus on tingimusteta ning ei jäta mingisugust kaalutlusruumi“⁴⁰.
- 65.** Järelevalvekomitee liikmed nimetatakse ametisse Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni ühisel kokkuleppel (vt OLAFi määruse artikkel 11). Järelevalvekomitee liikme ametiaeg on kolm aastat ja seda võib ühe korra pikendada. Ametiaja lõppedes jäävad liikmed ametisse kuni nende tagasinimetamiseni või asendamiseni. Praeguse järelevalvekomitee liikmed asusid ametisse 30. novembril 2005. Nende ametiaeg sai läbi 29. novembril 2008. Kontrollikoda märgib, et rohkem kui kaks aastat hiljem on otsus nende ametiaega pikendada või liikmed asendada ikka veel vastu võtmata. Selline olukord on ebarahuldav.

⁴⁰ Otsuses sätestatakse: „OLAF peab teavitama [järelevalve] komiteed enne millegi edastamist õigusasutusele“ (p 164) ja „järelevalvekomitee teavitamise kohustus on tingimusteta ning ei jäta mingisugust kaalutlusruumi“ (p 170).

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

UURIMISFUNKTSIOONILE KESKENDUMINE

- 66.** Kontrollikoja eelmises aruandes esitati kuus soovitus seoses OLAFi tegevuse suunamisega uurimisfunktsioonile. Soovitus-test kolm käsitlesid osadest tegevustest loobumist või nende eraldamist (2., 14. ja 15. soovitus) ja neid ei kiidetud heaks. Ülejäänud kolm on osaliselt ellu viidud (7., 17. ja 13. soovitus). Seetõttu on kõik kuus soovitus OLAFi tegevuse uurimisfunktsioonile suunamise kohta endiselt kehtivad.
- 67.** Vahendite eraldamise osas ei ole OLAF suunanud tegevust uurimisfunktsioonile. Komisjon peab OLAFit universaalseks pettuste vastu võitlevaks asutuseks, mitte uurimistele kesken-dunud talituseks. Seetõttu ei kiitnud komisjon heaks kontrolli-koja eelneva aruande soovitusi loobuda sellistest tegevustest nagu pettusevastane strateegia ja rahastamisprogrammide juhtimine. Uurimisdirektoratides töötavate isikute osakaal oli 2010. aasta jaanuaris 34%. Ajaplaneerimissüsteemist selgus, et ametil tervikuna kulus 2009. aastal juhtumitega tegelemisele 37% tööajast (vt punktid 8–11).
- 68.** Uurimisi tehes kasutab OLAF nüüd paremini oma uurimispä-devust, näiteks kohapealsete kontrollide ja küsitluste tege-miseks. OLAFi tugiteenused annavad uurimisse vajadusel oma panuse ja kulutasid 2009. aastal sellele 25% oma tööajast. Sel-les kontekstis on strateegilise teabe üksuste ülesandeks ris-kantsete valdkondade määratlemine, kuid nende töö on harva aluseks uurimise algatamisele (vt punktid 12–18).

JÄRELAUDITI 1. SOOVITUS

OLAF peaks suurendama uurimiste arvu ning nende läbivii-mise kiirust, suurendades oma põhitegevusele ehk uurimis-funktsioonile kasutatava aja osakaalu.

JÄRELAUDITI 2. SOOVITUS

Teabeüksuste panust uurimistöösse tuleks suurendada.

UURIMISTE TÕHUSUSE SUURENDAMINE

- 69.** Kontrollikoja eelmises aruandes esitati kaheksa soovitud uurimiste tõhususe suurendamiseks (soovitused nr 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 ja 12). Nende soovitude rakendamiseks on võetud mõned meetmed, välja arvatud soovitus panna paika uurimiste lõpetamise aeg (6. soovitus). Soovitusi ei ole veel täielikult rakendatud ja seega on need endiselt kehtivad, välja arvatud soovitused 3 ja 12.
- 70.** Kontrollikoja eelmises aruandes esitati soovitud uurimistele selge menetlusliku raamistiku tagamiseks ning kavandamise ja järelevalve parandamiseks, et uurimised õigeaegselt ja tõhusalt ellu viia. OLAF on võtnud meetmed menetlusliku raamistiku selgitamiseks, võttes vastu uue käsiraamatu 2009. aasta detsembris ja sõlmides praktilise kokkuleppe Eurojustiga 2008. aastal. Tõhususe parandamiseks võttis OLAF veel järgmised meetmed: ajaplaneerimissüsteemi kasutuselevõtt, *de minimis*-poliitika väljatöötamine tegevuse suunamiseks tõsistele ja keerukatele juhtumitele, juhtumite haldussüsteemi kasutamise tõhustamine (kuigi seda ei kasutata veel täies mahus), paremini suunatud koolitus, ajutiste töötajate arvu vähendamine ning juhatuse jagamine väiksemateks rühmadeks.
- 71.** Vaatamata OLAFi võetud sammudele tõhususe parandamiseks on edasimineku olnud aeglane ning tõhusus ei ole veel piisav. Uus käsiraamat võeti kasutusele alles detsembris 2009 ja õiguslik raamistik ei ole kontrollikoja eelmisest aruandest saadik muutunud. Kuigi OLAF sõlmis Eurojustiga koostöölepingu, edastas OLAF 2009. aastal Eurojustile teavet vaid ühe juhtumi kohta. Vaatamata sellele, et kulutatud aja salvestamiseks kasutatakse ajaplaneerimissüsteemi, ei kasutata seal sisalduvat teavet uurimiste kavandamiseks ja järelevalveks. Hinnatava esialgse teabe määra on märgatavalt kasvanud ning nende hindamiste kestus on kahekordistunud. Uurimistele kulub endiselt väga pikk aeg, mõnikord on põhjuseks välised tegurid, aga enamasti siiski sisesed, nagu näiteks teised prioriteedid või ressursside puudumine (vt punktid 19–44).

JÄRELAUDITI 3. SOOVITUS

Õiguslik raamistik eeskirjade eiramiste ja pettuste vastu võitlemiseks tuleks uuesti üle vaadata, et lihtsustada ja konsolideerida pettusevastaseid õigusakte. Selline uuendamine aitaks kõrvaldada OLAFi praeguse pädevuse ja menetluste vajakajäämisi, eelkõige seoses koostööga OLAFi ja liikmesriikide pädevate talituste vahel.

JÄRELAUDITI 4. SOOVITUS

OLAF peaks tugevdama koostööd ja partnerlust Eurojustiga, mille ülesandeks vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 85 on liidu finantshuve kahjustavate kuritegudega seotud kriminaaluurimiste ja süüdistuste koordineerimine. Selleks peaks OLAF kohaldama menetlused, et teha kindaks kõik asjakohased juhtumid, edastada teave nende kohta Eurojustile õigeaegselt ning esitada regulaarselt aruandeid koostöö kohta Eurojustiga.

JÄRELAUDITI 5. SOOVITUS

Esialgsed uurimiskavad peaksid sisaldama hinnangulisi ressursse ja tähtaegu, tuleks koostada ajaplaneerimissüsteemis ning neid tuleks süsteemi abil ka kontrollida. Kui uurimistegevus käib, tuleks kavade täitmist jälgida ja neid ajakohastada. Ajaplaneerimissüsteemi teavet tuleks kasutada, et võimaldada mõjusamat toetust uurijatele ja juhtkonnale.

JÄRELAUDITI 6. SOOVITUS

Hindamise ja uurimise kogukestust tuleks rohkem kontrollida, et suurendada uurimiste mõju ning paremini ära kasutada olemasolevaid ressursse. Selleks peaks juhatus osalema pikkade ja keerukate uurimiste järelevalves, et tagada asjakohaste meetmete kohaldamine.

ARUANDLUS UURIMISTE MÕJUSUSUSE KOHTA

- 72.** Kontrollikoja eelmises aruandes esitati kaks soovitus seoses uurimiste tõhususe näitamisega (1. ja 11. soovitus). Osalisele elluviimisele vaatamata on soovitused endiselt kehtivad.
- 73.** Aasta juhtimiskavas on ametile paika pandud selgelt kvantifitseeritud eesmärgid, mida regulaarselt kontrollitakse. Individuaalsete uurimiste osas aga ei panda süstemaatiliselt paika selgeid finantseesmärke (vt punktid 45–48).
- 74.** Juhtumite haldussüsteem sisaldab suurt hulka teavet, mis võimaldab võrrelda OLAFi tulemusi ajalises lõikes ja valdkondade kaupa. See statistika hõlmab tegevust (lõpetatud uurimised), võimalikke tulemusi (edasiste meetmetega lõpetatud uurimised), tagasinõutavaid summasid ja tegelikke tulemusi (reaalselt tagasisaadud summad). Hetkel ei esitata aga seda teavet ühes dokumendis, mis võimaldaks lugejal OLAFi tulemusi hinnata. Ajavahemikul 2004–2009 lõpetatud 696 välisuurimise käigus tuvastati, et tagasi tuleb nõuda 656 miljonit eurot, millest 180 miljonit oli auditi ajaks (2010 aprill) realselt tagasi saadud (vt punktid 49–57).

JÄRELAUDITI 7. SOOVITUS

Individuaalsetele uurimistele tuleks süstemaatiliselt seada selged eesmärgid, mida tuleks ajakohastada, ning tulemused tuleks esitada seoses saavutatud eesmärkidega.

