EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 26.5.2011
KOM(2011) 293 lõplik

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Euroopa Liidu finantshuvide kaitse kohta kriminaalõiguse ja haldusjuurdluste abil

Terviklik poliitika maksumaksjate raha kaitseks

{SEK(2011) 621 lõplik}

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Euroopa Liidu finantshuvide kaitse kohta kriminaalõiguse ja haldusjuurdluste abil

Terviklik poliitika maksumaksjate raha kaitseks

ELi finantshuvide kaitse on Euroopa Komisjoni poliitilises tegevuskavas tähtsal kohal, selleks et üldsuse usaldust ELi vastu tugevdada ja suurendada ning anda kodanikele kindlust, et maksumaksjate raha kasutatakse korrektselt. Lissaboni lepinguga on oluliselt täiendatud vahendeid, mida selles valdkonnas kasutada saab (ELi toimimise lepingu artiklid 85, 86 ja 325). ELi toimimise lepingu artikli 310 lõige 6 ja artikkel 325 kohustavad nii ELi kui ka liikmesriike võitlema ELi finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevusega. ELi õigusaktidega on ette nähtud suur hulk mehhanisme ELi eelarve väärkasutamise ärahoidmiseks ja avastamiseks.

Käesolev teatis on osa terviklikust lähenemisviisist, mille juurde kuuluvad komisjoni uus pettusevastane strateegia ja korruptsioonivastane strateegia, ning selles esitatakse üldised suunised, millest komisjon hakkab edaspidi juhinduma ELi avaliku sektori raha kaitsel kuritegeliku tegevuse, sh pettuse eest. ELi rahaliste vahendite kaitse tõhusa ja ühetaolise kohtumenetluse kaudu kõikjal Euroopa Liidus peab muutuma liikmesriikide ametiasutuste jaoks prioriteediks.

Terviklik poliitika ELi finantshuvide kaitseks kriminaalõiguse ja haldusjuurdluste abil peab lisaks püüdlusele kehtestada kriminaalõiguses konkreetsed ühised miinimumnõuded olema järjekindel, veenev ja tõhus. Ainult nii on võimalik kuritegude toimepanemise, sh organiseeritud kuritegevuse eest vastutavatele isikutele süüdistused esitada ja nad kohtu alla anda ning saavutada hoiatav mõju potentsiaalsete õiguserikkujate suhtes. Poliitika kujundamisel tuleb arvesse võtta ka asjaolu, et maksumaksjate raha kaitsel ELi tasandil on sageli tegemist piiriüleste juhtumitega, mis on seotud eri riikide jurisdiktsiooniga ja mille lahendamiseks on vajalik eri riikide haldus- ja õiguskaitseasutuste aktiivne koostöö.

1. Miks on vaja tegutseda?

Fakt, et ELi on koondunud suur hulk erinevaid õigussüsteeme ja -traditsioone, muudab ELi finantshuvide kaitse pettuse ja muu ebaseadusliku tegevuse vastu küllalt keerukaks. Ajal, mil ELi rahastamiseeskirjad muutuvad põhjendatult lihtsamaks[1], tuleb jätkuvalt tugevdada ka ELi vahendite väärkasutuse vastase võitluse võimekust. See kehtib ka ELiga ühineda soovivate riikide kohta.

[1] Rahastamiseeskirjade lihtsustamine on üks ELi finantsmääruse muutmise peamistest eesmärkidest, KOM(2010) 815, 22.12.2010.

ELi eelarves on maksumaksja raha, mida tohib kasutada ainult ELi seadusandja poolt heakskiidetud poliitika elluviimiseks. 2009. aastal teatasid liikmesriigid siiski pettusekahtluse juhtumitest 279,8 miljoni euro väärtuses, mis olid seotud liikmesriikides hallatavate ELi vahenditega[2]. Kuigi see summa lubab ainult aimata kõnealuse probleemi rahalisi mõõtmeid, näitab see samas, et ELi vahendite väärkasutuse ärahoidmiseks on vaja tõhusaid ja ühetaolisi kriminaalõiguslikke meetmeid.

Hoolimata viimase 15 aasta edusammudest on ELi finantshuvide kriminaalõigusliku kaitse tase ELis endiselt üsna ebaühtlane. ELi finantshuvide vastu suunatud pettuse ja muude kuritegude uurimist reguleerivates materiaal- ja menetlusõiguse normides on lünki ja nende sisu varieerub riigiti – liikmesriikide politseiametnikud, prokurörid ja kohtunikud otsustavad siseriiklikust õigusest lähtuvalt, kas ja kuidas nad ELi eelarve kaitseks tegutsevad. Hoolimata pingutustest kehtestada kõnealuses valdkonnas miinimumnõuded, ei ole olukord oluliselt muutunud. 1995. aasta ELi finantshuvide kaitse konventsiooni ja sellega seotud õigusakte[3], mis sisaldavad ka kriminaalõiguslikke sanktsioone käsitlevaid sätteid (olgugi, et need on mittetäielikud), on täielikult rakendanud ainult viis liikmesriiki[4].

Kui ELi finantshuve kahjustatakse, kannatavad maksumaksjatena selle all kõik ELi kodanikud ja ELi poliitika elluviimine satub ohtu. ELi finantshuvide kaitse pettuse ja korruptsiooni vastu on Euroopa Komisjoni tegevuskavas esmatähtsal kohal ning Euroopa Parlament on korduvalt leidnud, et see peaks olema tõhusam ja veenvam[5]. Parlament on eelkõige leidnud, et vastu tuleks võtta kõik Euroopa Prokuratuuri loomiseks vajalikud meetmed. Ka Euroopa Liidu Nõukogus on pettusevastase võitluse edendamine leidnud tugevat toetust[6].

Euroopa Komisjon kavatseb Lissaboni lepingule tuginedes selles kõigile huvi pakkuvas valdkonnas aktiivselt tegutseda. Lissaboni lepinguga on ette nähtud selge raamistik, mille alusel EL saab tõhustada oma tegevust kriminaalõiguse vallas. Komisjon on selles osas juba mitu algatust teinud[7]. Tulevaste õigusloomealgatuste

---

2 KOM(2010) 382, lk 6. Nimetatud arv viitab rikkumisega seotud juurdluste avamise järgsele algstaadiumile, kui tegemist on esmase kuriteokahtlusega. Arv ei viita kohtus kinnitust leidnud pettusejuhtumitele ega tähenda, et nimetatud summasid ei ole võimalik tagasi nõuda.

3 26. juuli 1995. aasta konventsioon (EÜT C 316, 27.11.1995, lk 49, pettus), esimene protokoll, EÜT C 313, 23.10.1996, lk 2, ja 26. mai 1997. aasta konventsioon (EÜT C 195, 25.6.1997, korruptsioon), 29. novembri 1996. aasta protokoll (EÜT C 151, 20.5.1997, lk 2, kohtu tõlgendus), 19. juuni 1997. aasta teine protokoll (EÜT C 221, 19.7.1997, lk 12, rahapesu).

4 Esimene aruanne finantshuvide kaitset käsitlevate õigusaktide rakendamise kohta – KOM(2004) 709, teine aruanne – KOM(2008) 77, mille lisas on esitatud konkreetsed rakendamisega seotud probleemid liikmesriikides, nt märkimisväärsed erinevused pettuse ja korruptsiooni kuriteokoosseisudes, aga ka ELi õigusaktide erisuste puudulik arvestamine.

5 Vt 6. mai 2010. aasta resolutsioon 2009/2167(INI) ja 6. aprilli 2011. aasta resolutsioon 2010/2247(INI) ühenduste finantshuvide kaitse ja pettusevastase võitluse kohta

6 Vt nõukogu 14. aprilli 2005. aasta resolutsioon, mis käsitleb ELi terviklikku korruptsioonivastast poliitikat, eesistujariik Hispaania kokku kutsutud Euroopa Prokuratuuri töörühma järeldused (2010. aasta esimene poolaasta) ja eesistujariik Belgia avaldus Stockholmi programmi kohta (2010. aasta teine poolaasta)

7 Vt eelkõige roheline raamat kriminaalasjades tõendite kogumise kohta, KOM(2009) 624, ning isikute menetlusõigusi käsitlevad meetmed, nt 20. oktoobri 2010. aasta direktiiv 2010/64/EL õiguse kohta suulisele ja kirjalikule tõlkele kriminaalmenetluses (ELT L 280, 26.10.2010, lk 1) ning komisjoni ettepanek direktiivi kohta, milles käsitletakse õigust saada kriminaalmenetluses teavet, KOM(2010) 392/3.

puhul pöörab komisjon suurt tähelepanu teavitamisega seotud aspektidele, et parandada õigusala töötajate ja vajaduse korral ka üldsuse teadlikkust kõnealusest valdkonnast. Samuti on komisjoni eesmärk tagada, et edaspidi hõlmatakse ELi finantshuvide kaitse vajadus ELi eri valdkondade poliitika väljatöötamisse algusest peale.

2. Probleemid kriminaalpoliitika valdkonnas

2011. märtsis tegi komisjon ettepaneku reformida Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF), et suurendada haldusjuurdluste tulemuslikkust ja tõhusust. Lisaks tuleb leida lahendused küsimustele, kuidas saada täpseid andmeid pettuste hulga ja pettusejuhtumite kohtusse jõudmise kohta liikmesriikides, kuidas parandada koostööd piiriüleste juhtumite puhul ning kuidas tõhustada kriminaalkohtumenetlust.

Liikmesriikide ametiasutuste poolt Eurojustile koordineerimiseks ja nõustamiseks edastatud juhtumite arv on raskete kuritegude osas alates Eurojusti loomisest 2002. aastal (208 juhtumit) kuni 2009. aastani (1372 juhtumit) jõudsalt kasvanud[8]. Arvestades Eurojusti kehtivaid tegevusvolitusi, illustreerib see piiriüleste juhtumite esinemise sagenemist.