JÄRELAUDITI 8. SOOVITUS

Juhtumite haldussüsteemi tuleb laialdasemalt kasutada juhtimisotsuste tegemisel ja paremate aruannete esitamiseks. OLAFi tegevuse tulemuste statistika, võimalikud ja reaalsed tulemused peaksid olema kättesaadavad ühes aruandes, mis sisaldaks ka võrdlust ajalises lõikes.

JÄRELEVALVEKOMITEE ROLLI SELGITAMINE

- 75.** Kontrollikoja eelmises aruandes esitati ka soovitus seoses järelvalvekomitee rolli selgitamisega (16. soovitus). Sellega seoses on võetud mõned meetmed, kuid soovituse rakendamine on veel puudulik.
- 76.** Pärast Üldkohtu 2008. aasta juuli kohtuotsust kohaldab OLAF uut menetlust, mille kohaselt tuleb enne teabe edastamist riiklikele õigusasutustele konsulteerida järelvalvekomiteega. Menetluses ei kirjeldata aga võetavaid meetmeid juhuks, kui järelvalvekomitee otsustab esitada arvamuse. Kui kohtupraktika välja arvata, ei ole uurimisaluste isikute õigusi kaitsev õiguslik raamistik kontrollikoja eelmisest aruandest saadik muutunud (vt punktid 58–65).

JÄRELAUDITI 9. SOOVITUS

Järelevalvekomitee peaks OLAFiga kokkuleppel panema paika ametliku korra, milles määratleda meetmed juhuks, kui komitee otsustab esitada arvamuse juhtumi kohta, mille puhul komiteega konsulteeriti. Õiguslik raamistik tuleb üle vaadata, et kaitsta paremini uurimisaluse isiku õigusi.

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Igors LUDBORŽS, võttis käesoleva aruande vastu 8. veebruari 2011. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
president

SOOVITUSTE JÄRELAUDITI KOKKUVÕTE (ERIRUANNE NR 1/2005)¹

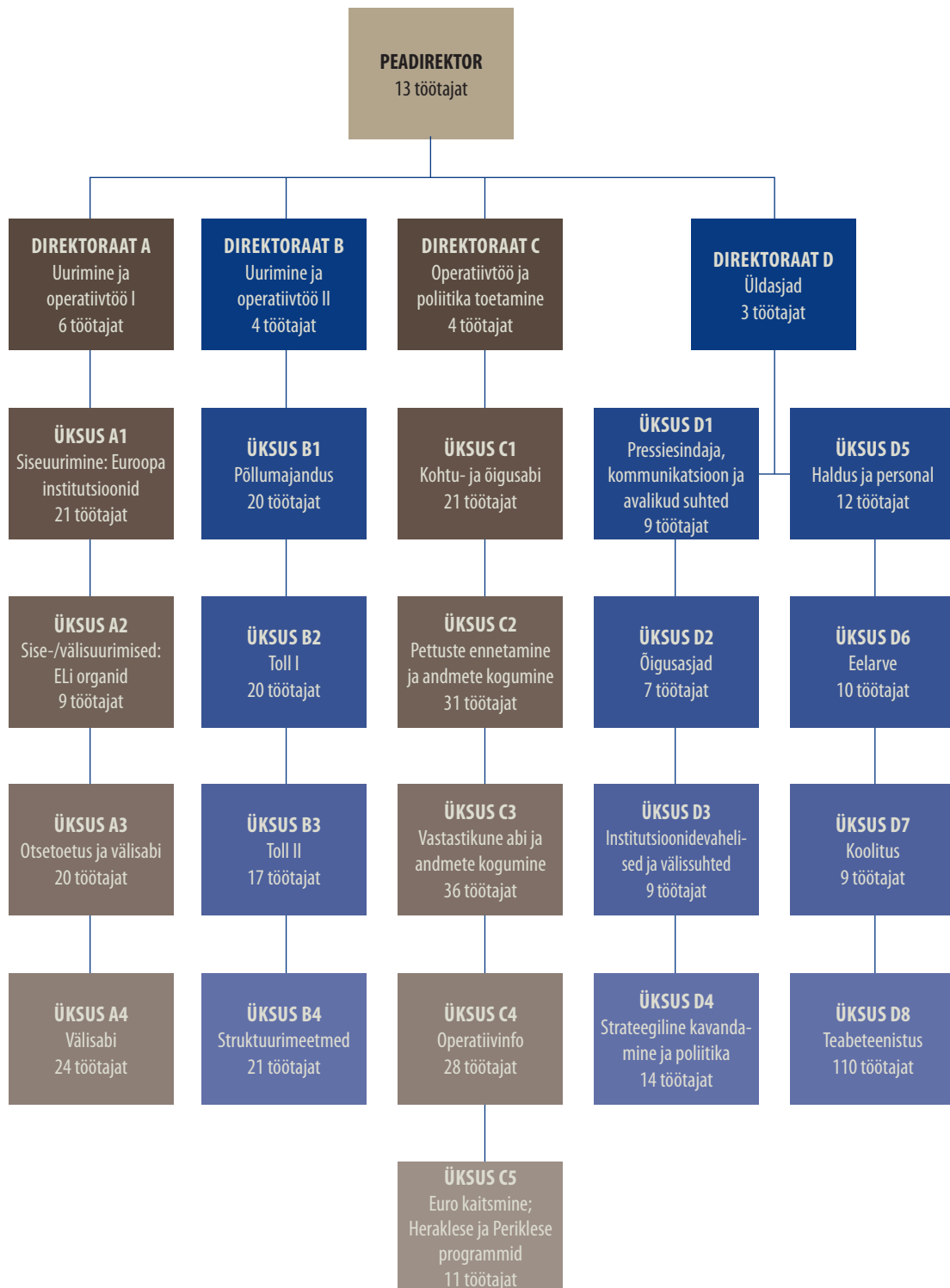
Soovitus	Heaks kiidetud	Rakendatud ²
Soovitused suunata tegevused OLAFi uurimisfunktsioonile		
Mitte-põhitegevustest loobumine või nende eraldamine muust tegevusest		
7. Loobuda edasistest meetmetest (hõlmatus kohtumenetlustes ja vahendite tagasinõudmisel), mida võivad võtta eelarvevahendite käsutajad	Osaliselt	Osaliselt
14. Pettustevastase strateegia eest peaksid vastutama komisjoni teised talitused	Tagasi lükatud	Ei
15. Anda vastutus rahastamisprogrammide (näiteks Perikles ja Herakles) juhtimise eest üle teistele komisjoni talitustele	Tagasi lükatud	Ei
2. Kaaluda eraldi üksuse loomist kooskõlastus- ja toetustegevuste jaoks, et parandada ressursside haldamist	Tagasi lükatud	Ei
Suurendada strateegiliste talituste panust uurimisfunktsiooni		
17. Tegevuste keskendamine uurimisfunktsioonile koos muudatustega ameti juhtimises ja määrustes	Osaliselt	Osaliselt
13. Strateegilise analüüsi talitused peaksid parandama liikmesriikide edastatava teabe kvaliteeti ning looma andmebaasid, mille abil saaks otsida kõrvalekaldeid ning algatada uurimisi	Heaks kiidetud	Osaliselt
Soovitused parandada uurimiste tõhusust		
Õiguslik ja menetluslik raamistik		
8. Kodifitseerida ja avaldada menetlused, et kaitsta uurimisluse isiku õigusi kõikides uurimisetappides ning võimaldada käimasolevate uurimistoimingute seaduslikkuse kontrolli	Heaks kiidetud	Osaliselt
Koostöö liikmesriikidega		
9. Formaliseerida koostöölepingud OLAFi ja liikmesriikide vahel seadusandluse abil või kokkulepete sõlmimise kaudu riiklike uurimistalitustega	Heaks kiidetud	Osaliselt
Kavandamine		
3. Luua juhatuses väiksemad grupid, et koostada uurimistele selged kavad ja eesmärgid	Heaks kiidetud	Jah
5. Võtta kasutusele uurimistele kulutatava aja kalkulatsioone sisaldav, tööplaanidega seotud ajakasutuse registreerimissüsteem, et töökoormust paremini ressurssidega vastavusse viia ning vältida viivitusi	Heaks kiidetud	Osaliselt
Prioriteetidele keskendumine		
4. Suunata uurimisprotsess prioriteetidest kinnipidamisele ja asitöendite otsimisele, kasutades paremini ära talle kättesaadavaid uurimisvahendeid	Heaks kiidetud	Osaliselt
Õigeaegne lõpetamine		
6. Panna paika uurimiste maksimaalne kestus	Osaliselt ³	Osaliselt ⁴
IT-süsteemide ja personali toetus		
10. Muuta juhtumite haldussüsteem uurimiste läbiviimise süsteemiks ning pöörata suuremat tähelepanu uurijate koolitamisele uurimistehnikate, õigusaktide ja aruannete kirjutamise alal	Heaks kiidetud	Osaliselt
12. Personalijuhtimise struktuuriprobleemide lahendamiseks tuleks rakendada personalijuhtimise suuniseid	Heaks kiidetud	Jah
Soovitused näidata uurimiste mõjusust		
1. Täpsustada uurimiste saavutatavad tulemused ning võtta edusammude hindamiseks kasutusele tulemusnäitajad	Heaks kiidetud	Osaliselt
11. Koostada usaldusväärseid ja asjakohaseid aruandeid, mis rajanevad pigem tegelikel kui võimalikel tulemustel	Heaks kiidetud	Osaliselt
Soovitus järelevalvekomiteele OLAFi sõltumatuse tugevdamiseks		
16. Järelevalvekomitee roll tuleks uuesti üle vaadata, vältimaks igasugust käimasolevatesse uurimistesse sekkumise riski	Heaks kiidetud	Osaliselt

¹ Eriaruandes nr 1/2005 esitatud soovitusid ei olnud nummerdatud. Siin on soovitusid esitatud kokkuvõtlikul kujul selles järjekorras, nagu need esitati eriaruandes.

² Jah – soovitus on ellu viidud; ei – soovitus ei ole ellu viidud ja on endiselt kehtiv; osaliselt – elluviimise aste varieerub, soovitatav on võtta edasisi meetmeid.

³ Komisjon vastas, et esitas ettepaneku muuta määrust (EL) nr 1073/1999 ja võtta kasutusele 12 kuud kestev uurimisaeg, mida on võimalik pikendada korraga kuni kuue kuu kaupa.

⁴ Õigusraamistikku ei ole veel muudetud.

OLAFi ORGANISATSIOONI SKEEM¹

¹ Skeemil on näidatud töötajate arv 2010. aasta märtsi seisuga.

VÖIMALIKUD NÄITAJAD

TABEL A. Tegevusnäitajad ning võimalikud ja tegelikud finantstulemused¹

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	Kokku
Välisuurimine	Tegevus							
	Lõpetatud välisuurimised	151	104	100	117	121	103	696
	Võimalikud tulemused							
	Finantsmeetmed	59	52	60	66	67	52	356
	Tagasinõutav summa (miljonit eurot)	183,7	43,8	54,7	122,6	121,0	130,6	656,4
	Tegelikud tulemused							
	Tagasi saadud summa (miljonit eurot)	73,0	8,8	9,2	43,8	28,3	16,6	179,7
	Mahakantud summad (miljonit eurot)	5,7	0,3	1,9	1,8	0,0	15,4	25,1
Jääk (miljonit eurot)	105,0	34,7	43,6	77,0	92,7	98,6	451,6	

¹ Tabelis toodud summad on seotud aastaga, mil edasisi meetmeid alustati, sõltumata sellest, mis aastal raha tegelikult kätte saadi. Tabel ei sisalda seega summasid, mis saadi tagasi seoses 2003. aastal lõpetatud juhtumitega.

Allikas: OLAF seisuga aprill 2010.

Tabelis A on esitatud juhtumite haldussüsteemi andmed välisuurimiste kohta. Andmed hõlmavad tegevust (lõpetatud juhtumite arv), võimalikke tulemusi (lõpetatud edasiste meetmetega ja tagasinõudmiseks määratud summadega) ja tegelike tulemusi (reaalselt tagasi saadud summad).

Kuue aasta jooksul (2004–2009) hõlmas 696 lõpetatud välisuurimisest 356 (51%) potentsiaalseid edasisi finantsmeetmeid.

Sama kuueaastase perioodi kestel määrati tagasinõutavaks summaks kokku 656,4 miljonit eurot. Kuni auditi alguseni 2010. aasta aprillis oli realselt saadud tagasi (samal kuueaastasel perioodil) 179,7 miljonit eurot (27%).

TABEL B. Tegevusnäitajad ning võimalikud ja tegelikud kohtuliku kontrolli tulemused

	Edasist meedet soovitati aastal:						Kokku	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009		
Välisuurimised	Tegevused							
	Lõpetatud uurimised	151	104	100	117	121	103	696
	Võimalik tulemus							
	Kohtulik kontroll	33	46	32	42	55	32	240
	Asjakohased meetmed	112	91	48	67	66	22	406
	Tegelik tulemus							
	Tagasilükatud juhtumid	63	24	17	11	9	0	124
Pooleliolevad juhtumid	26	55	28	51	57	16	233	
Karistus või kohtuotsus	23	12	3	5	0	6	49	
Siseuurimised	Lõpetatud uurimised	39	30	31	34	25	37	196
	Karistus või kohtuotsus	1	2	2	0	0	0	5
Kooskõlastus ja toetus	Lõpetatud uurimised	149	99	86	81	41	48	504
	Karistus või kohtuotsus	182	63	17	39	19	2	322
Kõik juhtumid kokku	Lõpetatud uurimised	339	233	217	232	187	188	1396
	Karistus või kohtuotsus	206	77	22	44	19	8	376
Siseuurimised	Algatatud distsiplinaarmenetlused	8	12	13	19	12	1	65

Allikas: OLAF seisuga aprill 2010 (üks juhtum võib viia mitme meetme ning nendele järgnevate karistuste ja kohtuotsusteni).

Tabelis B on esitatud juhtumite haldussüsteemi andmed tegevuste ning võimalike ja tegeliku kohtuliku kontrolli tulemuste kohta. Kuueaastase perioodi (2004–2009) kohta võib teha järgmised tähelepanekud:

- Välisuurimised: lõpetatud 696 välisuurimisest oli 240 (34%) puhul vaja teha kohtulik kontroll, mille tulemusel viidi läbi 406 asjakohast menetlust. Nendest 49 (12%) tulemuseks on olnud kohtuotsus (sh neli õigeksmõistmist ja 11 edasikaevatud otsust), 124 menetlust (30%) on tagasi lükatud ja 233 menetluse tulemused on veel selgumata. 124 tagasilükatud menetlusest 76 (61%) puhul oli põhjuseks tõendite puudumine, üheksa juhtumit (7%) olid aga juba aegunud.
- Siseuurimised: siseuurimiste osas on õiguasutuste lõplike otsuste arv väga väike: tehti vaid viis otsust 196 lõpetatud juhtumi kohta, millest 45 puhul soovitati kohtulikku kontrolli, mille tulemuseks oli 62 asjakohast menetlust, millest 16 jäeti menetlemata. Nimetatud ajavahemiku jooksul lõpetatud uurimiste tulemusena algatati ka distsiplinaarmenetlus 65 isiku vastu.

III LISA

- Kooskõlastus- ja toetustegevus: nende juhtumite puhul on õigusasutused teinud oluliselt rohkem lõplikke otsuseid ajavahemikus 2004–2009 edasiste meetmetega lõpetatud juhtumite osas kui sise- ja välisuurimiste puhul¹.

Tabelis on näidatud, kuidas kohtuliku kontrolli tulemused varieeruvad juhtumite kategooriate kaupa. Kohtulikuks kontrolliks kulub keskmiselt 3,5 aastat, mis osaliselt selgitab, miks karistuste ja kohtuotsuste arv on viimastel aastatel väiksem.

¹ Kooskõlastus- ja toetustegevuse puhul on riiklikud õigusasutused juba langetanud otsuse juhtumiga tegelemiseks, mis selgitab nende juhtumite suuremat edumäära.

TABEL C. Eri valdkondade finantstulemused

	Lõpetatud juhtumid 2004–2009	Lõpetatud edasiste finantsmeetmetega	Tagasi nõutav (miljonit eurot)	Siiani tagasi saadud		Tagasi saadud summa iga edasiste finantsmeetme-ga lõpetatud juhtumi kohta (miljonit eurot)	
				(miljonit eurot)	%		
Välisuurimised	Põllumajandus	92	49	136,8	5,5	1,7%	0,11
	Toll	102	69	306,6	112,9	35,4%	1,64
	Välisabi	225	101	74,9	10,9	3,4%	0,11
	Struktuurifondid	124	76	124,2	46,6	14,6%	0,61
	Muu ¹	153	61	13,9	3,8	1,2%	0,06
	Vahesumma	696	356	656,4	179,7	56,4%	0,50
Siseuurimised	196	33	3,0	0,5	0,2%	0,02	
Kooskõlastus- ja toetustegevus	504	201	877,0	138,3	43,4%	0,69	
Kokku	1396	590	1536,4	318,5	100,0%	0,54	

¹ Muu hõlmab otsekulutusi, ELi asutusi ja organeid ning kaubandust.

Allikas: OLAF seisuga aprill 2010.

Tabelis C võrreldakse eri sektorite finantstulemusi. Välisuurimiste osas on tollil kõige kõrgem tagasinõutavate summade (20%) ja tegelikult tagasi saadud summade (35%) osakaal. Teiste valdkondade finantstulemused olid nõrgemad.

Kuueaastase perioodi (2004–2009) kogu ameti võimalikest tagasinõutavatest summadest 57% (877 miljonit eurot 1 536 miljonist) ja tegelikult tagasisaadud summadest 43% (138 miljonit eurot 319 miljonist) on seotud kooskõlastus- ja toetustegevuse juhtumitega.

Uurimise kohta tagasi saadud summa näitab edasiste finantsmeetmetega lõpetatud juhtumi kohta tagasi saadud keskmist summat igas valdkonnas (näiteks põllumajanduse puhul saadi tagasi 5,5 miljonit eurot ja juhtumeid oli 49. Seega saadi keskmiselt juhtumi kohta tagasi 0,11 miljonit eurot).

Eri valdkondi ei saa küll omavahel otseselt võrrelda, sest nende juhtumid on erinevad, kuid tabelist on näha, kuidas juhtumi kohta tagasi saadud summa valdkonniti varieerub.