60 % hiljutisele uuringule vastanutest (finantsasjadega tegelevad liikmesriikide prokurörid) leiab, et Euroopa Liiduga seotud küsimused on kriminaalasja uurimisel ja kohtus lahendamisel pigem takistuseks, seetõttu piirdub 54 % vastanutest vahel kuriteo siseriiklike elementide uurimisega. 40 % vastanutest on seisukohal, et siseriiklikus õiguses leidub takistusi ELiga seotud asjade edukal lahendamisel kohtus. 37 % vastanutest on varasematel juhtudel otsustanud ELi institutsioonidega kriminaalasja uurimisel mitte ühendust võtta, kuna see võtab liiga palju aega[9].

2.1. Ebapiisav kaitse ELi eelarve kuritegeliku kasutamise eest

Komisjoni reformimist käsitleva valge raamatu vastuvõtmisest saadik 2000. aastal[10] on komisjon pööranud erilist tähelepanu usaldusväärsele finantsjuhtimisele[11] ja tugevdanud oma sisekontrollisüsteeme pettusega võitlemiseks. Ellu viidud algatuste hulka kuuluvad personalieeskirjade reform 2004. aastal (mille käigus lisati personalieeskirjadesse sätted, mis reguleerivad huvide konflikti ja millega nähakse ette kohustus teatada võimalikust ebaseaduslikust tegevusest, sh pettusest ja korruptsioonist, juhtkonnale või OLAF-ile)[12] ning sisekontrollistandardite ja nende aluseks oleva raamistiku läbivaatamine 2007. aastal[13]. Selle tulemusena ei ole praegu toimivate kontrollistruktuuride eesmärk ainult tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse tagamine, vaid nende abil vähendatakse pettuse ja eeskirjade eiramise ohtu.

Siia juurde kuulub ka hulk preventiivseid õigusakte, mis käsitlevad kontrolli, auditeerimist ja aruandlust, varajast hoiatamist ja pettusekindlust[14]. Tõhusamaid

---

8 Vt Eurojusti 2009. aasta aruande lisa 1. joonis, lk 50.

9 Vt komisjoni talituste töödokument SEK(2011) 621.

10 Vt valge raamat komisjoni reformimise kohta, KOM(2000) 200.

11 Vt Nõukogu 25. juuni 2002. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (mis käsitleb Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust) artikkel 28 (EÜT L 248, 16.9.2002, lk 1).

12 Personalieeskirjad – määrus (EMÜ) nr 31/62 koos muudatustega.

13 Vt teatis – „Sisekontrollistandardite ja nende aluseks oleva raamistiku läbivaatamine – kontrolli mõjususe tugevdamine", SEK(2007) 1341.

14 Institutsioonilised kontrolli, auditeerimist ja aruandlust käsitlevad aktid (määrus (EÜ) nr 2035/2005 (ELT L 345, 28.12.2005), määrus (EÜ) nr 1083/2006 (ELT L 371, 27.12.2006),

vahendeid on aga vaja ka võitluseks ELi eelarve vastase ebaseadusliku tegevusega.

Liikmesriikidele on õigusaktidega pandud kohustus (ELi toimimise lepingu artikkel 325 ja finantshuvide kaitse konventsioon) võidelda ELi rahaliste vahendite väärkasutusele suunatud ebaseadusliku tegevusega ja teha ELi eelarve vastu toime pandud pettus kriminaalkorras karistatavaks. Praegu varieeruvad pettuse eest ette nähtud karistused väikestest rahatrahvidest pikkade vanglakaristusteni. Lisaks ei ole kõigi liikmesriikide õigusaktides süstemaatiliselt ette nähtud karistusi avalikule ametikohale valitud või nimetatud isikutele, kes on korrumpeerunud, ja korrumpeerunud ametnikele[15].

Selline olukord takistab ühetaolise kriminaalõigusliku kaitse taseme saavutamist kõikjal ELis ja selle tagajärjel on tõenäoline, et sarnaste juhtumite puhul jõutakse eri liikmesriikides erineva tulemuseni, sõltuvalt asjaomase riigi kohaldatavast kriminaalõigusest. See annab kurjategijatele võimaluse valida, kus kuritegevusega tegeleda või kuhu siirduda pärast kuriteo toimepanekut, isegi kui see on seotud üheainsa liikmesriigiga.

2.2. Kohtumenetluste ebapiisav arv ebaseadusliku tegevusega võitlemiseks

Kõnealuse teema rahalist mõju arvestades peaksid õiguskaitseasutused ELi eelarvega seotud juhtumeid sagedamini ja põhjalikumalt uurima ja kohtu ette viima. See ei ole sugugi lihtne ülesanne, kuna ELi vahendite väärkasutusega seotud kuritegude puhul on tihti vaja toimetada piiriülest uurimist ja kohtumenetlust mitmes liikmesriigis.