KOMISJONI VASTUSED

KOKKUVÕTE

I.–II.

Komisjon soovib rõhutada, et OLAFi viimase 11 aasta areng on tõestanud, et OLAF on mitmekülgne pettustevastase võitluse talitus, kes on kõige paremini ette valmistatud ELi finantshuvide kaitsmiseks. Tema üldise missiooni moodustavad kolm üksteist täiendavat ülesannet: haldusjuurdluste sõltumatu läbiviimine, osalemine liikmesriikide pädevate asutuste vahelise tiheda ja korrapärase koostöö korraldamises ning osalemine komisjoni pettustevastases tegevuses ja pettustevastase võitluse strateegia kujundamises. OLAFi uurimiskogemustest on kasu poliitika kujundamisel ja vastupidi.

Peaaegu 75% OLAFi töötajatest on operatiivtöötajad, kes töötavad uurimist teostavates või seda abistavates direktoraatides ja teostavad või toetavad uurimisi.

III.

Komisjon nõustub kontrollikoja üldhinnanguga, et OLAF on saavutanud edu eelkõige uurimiste tõhususe suurendamisel. OLAFi eri tasandite juhtkond kontrollib uurimisi vastavalt tööplaanidele, mida juhtumite haldussüsteemis korrapäraselt ajakohastatakse. OLAF kavatses pidevalt parandada oma juhtimisvahendeid.

KOMISJONI VASTUSED

IV.

Komisjon töötab praegu välja määruse (EÜ) nr 1073/1999 muutmise muudetud ettepanekut. Ettepanek peaks suurendama asjaomaste isikute õigusi ning sellesse võetakse sätteid läbivaatamise korra ning Eurojusti ja Europoliga tehtava koostöö kohta.

Komisjon leiab, et ka olemasolevas õigusraamistikus on asjaomaste isikute õigused kaitstud ja tagatud uurimistoimingute sõltumatu kontroll. Sellele on üha enam kaasa aidanud ka Euroopa Kohtu praktika pärast kontrollikoja 2005. aasta avaldust.

V.

OLAFi aruandeid täiustatakse pidevalt, et parandada nende kasutatavust juhtimisvahendina. OLAF uurib, kas tulevikus saab aasta tegevusaruandes esitada ka statistilise lisa, et tulemusnäitajaid oleks võimalik paremini võrrelda.

VI.

Määruse (EÜ) nr 1073/1999 muutmise ettepaneku kohaselt tugevdatakse asjaomaste isikute õigusi ning muudetakse need nähtavamaks.

Asjaomaste isikute õigused on kaitstud ka olemasolevas õigusraamistikus. Lisaks kaitsevad neid siseriiklikud kohtud ja Euroopa Kohtu kiiresti arenev praktika.

VII.

- a) Komisjon nõustub, et uurimise kiirus on parandamist vajav valdkond.

OLAF teeb jõupingutusi, et suurendada oma põhitegevuse – uurimise – tõhusust ja tulemuslikkust. Lisaks uurib OLAF võimalust pühendada uurimistele suhteliselt rohkem aega.

Selleks et ressursse tõhusalt kasutada, tegeleb OLAF eeskätt tõsiste juhtumitega ja võtab nende suhtes järk-järgult kasutusele rahalise väärtuse künnise.

- b) OLAF on juba koostanud esialgsed töökavad, mida arendab edasi üldise kavandamise parandamiseks.

Komisjon nõustub, et OLAF peaks püüdma vähendada hindamiste ja uurimiste kogukestust. Uurimiste kestus on OLAFi tegevuse tulemuslikkuse tähtsaim näitaja ja tema eesmärk on uurimise kestust igal võimalikul juhul lühendada, eeskätt parandades keeruliste uurimiste järelevalvet.

Vastavalt olemasolevale juhtimisraamistikule esitab juhatuse juhtumite kohta tehtavate põhiliste otsuste kohta oma soovitusel. Juhtkonna ülesanne on vaadata läbi uurimiskavad, suunata nende arengut ning teha otsused uurimise ajakavast kinnipidamiseks ja võimaluse korral selle kiirendamiseks. OLAF leiab, et juhatuse osalemine järelevalves vähendaks OLAFi juhtkonna vastutust.

KOMISJONI VASTUSED

- c) OLAF koostab aruandeid eri sihtrühmadele, sealhulgas sisestele ja välistele sidusrühmadele. OLAF püüab neid aruandeid veelgi parandada.
- d) OLAF ja järelevalvekomitee on kehtestanud ja rakendanud nõuetekohase korra, mille puhul on arvesse võetud OLAFi kohustust teavitada järelevalvekomiteed enne juhtumite edastamist siseriiklikele kohtuasutustele, samuti OLAFi direktori juurdluste sõltumatust. OLAF arvestab järelevalvekomitee soovitustega ja rakendab need juhtumhaaval. Järelevalvekomitee mis tahes juhtumitesse sekkumise ametliku korra kehtestamist võidakse pidada OLAFi direktori juurdluste sõltumatuse rikkumiseks.

SISSEJUHATUS

1. selgitus. OLAFi roll ja ülesanded ***Peamised eesmärgid ja tegevus***

Määruse (EÜ) nr 1073/1999 muutmisetepaneku eelnõus kavatakse veelgi rõhutada OLAFi ülesannet edendada ja koordineerida operatiivkogemuse ja hea menetlustava vahetamise elavdamist ning toetada ühistegevust pettusevastaste võitluse valdkonnas.

TÄHELEPANEKUD

6. Komisjon märgib, et OLAF on juhtumite arvu jaotuse küsimuses väljendanud erinevaid seisukohti.

9. OLAF võtab edasisi finantsmeetmeid eeskätt selliste oluliste juhtumite puhul, mille finantsmõju ületab asjaomase valdkonna ja menetluse laadi jaoks kindlaksmääratud künnise.

10. 34% näitaja eraldi võetuna ei väljenda OLAFi uurimiseks ette nähtud ressursside osakaalu. Uurimisega seotud töötajatest on peaaegu 75% hõivatud juhtumite uurimise operatiivtööga, sealhulgas uurimise abistamisega. Seega ei väljenda direktoraatide kaupa esitatud andmed uurimises osalevate töötajate osakaalu.

11. Kuigi 37% näitaja on saadud ajaplaneerimissüsteemi andmete alusel, ei kajasta see täielikult tegelikku olukorda. Eelkõige direktoraatide A ja B uurijad kasutavad haldusülesannete täitmisel juhtumite ja halduse kategooriat korrapäraselt näiteks kitsalt juhtumiga seotud aruannete puhul. Seda kategooriat kasutavad tihti ka kesk- ja kõrgema astme juhid ning sekretärid juhtumiga seotud asjaajamises. OLAF uurib, kuidas tööjaotust ajaplaneerimissüsteemis paremini kajastada.

KOMISJONI VASTUSED

13.

Selleks et parandada juhtimisraamistikku, on määruse (EÜ) nr 1073/1999 muudetud muutmissetepanekusse muu hulgas lisatud säte, mis käsitleb ELi institutsioonide (Euroopa Komisjon, Euroopa Parlament ja nõukogu) ning OLAFi vahelist arvamuste vahetamist strateegiliste tööprioriteetide kohta.

17.

OLAF on operatiivjuhtumite analüüsi alusel esitanud mitmele komisjoni talitusele konkreetseid soovitusi pettuste paremaks ennetamiseks.

18.

Vastavalt Euroopa Kohtu otsustele¹ on asja avamiseks vaja, et kahtlus oleks piisavalt tõsine. See tähendab, et OLAF ei tohi uurimistoiminguid läbi viia üksnes riskihinnangu alusel ilma piisavalt tõsise kahtluseta. Alates 2007. aastast on OLAF komisjoni talitustele ja liikmesriikidele koostanud rohkem kui 10 strateegilist teabeanalüüsi, milles esitati konkreetseid soovitusi, kuidas oluliselt vähendada riske ning eeskirjade eiramise ja pettuse mõju.

21.

Peamiselt juhtkonnal tuleb tagada juhtumite kavandamine ja eesmärkide kehtestamine ning korrapärane kontrollimine.

Soovitused juhtumite käsitlemise alaste põhiliste otsuste kohta esitab juhatus.

¹ 10. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas C-11/00: komisjon vs. EKP ja kohtuasjas C-15/00: komisjon vs. EIP.

OLAF leiab, et juhatuse osalemine järelvalveprotsessis tõenäoliselt vähendab OLAFi juhtkonna vastutust.

22.

Ajaplaneerimissüsteemi eesmärk on anda juhtkonnale ülevaade sellest, kui palju aega kulub 20 eelmääratletud tegevusele: uurimine, edasised meetmed, teabe kogumine, haldamine jms. See teave esitatakse struktuuriüksuste kohta igakuises ajaplaneerimissüsteemi aruandes, mis võimaldab juhtidel vaadata läbi vahendite eraldamise nende vastutusallas ning algatada tippjuhtkonnal terve ameti vahendite eraldamist. Planeerimissuutlikkuse parandamiseks vaadatakse üle juhtumite haldussüsteemi praegused juhtumihalduse funktsioonid.

23.

Komisjon nõustub, et töökavad aitavad suurendada uurimise tõhusust. OLAFi käsiraamatus on esitatud esialgsete töökavade kondikava, milles tuleb kirjeldada uurimise prognoositavat ulatust ja etappe. Kuid uurimise algfaasis ei saa uurimise tulemusi ette näha. Asjaolud võivad OLAFist sõltumatutel põhjustel muutuda, mistõttu uurijad ja nende juhtkond on pidevas kontaktis ning muudavad vajadusel töökavasid.

Esialgne töökava ja selle hilisemad muudatused registreeritakse juhtumite haldussüsteemis.

KOMISJONI VASTUSED

Kontrollikoja märkusi silmas pidades:

- OLAF tagab, et esialgsetes tööplaanides esitatakse uurimise ulatus ja eesmärgid ning eeldatav finantsmõju. Plaanis esitatakse ka vajalike vahendite, lähetuste ja tõenäolise ajakava esialgne prognoos sedavõrd, kuivõrd see on uurimise alusjärgus võimalik.
- OLAF on võtnud eesmärgiks korrapäraselt parandada töökavade kontrollimist ja ajakohastamist.
- Ajaplaneerimissüsteemi kohta vaata vastus punktile 22².

26.

Tuleb rõhutada, et OLAFi üldeesmärk on kaitsta ELi finantshuve. Juhtumite arv ei ole piisav parameeter OLAFi tegevuse tulemuslikkuse hindamiseks. Arvestades, et OLAFi poliitika on keskenduda tõsistele ja keerukatele juhtumitele, millesse sekumine annab selgelt lisaväärtust, tuleb pidada saavutuseks, et uurimiste arv ja kestus ei ole oluliselt muutunud.

² Joonealuses märkuses 10 mainitud kaks juhtumit olid erandjuhtumid. Nendega seoses vaatab OLAF läbi oma tegevuskorra.

27.

Komisjon ei arva, et tuleks kehtestada uurimise kestuse ülempiir. Ülempiiri ei saa kehtestada uurimistegevuse laadi ja prognoosimatuse tõttu. Võttes arvesse oma uurimiskogemusi ja uurimist mõjutavaid tegureid, püstitas OLAF oma 2010. aasta juhtimiskavas realistliku eesmärgi viia 75% juhtumitest lõpule 24 kuu jooksul. See ei ole kestuse ülempiir, vaid piisavat paindlikkust võimaldav eesmärk.

Kavas on määruse (EÜ) nr 1073/1999 muutmise ettepanekus esitada sätted uurimiste kestuse järelevalve parandamiseks.

28.

Komisjon jagab kontrollikoja seisukohta, et uurimiste kestus on OLAFi töökorralduse tulemuslikkuse olulisim näitaja. See seisukoht kajastub ka OLAFi iga-aastases juhtimiskavas. Teisest küljest peavad eesmärgid olema realistlikud ja vastama tegevuse tingimustele.

Komisjon meenutab, et määruses (EÜ) nr 1073/1999 sätestatud aruannete esitamise tähtajad (iga üheksa kuu tagant) ei kujuta endast uurimise lõpuleviimise tähtaega³.

³ See, et ametil tuleb esitada järelevalvekomiteele iga üheksa kuu järel aruanne pooleli olevate juhtumite kohta, on seotud järelevalvekomitee rolliga ameti sõltumatuse tugevdamisel. Algselt oli nende aruannete eesmärk vältida võimalust, et institutsioonid ohustavad OLAFi juhtumite käsitlemise sõltumatust.

KOMISJONI VASTUSED

OLAFi iga-aastases juhtimiskavas esitatud 24 kuu eesmärk on jõukohane, võttes arvesse OLAFi töökogemust ja juurdlusi mõjutavaid tegureid (nt OLAFi sõltuvus koostööst liikmesriikide ja kolmandate riikidega). Kuid kõiki juhtumeid ei saa mõõta ühe malliga ja nimetatud tegurite arvestamiseks hindab OLAF võimalust seada eri liiki juhtumitele eri kestuseesmärgid 24 kuu pikkuse keskmise kestuse eesmärgi raames.

29–30.

Üheksa ja 18 kuu aruannetele lisandub juhtkonnapoolne pidev järelevalve.

Iga kuu esitatakse juhtkonnale statistika, milles osutatakse ka kauem kestvatele uurimistele. Neid arutatakse korrapäraselt direktorite koosolekul.

Juhatusse rolli on käsitletud vastuses punktile 21.

Määruse (EÜ) nr 1073/1999 muudetud muutmissetepanekuga tugevdatakse kontrolli uurimiste kestuse üle. Muu hulgas nähakse ette järelevalvekomitee õigeaegne teavitamine.

31.

Kuigi uurimis- ja operatiivtegevuse direktoraatides on juhtumite arv uurija kohta vähenenud, on märkimisväärselt suurenenud sissetuleva läbivaatamist vajava teabe hulk, mis mõjutab oluliselt uurijate üldist töökoormust.

Kuna OLAF keskendub rohkem tõsistele juhtumitele, muutub vastavalt juhtumite keerukuse suurenemisele ka nende uurimise kestus.

OLAF on võtnud eesmärgiks hoida uurimise kestus kontrolli all tõhusa juhtimise kaudu. Vt ka vastus punktidele 29–30.

32.

Nagu juba mainitud, on sissetuleva teabe maht oluliselt suurenenud ning OLAF kavatses hindamisperioodi jooksul kehtestada uue korra, millega suurendatakse teabe töötlemise tõhusust ja täpsust. See hõlmab ka teabe eelfiltreerimist ja vajadusel analüüsimist.

33.

Paljudel juhtudel, kui esialgset teavet peavad kontrollima muud liikmesriikide ja kolmandate riikide asutused, sõltub väliste partnerite heast tahtest ja koostöösoovist, kas OLAF suudab reageerida õigeaegselt. Kuigi OLAF panustab märkimisväärselt nende suhete parandamise eesmärgiga kiirendada teabe edastamist, ei saa ta seda tegurit üldiselt mõjutada.

OLAF ise on oma töö järelevalve eesmärgil võtnud vastu suunise hinnata oma tööd kahe ja kuue kuu jooksul. Need tähtajad ei ole siduvad. Lisaks peaks OLAFi käsiraamatu lisas ette nähtud vähese tähtsusega abi suuniste järkjärguline rakendamine aitama lühendada hindamise kestust keskmises ja pikemas perspektiivis.

KOMISJONI VASTUSED

35.

OLAF on märkimisväärselt parandanud andmesubjektide teavitamist oma uurimistest vastavalt määrusele (EÜ) nr 45/2001. Seda tehti läbipaistvalt ja Euroopa andmekaitseinspektoriga kokkulepitud kava alusel. OLAF on ületanud oma mahajäämuse isikuandmete kaitse valdkonnas ja hõlmanud ka enne isikuandmete kaitse mooduli juurutamist algatatud uurimiste sihtrühmad. See on võimaldanud lõpule viia viis pooleliolnud juhtumit.

Kuigi Euroopa andmekaitseinspektoriga juba konsulteeriti kõikides kontrollikoja osutatud küsimustes OLAFi uurimis- ja edasiste meetmete eelse kontrolli raames, kavatses OLAF tõstatatud küsimuses temaga uuesti nõu pidada.

37.

OLAF täitis 1. jaanuariks 2011 oma eesmärgi vähendada ajutiste töötajate arvu 21% võrra.

39.

Määruse (EÜ) nr 1073/1999 läbivaatamise käigus kavatsetakse tugevdada asjaomaste isikute õigusi ning muuta need nähtavamaks. Lisaks kehtestatakse kaebuste sõltumatu läbivaatamise mehhanism/kord, et vaadata läbi nende uurimisaluste isikute kaebused, kes leiavad, et OLAF ei ole järginud nende menetluslikke õigusi.

Komisjon leiab, et ka olemasolevas õigusraamistikus on asjaomaste isikute õigused kaitstud ja uurimistoimingute kontroll sõltumatu. Sellele on üha enam kaasa aidanud ka Euroopa Kohtu praktika pärast kontrollikoja 2005. aasta avaldust. Kuigi Euroopa Kohus leiab, et OLAFi juurdlustegevuse meetmeid (sealhulgas lõpparuandeid) ei saa tühistamise eesmärgil vaidlustada⁴, aitab ta edendada nende sõltumatu kontrolli, tunnustades võimalust eeskätt esitada kahju hüvitamise nõudeid⁵. Selleks et siseriiklikud haldus- ja kohtuasutused saaksid tõendeid kasutada oma menetlustes, tuleb need koguda seaduslikult. Sama kehtib ka eelarvevahendite käsutajate algatatud haldus- ja sissenõudmismenetluste kohta. Selgeid sisesuuniseid uurimise läbiviimiseks pakub uurijaile ka OLAFi käsiraamat.

41.

OLAFil ei ole volitusi kiirendada partnerite tegevust ning ta sõltub nende heast tahtest ja koostöövalmidusest. Kuigi OLAF panustab märkimisväärselt suhete parandamisse, ei saa ta seda tegurit üldiselt mõjutada.

⁴ Vt 4. oktoobri 2006. aasta otsus kohtuasjas T-193/04: Tillack vs. komisjon ja 20. mai 2010. aasta otsus kohtuasjas T-261/09 P: Violetti ja Schmit.

⁵ Vt 8. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas T-48/05: Franchet ja Byk vs. komisjon, 28. aprilli 2009. aasta otsus kohtuasjades: F-5/07 ja 7/05: Violetti vs. komisjon ning 28. aprilli 2009. aasta otsus kohtuasjas F-72/06: Verheyden vs. komisjon.