Vastavalt praegu kehtivale õigusraamistikule viivad selliste juhtumite puhul kriminaalmenetlust läbi eri liikmesriikide prokuratuurid, kes tegutsevad oma liikmesriigi kriminaalmenetlusõiguse kohaselt. Tundub aga, et liikmesriikide pädevate asutuste käsutuses ei ole alati piisavaid õiguslikke vahendeid ja asjakohaseid struktuure, et ELi mõõtmega juhtumeid edukalt kohtus lahendada. Sama kehtib ELiga ühinevate riikide kohta.

Erinevuste tõttu liikmesriikide õigusraamistikes ja nendest erinevustest tulenevate tegevuslike ja organisatsiooniliste tõkete tõttu piiriüleste uurimiste puhul ELis ei ole ELi finantshuvid kriminaalõiguslikult kõikjal ELis ühetaoliselt kaitstud.

ELi eelarve väärkasutusega seotud juhtumites süüdimõistvate otsuste arv kasvab, kui kohtule saadetud materjal on põhjalik ja usaldusväärne ning kogutud tõendid kvaliteetsed ja neid on piisavalt. Praegu varieerub sellistes asjades süüdimõistvate otsuste hulk liikmesriikides 14 %-ist 80 %-ni (keskmiselt 41 %)[16].

Liikmesriikide õigusasutused ei algata OLAF-i soovitusel alati kriminaalmenetlust.

---

määrus (EÜ) nr 1198/2006 (ELT L 223, 15.8.2006), määrus (EÜ, Euratom) nr 1553/89 (EÜT L 155, 7.6.1989), määrus (EÜ, Euratom) nr 1150/2000 (EÜT L 130, 31.5.2000)), aktid varajase hoiatamise (komisjoni otsused K(2004) 193 ja K(2008) 3872) ning pettusekindluse kohta (Pettuse vältimine varasema tegevuse tulemustele toetudes: dünaamiline lähenemisviis pettusekindluse tagamisele – KOM(2007) 806).

15 Kõigi liikmesriikide õigusaktides ei ole ametikohale valitud isikutele ja parlamendiliikmetele korruptsiooni eest karistusi ette nähtud. Vt ka komisjoni talituste töödokument SEK(2011) 621, võrdlustabelid punktis 3.1.

16 Vt komisjoni talituste töödokument SEK(2011) 621, tabelid 2.2.a ja 2.2.c, millest nähtub, et teatavates riikides on süüdimõistvate otsuste määr kõrge, teistes aga äärmiselt madal.

Selliseks tegevusetuseks on teinekord raske leida konkreetseid põhjuseid. Lisaks viiakse ELi eelarvega seotud pettusejuhtumite suhtes tihti läbi ainult kiirkontroll ja loobutakse edasisest menetlusest[17]. Ka see vähendab kriminaalõigusliku kaitse ühetaolisust kogu ELis.

Teatava hulga ELi eelarvega seotud pettusejuhtumite puhul ei algata liikmesriikide kriminaaluurimisasutused uurimist (viidates diskretsioonil põhinevatele põhjustele, nagu avaliku huvi puudumine, või pidades juhtumeid vähetähtsaks). Kriminaalmenetlused, milles osaleb mitu liikmesriiki, kestavad tavaliselt kaua[18] ja kuna tõendamisnõuded liikmesriikides on erinevad, väheneb tõenäosus saavutada süüdimõistev kohtuotsus.

2000. aastast alates on liikmesriikide prokuratuurid 647-st OLAFi juhtumist loobunud 93 juhtumi menetlemisest ilma selge põhjuseta. 178 juhtumi menetlemisest loobuti diskretsioonil põhinevatel põhjustel. Kuigi konkreetsete juhtumite puhul võis menetluse lõpetamiseks olla mõjuv põhjus, viitavad nimetatud arvud siiski küllalt kõrgele menetlustest loobumise määrale.

Kauakestva kriminaalmenetluse tõttu, eriti kui menetlusest lõpuks loobutakse, viibivad ka distsiplinaarmeetmed, kuna juhtumite puhul, millega on seotud ELi personal, tuleb ära oodata kohtulahend samadel asjaoludel põhinevas kriminaalasjas[19]. Üldiselt läheb OLAFi poolt toimiku avamisest samas asjas kohtuotsuse tegemiseni viis aastat. Peale selle erineb liikmesriigiti ka süütegude aegumise regulatsioon.

3. Miks ei õnnestu selle kuritegevuse valdkonnaga tõhusalt võidelda?

Osalt on puudujääkide põhjuseks erinevused liikmesriikide õigustraditsioonides ja -süsteemides, mille tõttu tegutsevad liikmesriikide õiguskaitseasutused erinevalt. Kuid osalt on tegemist konkreetsete lünkadega õigusemõistmise kvaliteedis, mille täitmisel saab EL liikmesriike aidata.