KOMISJONI VASTUSED

Mis puudutab koostööd liikmesriikidega otseste kulude valdkonnas, siis on komisjon juba astunud samme selle probleemi lahendamiseks. ELi finantshuvide pettuse eest kaitsmise 2008. aasta aruande koostamiseks esitas OLAF 2009. aastal liikmesriikidele küsimustiku. Enamik liikmesriike teatas OLAFi kõikide kuluvaldkondade (sealhulgas otsesed kulud) eest vastutavate siseriiklike ametiasutuste kontaktandmed, võimaldades seega OLAFi uurijatel kiiresti leida pädeva ametiasutuse ja temaga ühendust võtta. OLAF on liikmesriikidega tihedas kontaktis ja ajakohastab seda teavet pidevalt. 2009. aasta aruandes soovitas komisjon liikmesriikidel tungivalt luua riigi- ja kohtuasutused, kelle pädevusse kuuluvad otsesed kulud, pidades silmas, et ELi finantshuvide peavad olema ühtviisi kaitstud kõikides ELi eelarvevaldkondades. Määruse (EÜ) nr 1073/1999 läbivaatamisel on kavas kõnealuse probleemi lahendamiseks teha ettepanek luua iga liikmesriigi pettustevastase võitluse koordineerimistalitus.

43.

Koostööraamistik nähakse ette praktilises kokkuleppes. OLAF ja Eurojust on samal seisukohal, et usaldusväärse juhtimise tagamiseks ei tõlgendata selle teksti sõnasõnaliselt, vaid koostöö keskendub eelkõige keerulistele ja tundlikele kriminaalajadele ja juhtumitele, kus see loob lisaväärtust. Koostööd korraldab OLAFi ja Eurojusti koostöömeeskond, mille kohtumised toimuvad korrapäraselt. Lisaks korraldavad OLAF ja Eurojust korrapäraselt vastastikuseid külaskäike, et teineteisele veelgi paremini selgitada oma ülesandeid.

44.

Komisjon pöörab suurt tähelepanu Lissaboni lepingu pakutavatele võimalustele arendada edasi Eurojusti ja luua Euroopa prokuratuur. Komisjon kavatses avaldada teatise Eurojusti asemel Euroopa prokuratuuri loomise kohta ja korraldada koostööteemalise arutelu kõigi osaliste, kaasa arvatud OLAFiga. OLAF on sellest väljavaatest täielikult teadlik ja parandab veelgi koostööd. On ette nähtud, et läbivaadatud määrusega (EÜ) nr 1073/1999 kehtestatakse eeskirjad, millega süvendatakse Eurojusti ja OLAFi koostööd. See annab OLAFi õigusliku aluse sõlmida koostöökokkulepped Europoli ja Eurojustiga. Ettepanekuga tugevdatakse OLAFi ja Eurojusti vahelist teabevahetust.

Vaata ka vastused punktile 43.

48.

OLAF teeb kõik endast oleneva pettuse finantsmõju hindamiseks ja selle suuruse väljaselgitamiseks. Tagasinõutavate summade suurust ei ole aga alati võimalik kindlaks teha juba uurimise alguses ja seega ei kujuta see endast iga kord uurimiseesmärki.

KOMISJONI VASTUSED

OLAFi uurimiste tõhusust ei saa hinnata ainult rahas. OLAF kogub tõendeid nii isikute vastu kui ka nende kasuks ja kui asjaomasel isikul ei ole põhjust vastulauseit esitada, loetakse ka seda positiivseks tulemuseks. Väikese kohese finantsmõjuga juhtumitel võib aga olla märkimisväärne finantsmõju pikemas perspektiivis, kui töövõtteid parandatakse saadud kogemuste alusel.

51.

OLAF annab oma panuse ka edasiste meetmete võtmise tingimuste parandamisse. Paljudel juhtudel ei oleks edasised meetmed olnud edukad ilma OLAFi abita.

52.

Euroopa Kontrollikoja aruande 5. tabelis võrreldakse juhtimiseks kasutatavat sisetavet ja aastaaruannete andmeid. Juhtimisteave on paratamatult põhjalikum, et juhid saaksid oma ülesandeid täita. OLAF nõustub, et tulemuste nähtavuse huvides peaks üldsusel olema juurdepääs pikema perioodi võrreldavatele andmetele, kuid jätab endale õiguse koguda üksikasjalikumat teavet, mida kasutatakse ainult juhtimises.

53.

OLAF uurib võimalusi parandada oma igaaastast tegevusaruannet, mille koostamisel on tal suurem tegevusvabadus kui teiste aruannete puhul.

56–57.

Komisjon kiidab heaks idee veelgi parandada OLAFi aruandlust, et eri aegadel koostatud aruandeid saaks usaldusväärsetl võrrelda.

Ettepanek vaadatakse hoolikalt läbi. Seejuures tuleb aga arvestada eelkõige ajalise nihke ja andmete kvaliteediga seotud tehniliste probleemidega ning need lahendada.

60.

Komisjon nõustub kontrollikoja soovitussega. Tuleb märkida, et OLAFi ja järelevalvekomitee vahelised suhted on pärast eelmise auditi läbiviimist muutunud palju viljakamaks.

63.

Asjaomaste isikute õigused on kaitstud ka olemasolevas õigusraamistikus. Kui OLAF või järelevalvekomitee kehtestaks järelevalvekomitee uurimistesse sekkumiseks ametliku korra, võidakse seda pidada OLAFi direktori juurdmise sõltumatuse rikkumiseks.

KOMISJONI VASTUSED

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

64.

Küsimusele, kas järelevalvekomiteed tuleb teavitada sellest, kui OLAF edastab teavet siseriiklikele õigusasutustele nende juhtumite kohta, mida siseriiklikud kohtuasutused on juba käsitlenud, ei saa anda lõplikku vastust määruse (EÜ) nr 1073/1999 artikli 11 lõike 7 alusel. Sätet võib tõlgendada kitsalt, mille puhul võib edastada ainult siseriiklike juhtumitega seotud teavet, või laiemas tähenduses. OLAF on valmis kohaldama laia tõlgendust, mis hõlmab ka väliseid juhtumeid, kuna see aitaks kaasa järelevalvekomitee seiretoele. Mis puudutab liikmesriigi tasandil juba käimasolevaid kriminaalasju, siis OLAFi arvates tuleb komiteed neist asjadest teavitada, kui on algatatud sise- või välisuurimine ja OLAF teeb uurimistoiminguid.

OLAF on juba kohandanud oma tegevust vastavalt sellele tõlgendusele.

65.

Vastavalt Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni 15. veebruari 2011. aasta otsusele pikendatakse praeguse järelevalvekomitee liikmete volitusi kuni 30. novembrini 2011.

67.

Komisjon kordab oma arvamust, et OLAF peaks ka tulevikus osalema pettustevastase võitluse poliitika ja strateegia kujundamises. OLAFi uurimiskogemustest on kasu poliitika kujundamisel ja vastupidi.

34% näitaja eraldi võetuna ei väljenda OLAFi uurimiseks ette nähtud ressursside osakaalu. Uurimisega seotud töötajatest on peaaegu 75% hõivatud juhtumite uurimise operatiivtööga, sealhulgas uurimise abistamisega. Seega ei väljenda direktoraatide kaupa esitatud andmed uurimises osalevate töötajate osakaalu.

Kuigi 37% näitaja on saanud ajaplaneerimissüsteemist, ei kajasta see olukorda täpselt. Vaata ka vastuseid punktile 11.

68.

Komisjon hindab kontrollikoja järeldust, et OLAF on hakanud oma uurimispädevust paremini kasutama.

Strateegilise teabe kogumise alal on tema peamine mure mõista pettuseskeeme ja selgitada välja (valdkondlikud ja muud) ohud, et toetada operatiivtegevust ja aidata tõkestada pettust.

KOMISJONI VASTUSED

OLAF abistab liikmesriike strateegilise teabe kogumisega ja aitab komisjonil tõhusalt ellu viia pettustevastast poliitikat. Nii näiteks on OLAF operatiivjuhtumite analüüsi alusel esitanud mitmele komisjoni talitusele konkreetseid soovitusi pettuste paremaks ennetamiseks.

Järelauditi 1. soovitus

Soovitus on osaliselt vastuvõetav. Uurimisi võiks veelgi kiirendada (vaata ka vastused punktidele 27–29). Pidades aga silmas, et OLAF on keskendunud tõsisematele juhtumitele ja võtab uurimise algatamise otsustamisel järk-järgult kasutusele rahalise künnise kriteeriumi, ei pruugi uurimisele kulutatud aja pikenemine tähendada, et suureneb uuritavate juhtumite arv. Lisaks ei ole juhtumite arv paljudel juhtudel ainus näitaja, mille alusel hinnata OLAFi jõudlust.

OLAF teeb jõupingutusi, et suurendada oma põhitegevuse – uurimise – tõhusust ja tulemuslikkust. Lisaks uurib OLAF võimalust pühendada uurimisele suhteliselt suurem osa oma ajast.

Järelauditi 2. soovitus

Soovitus on vastuvõetav.

71.

Komisjon on seisukohal, et OLAF on pärast 2005. aasta auditit teinud suuri edusamme, nimelt:

- käsiraamatu varasem versioon oli uurijaile kasulik vahend 2005. aastast kuni käsiraamatu 4. väljaande kasutuselevõtni 2009. aasta detsembris;
- koostöö Eurojustiga on paranenud tänu kokkuleppele, mis jõustus 2008. aastal (vaata vastus punktile 43);
- juhtumite haldamiseks töötati välja ja arendati edasi juhtumite haldussüsteemi (ja mitte ajaplaneerimissüsteemi);
- kuigi uurimised on muutunud tõsisemaks ja keerulisemaks, ei ole uurimiste kestus viimastel aastatel muutunud. Täiendavaid jõupingutusi tuleb aga teha uurimiste paremaks kavandamiseks, mis võimaldaks vähendada uurimise kestust (vaata vastus punktile 23).

Praegu on käsil õigusliku raamistiku parandamine, mis loodetakse lõpetada 2011. aasta lõpuks. Muudatustega kindlustatakse nende isikute õigusi, keda uurimine puudutab, ning muudetakse need nähtavamaks. Muudetakse ka sätteid läbi vaatamise korra ning Eurojusti ja Europoliga tehtava koostöö kohta.

KOMISJONI VASTUSED

Järelauditi 3. soovitus

Soovitus on osaliselt vastuvõetav.

Määruse (EÜ) nr 1073/1999 läbivaatamise käigus lahendatakse ka OLAFi pädevuse ja tegevuskorra küsimused ning tugevdatakse OLAFi ja liikmesriikide pädevate ametiasutuste vahelisi sidemeid. Läbivaatamise käigus nähakse ette, et liikmesriigid nimetavad OLAFiga hea koostöö tagamiseks konkreetse ametiasutuse.

Komisjon põhimõtteliselt pooldab pettusevastaste õigusaktide koondamist, kuid arvestades, et see on väga keeruline küsimus ja hõlmab palju õigusakte, ei kavatseta seda teostada määruse (EÜ) nr 1073/1999 praeguse läbivaatamise raames, vaid käsitatakse pikema perspektiivi eesmärgina.

Järelauditi 4. soovitus

Soovitus on osaliselt vastuvõetav. OLAFi ja Eurojusti koostöö on viimastel aastatel märkimisväärselt paranenud uue Eurojusti otsuse ja Eurojustiga 2008. aasta septembris sõlmitud praktilise koostöökorra kokkuleppe alusel. Teabevahetus juhtumite ja menetluses olevate juhtumite edasiste meetmete kohta on paranenud ja muutunud korrapärasemaks.

OLAF on juba kehtestanud asjakohaseid juhtumeid käsitleva teabe Eurojustile edastamise korra⁶. Teabevahetuse soodustamiseks aga paigaldatakse 2011. aastal uus turvaline teabevahetussüsteem.

⁶ Eurojustile edastati 2008. aastal teavet suurema arvu juhtumite kohta kui 2009. aastal. 2010. aastal on OLAF edastanud Eurojustile teabe nelja juhtumi ja Eurojust OLAFile ühe juhtumi kohta.

Kavas on määruse (EÜ) nr 1073/1999 muudetud muutmissetepanekusse lisada Eurojustiga koostööd käsitlevad sätted, võttes arvesse OLAFi ja Eurojusti pädevuse ulatust.

Järelauditi 5. soovitus

Soovitus on vastuvõetav.

OLAF juba kasutab esialgseid töökavasid ja on võtnud eesmärgiks neid edasi arendada, et parandada oma planeerimissüsteemi.

Need töökavad vaadatakse läbi vastavalt vajadusele uurijate ja juhtkonna pideva dialoogi käigus.

Eri liiki uurimise järelevalve vahel võib olla erinevusi, kuid kõigil juhtudel registreeritakse juhtumite haldussüsteemis esialgne töökava ja selle täiendused märkuse või aruande vormis.

OLAF kavatseb uurimise planeerimist veelgi täiustada:

- OLAF tagab, et esialgses töökavas esitatakse ka uurimise eesmärgid ja ulatus ning eeldatav finantsmõju. Kavas esitatakse ka vajalike vahendite, lähetuste ja tõenäolise ajakava esialgne prognoos, kuivõrd see on uurimise algusjärgus võimalik.
- OLAF kavatseb korrapäraselt parandada töökavade kontrollimist ja ajakohastamist.

KOMISJONI VASTUSED

Järelauditi 6. soovitus

Soovitus on osaliselt vastuvõetav. Pikkade ja keerukate uurimiste järelevalvet tuleks tõesti parandada.

Praeguse juhtimiskorra kohaselt esitab juhatuse soovitus juhtumite käsitlemise alaste põhiliste otsuste kohta. Juhtkonna ülesanne on vaadata läbi uurimiskavad, suunata nende arengut ning teha otsused uurimise ajakavast kinnipidamiseks ja võimaluse korral uurimise kiirendamiseks.

OLAF leiab, et juhatuse osalemine järelevalveprotsessis tõenäoliselt vähendab OLAFi juhtkonna vastutust.

Uurimiste kestus on tõepoolest OLAFi töökorralduse tulemuslikkuse olulisim näitaja. See seisukoht kajastub ka OLAFi iga-aastases juhtimiskavas. Teisest küljest peavad eesmärgid olema realistlikud ja kajastama tegelikke tegevustingimusi.

OLAF ei ole jätnud tähelepanuta juhtumite kestust. Ta kavatseb endiselt jälgida olukorda selles valdkonnas ning võimaluse korral uurimise kestust vähendada. Vaata lisaks vastused punktidele 27–29.

73.

OLAF teeb kõik endast oleneva pettuse finantsmõju hindamiseks ja selle suuruse väljaselgitamiseks, kuid tagasinõutavate summade suurust ei ole alati võimalik kindlaks teha juba uurimise alguses. Finantsmõju võetakse arvesse uurimisprioriteetide kindlaksmääramisel ja see ei kujuta endast uurimiseesmärki. Vaata ka vastused punktile 48.

74.

OLAFi järelduste alusel tagasinõudmise eest vastutavad raha kulutamise seotud peadirektoraadid (näiteks eelarvehendideid käsutavad peadirektoraadid) ja liikmesriikide talitused. Seega saab tagasinõutud summasid näitajaks pidada vaid laiemas kontekstis, võttes arvesse sidusrühmi, eriti aga komisjoni peadirektoraate ja liikmesriikide kulutusi.

Järelauditi 7. soovitus

Soovitus on osaliselt vastuvõetav.

OLAF kehtestab ja uuendab ka praegu uurimise eesmärgi oma töökavades. OLAF on nõus, et kehtivat korda võiks täiustada, kuid suuri muutusi teha ei ole vaja.

OLAFi eesmärk on koguda nii poolt- kui ka vastutõendeid ja teha võimalikult täpselt kindlaks tagasinõutavad summad.

KOMISJONI VASTUSED

Järelauditi 8. soovitus

Soovitus on osaliselt vastuvõetav.

Selleks tuleb juhtumite haldussüsteemi edasi arendada, kuid arvesse tuleb võtta ka haldussüsteemi väliseid tegureid. OLAF uurib võimalusi parandada oma aruandeid, sealhulgas võimalust muuta eri aegadel koosatud aruanded omavahel võrreldavaks.

75.

Järelevalvekomitee rolli täpsustatakse määruse (EÜ) nr 1073/1999 läbivaatamise käigus.

76.

2009. aasta detsembris jõustunud OLAFi käsiraamatu 4. väljaandes nähti ette kord, mille kohaselt järelevalvekomiteed teavitatakse enne juhtumite edastamist siseriiklikele kohtuasutustele. Järelevalvekomiteed teavitatakse viis tööpäeva enne teabe edastamist siseriiklikele kohtuasutustele. OLAF arvestab järelevalvekomitee soovitustega ja rakendab need juhtumhaaval. Kui OLAF või järelevalvekomitee kehtestaksid ametliku korra, võidakse seda pidada OLAFi direktori juurdluste sõltumatus rikkumiseks, arvestades, et direktori sõltumatus annab talle õiguse otsustada, kas ja millal edastatakse juhtum siseriiklikele õigusasutustele. Uurimise all olevate isikute õiguste kaitse kohta vaata vastus punktile 39.

Järelauditi 9. soovitus

Järelevalvekomiteed käsitlev esimene lause ei ole vastuvõetav. Kui OLAF või järelevalvekomitee kehtestaksid mis tahes ametliku korra, võidakse seda pidada OLAFi direktori juurdluste sõltumatus rikkumiseks. Teine lause on osaliselt vastuvõetav. Määruse (EÜ) nr 1073/1999 muutmissetepaneku kohaselt tugevdatakse asjaomaste isikute õigusi ning muudetakse need nähtavamaks.

Asjaomaste isikute õigused on kaitstud ka olemasolevas õigusraamistikus. Kuigi Euroopa Kohtu praktikast ei järeldu, et OLAFi uurimistoimingud (sealhulgas lõpparuanded) kahjustavad asjaomaste isikute õigusi⁷, tugevdab see praktika OLAFi uurimistoimingute sõltumatut kontrolli. Vaata ka vastused punktile 39.

Selgeid sisesuuniseid uurimise läbiviimiseks pakub uurijaile ka OLAFi käsiraamat.