3.1. Kriminaalõiguses puuduvad ühtsed miinimumsätted

Eespool kirjeldatud probleemidest nähtub, et liikmesriikide õigusaktides esineb puudusi avaliku sektori rahaliste vahendite kaitse valdkonnas. Euroopa Liidu õigusnormidel on vähe reaalset mõju, kuna finantshuvide kaitse konventsiooni ülevõtmine liikmesriikides ei ole on olnud täielik ja korrektne. Seetõttu kasutavad liikmesriikide õigusasutused ELi eelarvega seotud kuritegevusega võitlemiseks oma riigi traditsioonilisi kriminaalõiguslikke vahendeid. Teiste sõnadega – ühte ja sama probleemi lahendatakse eri riikides eri moodi. See ei ole asjakohane keerukate juhtumite puhul, mis juba oma olemuselt ületavad siseriikliku õigusruumi piirid ja millele reageerimine ei tohiks piirduda ühe riigi õiguslike vahenditega.

---

17 Vt komisjoni talituste töödokument SEK(2011) 621, tabelid 2.2.a ja 2.2.c, millest nähtuvad liikmesriikide õigusasutustele saadetavate asjade protsendimäärad ja nende asjade protsendimäärad, mille menetlemisest loobutakse kohtueelses staadiumis.

18 Vt komisjoni talituste töödokument SEK(2011) 621. Tabelis 2.2.a esitatud viimase 12 aasta statistilised andmed lahendamata kohtuasjade ja lahendatud kohtuasjade kohta näitavad liikmesriigiti olulisi erinevusi.

19 ELi personalieeskirjade IX lisa artikkel 25.

Ühe liikmesriigi õiguskaitseasutuste tegevuse analüüs OLAFi poolt edastatud juhtumite osas näitab, et ELi finantshuvide kriminaalõiguslik kaitse ei ole ühetaoline. Selles liikmesriigis ei võtnud ametiasutused midagi ette 73 % puhul välisjuurdlusega seotud juhtumitest ja kriminaalmenetlust ei algatatud 62 % puhul OLAFi juhtumitest.

Hoolimata püüdlustest ELi nõudeid ühtlustada[20] on liikmesriikide õigusaktides endiselt olulisi erinevusi:

- Liikmesriigiti varieeruvad märkimisväärselt asjaomaste kuritegude, nagu omastamine ja usalduse kuritarvitamine koosseisud, nende eest määratavad karistused ja nende aegumistähtajad. Selle tulemusena ei kujuta taunitav käitumine teatavatel juhtumitel mõnes liikmesriigis endast üldse kriminaalõiguslikku kuriteokoosseisu või moodustab ainult väiksema kuriteokoosseisu ning seetõttu on kriminaalõiguse hoiatav mõju ELis erinev.

- Ametiisiku määratlus korruptsioonivastastes õigusaktides varieerub. Selle tagajärjel saavad ametiisikud mõnedes liikmesriikides takistamatult tegutseda, samal ajal kui teises liikmesriigis määrataks sama käitumise eest süüdimõistva otsusega isikule kriminaalõiguslik sanktsioon ja avalikult ametikohalt tagandamine.

- Mõnedes liikmesriikides saab juriidilise isiku, sh äriühingu juhtorgani liikme juriidilise isiku juhtimisel toime pandud kuriteo eest kohtu alla anda, teiste liikmesriikides ei ole see võimalik. See viib omakorda meelepärase kohtualluvuse valimiseni (ingl. k. *forum shopping*).

OLAF peab ikka ja jälle tegelema probleemiga, mis kerkib üles seoses huvide konflikti määratlusega[21]. Uurimised on näidanud, et mõnedes liikmesriikides võib edukas pakkuja riigihankemenetluses osaleda pakkumiskutse koostamisel, ilma et seda loetaks kuriteoks. Sellise käitumise karistamisel tuleb toetuda mõnele kuriteokoosseisule, nagu korruptsioon.

Kuigi teatavaid katseid sellist killustatust likvideerida on juba tehtud, oli ELi varasema õigusliku raamistiku tõttu, mis hõlmas kriminaalõigust väga vähe, raske veenvaid õiguslikke valikuid välja pakkuda.

Ehkki finantshuvide kaitse konventsiooni allakirjutamisest on möödunud viisteist aastat, ei ole liikmesriigid konventsiooni täielikult rakendanud. Sellest tingitud ebaühtlus ja lüngad kohaldatavas karistus- ja kriminaalmenetlusõiguses takistavad ELi finantshuvide tõhusat kaitset, mistõttu mõnedes liikmesriikides jäävad kuriteod karistamata.

3.2. Ebapiisav koostöö ametiasutuste vahel

Kuna ELi eelarvevahendite kaitse nõuab tihti piiriüleste juhtumite uurimist ja otsuste täitmist välisriigis, tulevad puudused koostöömehhanismides selgelt esile.

---

20 Vt nt komisjoni ettepanek finantshuvide kriminaalõigusliku kaitse kohta – KOM(2001) 272, muudetud dokumendiga KOM(2002) 577. Olukord ei ole muutunud, kuigi vastu on võetud avalikke hankeid käsitlevaid ELi õigusakte, nagu direktiiv 2004/17/EÜ hankemenetluste kohta vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris (ELT L 134, 30.4.2004, lk 1).

21 Vrd roheline raamat ELi riigihankepoliitika ajakohastamise kohta, KOM(2011) 15, punkt 5.

3.2.1. Piirangud vastastikuse õigusabi andmisel

Kuna vastastikuse õigusabi taotlemine on keeruline, tehakse seda väheste juhtumite puhul. See kehtib näiteks kriminaaltulu jälitamise, sh varade külmutamise ja konfiskeerimise nõuete puhul, mis on pettusevastases võitluses olulise tähtsusega. Liikmesriikide õiguskaitseasutused ei pruugi selliste meetmete suhtes entusiastlikud olla, kuna protseduurid on keerukad ja aeganõudvad, eelkõige vastastikuse õigusabi taotlemise puhul, ning ei ole teada, kas saadavad tulemused on lõpuks nähtud vaeva väärt, eriti piiriüleste juhtumite puhul.

Isegi kui liikmesriigi haldus- või õiguskaitseasutus esitab teise liikmesriigi asjaomasele asutusele vastastikuse õigusabi taotluse, ei saada sealt sageli piisavalt kiiresti vastust.

On juhtumeid, kus korruptsiooni ja pettusega seotud kriminaalasjad seisavad aastaid pärast seda, kui OLAF rikkumisest liikmesriigi õiguskaitseasutustele teatas. Selle peamiseks põhjuseks on aeganõudvad vastastikuse õigusabi taotlemise menetlused ja asjaolu, et süüdistuse esitamist ja isikute kohtu alla andmist ei juhita ELi tasandil.

3.2.2. Kasutamata tõendid

ELi haldusjuurdluste käigus kogutud tõendid jäävad sageli liikmesriikide kriminaalkohtumenetluses kasutamata, kuna menetlusnõuded piiravad välisriigis kogutud tõendite kasutamist. Teinekord ei peeta selliseid tõendeid piisavaks, et algatada kriminaalmenetlus.

3.2.3. Piirdumine liikmesriigisiseste juhtumite menetlemisega

Osa menetlusi ei jõua kohtumenetluse staadiumi, kuna liikmesriigi ametiasutustel ei ole volitusi uurida pettusi, mis on seotud liikmesriigi jurisdiktsioonist väljapoole jäävate sündmuste, kahtlustatavate ja kannatanutega, sh juhtumeid, kus väärkasutatakse mitte riigi-, vaid ELi eelarvet.

Mõnede liikmesriikide õiguskaitseasutused algatavad kohtumenetluse ainult selliste asjade puhul, kus ELi huve on rikutud liikmesriigi enda territooriumil.

Eurojust tegeles juhtumiga, mis käsitles mitme liikmesriigi ja kolmanda riigiga seotud ulatuslikku tollimaksupettust (väärtusega üle 1 miljoni euro). Asi ei jõudnud ühegi juhtumiga seotud liikmesriigi kohtusse. Teises tolliasjas ei suudetud leida praktilist lahendust olukorras, kus liikmesriigi õiguskaitse- ja tolliasutused keeldusid panustamast OLAFi koordineerimistegevusse. Koostööst keeldumise põhjus oli kohtualluvust reguleerivate siseriiklike sätete kitsas tõlgendamine.

3.3. Ebapiisavad uurimisvolitused

OLAF viib läbi haldusjuurdlusi ja õigusalase koostöö üksus Eurojust toetab liikmesriikide õiguskaitseasutusi koordineerimise ja nõustamisega raskete kuritegude, sh pettusevastase võitluse vallas. Mõlemad ELi asutused võiksid ELi finantshuvide kaitsel aktiivsemalt tegutseda:

- OLAFis on käimas reform tulemuslikkuse ja tõhususe suurendamiseks. See peaks OLAFi võimekust tugevdama, koondades tegevuse esmatähtsate juhtumite lahendamisele ja andes OLAFile piisavad õiguslikud vahendid haldusjuurdluste

läbiviimiseks. Sellest hoolimata on tulemused liikmesriigiti ebaühtlased, kuna kriminaalmenetluse nõuded ja praktika on eri riikides erinevad.

- Eurojust saab praegu ELi finantshuvide kaitsega seotud kriminaalasju ainult piiratud ulatuses suunata. 2008. aasta reform ei ajakohastanud Eurojusti ülesandeid ega struktuuri vastavalt Lissaboni lepingus sätestatud eesmärkidele. Praegu ei ole Eurojustil õigust iseseisvalt kriminaaluurimist algatada ega isikuid kuriteo eest kohtu alla anda.

4. Lissaboni lepingus sätestatud uued vahendid ELi finantshuvide kaitseks

Lissaboni lepinguga suurendatakse ELi pädevust ELi finantshuvide kaitse ja kriminaalasjades tehtava õigusalase koostöö valdkondades. Stockholmi programmi[22] ja komisjoni 2011. aasta tööprogrammi[23] vastuvõtmisega on EL teinud esimesed sammud selles vallas. **Neli võimalust ELi finantshuve kaitsta, tuginedes ELi toimimise lepingule:**

i) kriminaalasjades tehtava menetlusõigusalase koostöö meetmed (artikkel 82),

ii) direktiivid, millega kehtestatakse miinimumeeskirjad kriminaalõiguse vallas (artikkel 83),

iii) õigusaktid ELi finantshuve kahjustavate pettuste vastu võitlemiseks (artikli 310 lõige 6 ja artikli 325 lõige 4),

iv) artikli 85 kohaselt võib Eurojustile anda uurimispädevuse ja artikli 86 kohaselt võib Eurojusti põhjal asutada Euroopa Prokuratuuri ELi finantshuve kahjustava kuritegevuse vastu võitlemiseks.