⁷ Vt 4. oktoobri 2006. aasta otsus kohtuasjas T-193/04: Tillack vs. komisjon ja 20. mai 2010. aasta otsus kohtuasjas T-261/09 P: Violetti ja Schmit.

OLAFi JÄRELEVALVEKOMITEE VASTUS

Järelevalvekomitee võtab teadmiseks tähelepanekud, mis kontrollikoda on esitanud oma järelauditis seoses eriaruandega nr 1/2005 Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juhtimise kohta, ning vastab neile järgmiselt:

1. Järelevalvekomitee roll kohtuasjas Franchet ja Byk tehtud otsuse järel (kontrollikoja tähelepanekute punktid 58–63 ja 75–76)

a) Järelevalvekomitee võetavad meetmed seoses põhiõiguste ja menetluslike tagatistega (punktid 58–63 ja 75–76 ning järelauditi 9. soovitusese esimene osa)

Praegune olukord

Praegu esitab OLAF juhtumiaruanded järelevalvekomiteele viis tööpäeva enne nende edastamist riiklikele õigusasutustele. Juhumiaruandele on lisatud üksikasjalik eriaruanne põhiõiguste järgimise kohta juhtumi menetlemisel.

Olles nimetatud aruanded läbi vaadanud, võib järelevalvekomitee vajaduse korral taotleda, et talle tehtaks kättesaadavaks kogu toimik. Seejärel korraldab järelevalvekomitee juhtumi sisuliste ja menetluslike küsimuste üle arutelu OLAFi töötajatega, kes osalevad korrapäraselt tema plenaaristungitel. Arutelu käigus käsitletakse eelkõige kinnipidamist juurdlusaluste isikute põhiõigustest ja menetluslikest tagatistest. Eriti pöörab järelevalvekomitee tähelepanu juurdluse kestusele ja sellele seatud piirangutele.

Järelevalvekomitee seisukoht

Järelevalvekomitee on arvamusel, et põhiõiguste järgimine tagab juurdlusaluste isikute kaitse ja võimaldab samas hinnata OLAFi juurdluste tõhusust. Järelevalvekomitee on teadlik, et tal on vastavalt määrusele (EÜ) nr 1073/1999 keelatud sekkuda käimasolevate juurdluste käiku, ja kinnitab selle keelu täitmist. Selleks et abistada oma rollist tulenevalt OLAFi peadirektorit talle pandud ülesannete täitmisel¹, on järelevalvekomiteel õigus esitada konkreetsete juhtumite analüüsimise tulemusena üldisi tähelepanekuid OLAFi edasise juurdlustegevuse parandamiseks. Seda ta ka teeb. Järelevalvekomitee ei anna aga OLAFi peadirektorile juhiseid ega soovitusi selle kohta, kuidas jätkata konkreetse juhtumi menetlemist.

OLAFi peadirektor võib järelevalvekomiteega siiski konsulteerida ka konkreetse juhtumi asjus.

Järelevalvekomitee kohandab praegu oma töökorda, et viia see ametlikult kooskõlla Esimese Astme Kohtu otsusega asjas Franchet ja Byk.

Järelevalvekomitee arvates peaks tal eelkõige olema võimalik taotleda, et asjaomased toimikud tehtaks talle kättesaadavaks enne riiklike õigusasutuste teavitamist, et ta saaks teha kindlaks, kas põhiõigustest ja menetluslikest tagatistest on kinni peetud. Selle ülesande täitmiseks tehakse dokumendid järelevalvekomitee sekretariaadile piisavalt aegsasti kättesaadavaks. Asjaomane töökord lepatakse kokku OLAFiga.

¹ Kontrollikoja eriaruande nr 1/2005 järelduste kohaselt „ei paku järelevalvekomitee ameti direktorile kogu vajalikku toetust“ (vt punkt 93).

OLAFi JÄRELEVALVEKOMITEE VASTUS

Vastavalt kehtivale tavale võib järelevalvekomitee samuti määrata ettekande tegija, kes uurib juhtumeid ja osaleb nende tutvustamisel komitee plenaaristungil. Plenaaristungile kutsutakse ka OLAFi juhatus.

Vajaduse korral võib järelevalvekomitee esitada arvamuse.

b) Juurdlusaluste isikute kaitsmise õigusraamistik (punkt 76 ja järelauditi 9. soovitus teine osa)

Käimas on määruse (EÜ) nr 1073/1999 reform, millega seotud arutelu raames on järelevalvekomitee esitanud kaks arvamust: arvamus nr 3/2010 Euroopa Pettustevastase Ameti reformi käsitleva aruteludokumendi kohta ja arvamus nr 5/2010 OLAFi juurdluste raames järgitavate põhiõiguste ja menetluslike tagatiste kohta. Järelevalvekomitee suhtub positiivselt õigusaktide parandamisse mis tahes viisil, mis muudaks OLAFi juurdlusvolitused ja OLAFi juurdluste raames kohaldatavad menetluslikud tagatised selgemaks ning tugevdaks neid.

2. OLAFi kohustus esitada juhtumid järelevalvekomiteele enne, kui need edastatakse riiklikele õigusasutustele, ja selle kohustuse ulatus (punkt 64)

Euroopa Kontrollikoda märgib, et 2009. aastal ei teavitatud järelevalvekomiteed üheksast riiklikele õigusasutustele edastatud juhtumist. Järelevalvekomiteed ei teavitatud seepärast, et riiklikud õigusasutused juba tegelesid kõnealuste juhtumitega, kui OLAF need neile edastas.

Järelevalvekomitee nõustub kontrollikojaga, et kohustus teavitada järelevalvekomiteed riiklikele õigusasutustele edastatud juhtumitest on tingimusteta ning ei jäta mingisugust kaalutusruumi².

² Vt otsus kohtuasjas Franchet ja Byk, punkt 170.

Järelevalvekomitee on arvamusel, et teda tuleb teavitada juhtumi edastamisest riiklikele õigusasutustele nii sise- kui ka välisjuurdluste puhul. OLAF peab teavitama järelevalvekomiteed mitte üksnes siis, kui ta edastab juhtumi riiklikele õigusasutustele selleks, et nad algataksid kohtumenetluse, vaid ka siis, kui juhtumi menetlemine riiklikes õigusasutustes juba käib, sest nad on algatanud menetluse, kuid juurdlust toimetab OLAF. See kohustus ei kehti siis, kui OLAF edastab juhtumi riiklikele haldusasutustele.

3. Järelevalvekomitee liikmete ametiaeg (punkt 65)

Praeguse järelevalvekomitee koosseisu liikmed asusid ametisse 30. novembril 2005. Nende ametiaeg kestab kolm aastat ja neid võib ühe korra ametisse tagasi nimetada. Pärast seda, kui nende ametiaeg 29. novembril 2008 lõppes, jäid nad vastavalt määruse (EÜ) nr 1073/1999 artikli 11 lõikele 4 ametisse edasi, sest neid ei nimetatud ametisse tagasi ega asendatud. Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni ühist kokkulepet nõudev menetlus liikmete ametisse tagasinimetamiseks oli käesoleva vastuse koostamise ajal lõppjargus.

Nii nagu kontrollikoda leiab ka järelevalvekomitee, et tema volitused peavad ametlikult heaks kiitma kõik kolm asjaomast institutsiooni. Järelevalvekomitee avaldab kahetsust asjaolu üle, et institutsioonid on selle küsimuse lahendamisega alates tema liikmete esimese ametiaja lõppemisest viivitanud. Hoolimata kaua kestnud ebakindlast olukorrast on järelevalvekomitee jätkanud oma ülesannete täitmist täies mahus, et suurendada juurdlusvolituste rakendamise korrapärase järelevalve kaudu OLAFi sõltumatust.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 2/2011

Järelaudit seoses eriaruandega nr 1/2005 Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juhtimise kohta

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

2011 – 58 lk – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-117-3

doi:10.2865/8143

Kust saab ELi väljaandeid?

Tasuta väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- Euroopa Liidu esindustest või delegatsioonidest. Nende kontaktandmed saab veebisaidilt <http://ec.europa.eu> või saates faksi numbrile +352 2929-42758.

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Tasulised tellimused (nt Euroopa Liidu Teataja aastatellimused ja Euroopa Liidu Kohtu kohtulahendite kogumikud):

- Euroopa Liidu Väljaannete Talituse edasimüüjate kaudu (http://publications.europa.eu/others/agents/index_et.htm).

EUROOPA PETTUSTEVASTANE AMET (OLAF) ON ISESEISEV UURIMISASUTUS, MIS VÕITLEB PETTUSE JA MUU ELI EELARVET KAHJUSTAVA EBASEADUSLIKU TEGEVUSEGA. 2005. AASTAL AVALDAS EUROOPA KONTROLLIKODA OLAFI KOHTA ERIARUANDE, MILLES ESITATI MITMEID SOOVITUSI OLAFI UURIMISFUNKTSIOONI TÕHUSAMAKS JA MÕJUSAMAKS MUUTMISEKS. KÄESOLEVAS JÄRELARUANDES KÄSITLETAKSE SOOVITUSTE ELLUVIIMIST JA TEHAKSE ETTEPANEKUID TÄIENDAVATE MEETMETE VÕTMISEKS, MIS VÕIKSID AIDATA OLAFI UURIMISTEGEVUSE TÕHUSUST JA MÕJUSUST PARANDADA.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

ISBN 978-92-9237-117-3