Kui sellise õiguspärase eesmärgi saavutamiseks, nagu seda on ELi eelarve vastu suunatud pettustega võitlemine, peetakse vajalikuks kasutada kriminaalõiguslikke meetmeid, sh süütegude määratluste väljatöötamist ja miinimumeeskirju karistuste kohta, tuleb kinni pidada teatavatest juhtpõhimõtetest.

Esiteks tuleb austada inimeste põhiõigusi. ELi põhiõiguste harta sisaldab kriminaalmenetluse seisukohast olulisi põhimõtteid, nagu õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele, süütuse presumptsioon ja kaitseõigus, seaduslikkuse põhimõte, isikuandmete kaitse ning mitmekordse kohtumõistmise ja karistamise keeld. Neid põhimõtteid on täpsustatud õigusaktidega (nt andmekaitse vallas[24]). Komisjoni tulevasi ettepanekuid hinnatakse põhjalikult selles osas, milline on nende mõju üksikisikute põhiõigustele[25].

Teiseks tuleb pöörata erilist tähelepanu sellele, mis lisaväärtust annab õigusaktide ühtlustamine kriminaalõiguse valdkonnas ELi finantshuvide kaitsele, arvestades liikmesriikide erinevaid lähenemisviise kriminaalõigusele.

---

22 ELT C 115, 4.5.2010, lk 1 (nt suunised finantsuurimise ja kriminaaltulu jälitamise osas, punkt 4.4.5).

23 KOM(2010) 623 (nt pettusevastane strateegia ja OLAFit käsitlev õigusakt, vt I lisa punkt 32 ja II lisa punkt 81).

24 Direktiiv 95/46/EÜ (liikmesriikidele) (EÜT L 281, 23.11.1995, lk 31) ja määrus (EÜ) nr 45/2001 (ELi institutsioonidele) (EÜT L 8, 12.1.2001, lk 1).

25 Vt komisjoni teatis „Euroopa Liidu strateegia põhiõiguste harta rakendamiseks" – KOM(2010) 573.

Kolmandaks tuleb kaaluda seda, millist rolli saaksid mängida ELi tasandi asutused, sh OLAF, Eurojust ja/või tulevikus võib-olla loodav Euroopa Prokuratuur, et ELi rahaliste vahendite vastu suunatud kuritegusid paremini uurida, nende toimepanijaid kohtu alla anda ja liikmesriike sellise kuritegevuse vastases võitluses paremini abistada.

Euroopa Liit asub praegu teelahkmel. Vaja on võtta meetmeid kolmel tasandil – menetlusõiguse (4.1), kriminaalõiguse materiaalõiguslike sätete (4.2) ja institutsionaalsete aspektide (4.3) vallas.

4.1. Kriminaal- ja haldusmenetluse tugevdamine

Esimese sammuna tuleb lihtsustada ELi liikmesriikide prokuröride ja kohtunike tegevust petturitega võitlemisel, isegi kui viimati nimetatud asuvad välisriigis, kasutades ära olemasolevaid vahendeid, nagu Euroopa õigusalase koostöö võrgustik kriminaalasjades ja Euroopa õigusalase koolituse võrgustik.

Kriminaaltulu jälitamine on ELi finantshuvide kaitses olulisel kohal. Kurjategijad kardavad tihti ebaseaduslikult omandatud vara kaotamist rohkem kui kriminaalkaristust kui niisugust. Lisaks on õiglane, et kuriteo tagajärjel kaotsi läinud maksumaksja raha kasutataks selle pärast leidmist jällegi avaliku sektori tegevuse rahastamiseks. Vastavalt Stockholmi programmis esitatud soovitusele[26] valmistab komisjon ette kriminaaltulu jälitamist ja konfiskeerimist käsitlevat õigusloomeettepanekut. Komisjon on ELi finantsmääruse läbivaatamise raames juba teinud ettepaneku, et Euroopa Liidu saadaolevaid summasid ei käsitleta ebasoodsamalt kui selle liikmesriigi avalik-õiguslike asutuste nõudeid, kus sissenõudmismenetlust läbi viiakse[27].

Kuigi põhialused liikmesriikide politsei- ja õigusasutuste koostööks on olemas, ei toimu siiski veel laiahaardelist teabevahetust politsei-, tolli-, maksu- ja õigusasutuste ning muude pädevate asutuste vahel. Komisjon kavatseb olukorda parandada, asendades uue ettepanekuga oma 2004. aasta ettepaneku vastastikuse haldusabi kohta ühenduse finantshuvide kaitseks[28].

Õigus- ja haldusasutuste vaheline vastastikune usaldus kasvab, kui kohaldatakse ühetaolisi menetlusnõudeid. Sellest lähtudes saaks edasi liikuda ELi finantshuvide kaitsel kogutud tõendite vastastikuse tunnustamise poole liikmesriikide poolt. Komisjon kaalub õigusakti ettepaneku esitamist tagamaks, et OLAFi juurdlusaruandeid tunnustatakse tõendina, aga ka muude piiriülese tõendite kogumise lihtsustamise meetmete osas.

4.2. Kriminaalõiguse materiaalõiguslik tugevdamine

ELi eelarve kahjustamise ärahoidmisel ja sellega võitlemisel on kriminaalõigusel väga tähtis osa.

---

26 ELT C 115, 4.5.2010, lk 1, punkt 4.4.5.
27 KOM(2010) 815, artikkel 79.
28 KOM(2004) 509, muudetud dokumendiga KOM(2006) 473.

Kuna finantshuvide kaitse konventsioon sisaldab siiski veel õiguslikke lünki ja selle rakendamises on puudusi, töötatakse komisjonis välja uus ELi finantshuvide kaitse alane algatus, millega asendatakse praegu töös olev ettepanek finantshuvide kriminaalõigusliku kaitse kohta[29]. Uue meetmega tuleb tagada, et pettuste eest määratakse ühetaolised ja õiglased kriminaalkaristused, vastavalt kuriteo toimepaneku asjaoludele. Nimetatud meetmega tuleks esitada ka teatavate põhiliste kuritegude, nagu omastamine ja usalduse kuritarvitamine määratlused ulatuses, mis on seotud ELi finantshuvide kaitsega. Täiendavalt analüüsitakse ka kohtualluvuse ja aegumistähtaegade sätete ühtlustamist, et parandada kriminaalmenetluste tulemusi.

See ettepanek võib sisaldada süstemaatilisi sätteid, mis käsitlevad kuriteole kaasaaitamist ja kihutamist ning kuriteokatset, aga ka tahtlust ja ettevaatamatust, ulatuses, mis on seotud ELi finantshuvide kaitsega. Ettepanekuga võidakse kehtestada ka selgemad nõuded avalikule ametikohale valitud või nimetatud isikute ja juriidiliste isikute kriminaalvastutusele seoses ELi finantshuvide kaitsega.

4.3. Tugevam institutsiooniline raamistik

Mis tahes viisil Euroopa Liit ka ei plaani tegutseda oma finantshuve kahjustava pettuse ärahoidmiseks ja selle vastu võitlemiseks, et saavutada finantshuvide tõhus ja ühetaoline kaitse kõikjal ELis, igal juhul tuleb hinnata, kas ELis on olemas finantshuvide kaitseks vajalikud struktuurid. Selleks teostatakse kooskõlas Lissaboni lepinguga põhjalik analüüs sellest, kuidas tugevdada ELi institutsioonilisi struktuure, et paremini toime tulla kriminaaluurimismeetmetega:

- Eurojusti võimekust tuleb ajakohastada ja võimalik, et anda talle volitused käivitada omal algatusel ELi finantshuve kahjustava kuritegevuse kriminaaluurimisi[30].

- Ka Euroopa Prokuratuur kui spetsiaalne Euroopa süüdistusasutus saaks kaasa aidata kriminaalõiguslikult ühetaolise olukorra tagamisele, kohaldades ühtseid nõudeid pettuste ja muude ELi finantshuvide vastaste kuritegude suhtes järjepidevalt ja ühtsel viisil, uurides nimetatud kuritegusid, esitades süüdistusi selliste tegude toimepanijatele ja neile kaasaaitajatele ning andes nimetatud isikud kohtu alla[31].

- OLAFis on käimas reform ameti volituste teostamise tulemuslikkuse ja tõhususe suurendamiseks. OLAF on praegu ainus ELi uurimisasutus, mille ülesanne on ELi finantshuvide kaitsmine. Kaaluda tuleks, kuidas OLAFi rolli uue institutsioonilise raamistikuga kohandada, ja selgitada, kuidas suhestuvad omavahel kohtu- ja haldusmenetlused.

---

29 KOM(2001) 272, muudetud dokumendiga KOM(2002) 577.
30 Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 85.
31 Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 86.

Meie visioon aastaks 2020: tuleb võtta nii karistus- kui haldusõiguslikud meetmed, mis on vajalikud ELi eelarvet kahjustava kuritegevuse vähendamiseks nii palju kui võimalik

ELi vastastesse pettustesse tuleb suhtuda täisleppimatusega, mistõttu tuleb vastu võtta vajalikud meetmed selleks, et pettuste toimepanijate suhtes toimetataks kohtumenetlust ühetaoliselt kõikjal ELis. ELi eesmärk peaks olema oma finantshuvide kaitse tõhus, proportsionaalne ja hoiatav tase, mis saavutatakse kiirete kriminaalmenetluste ja karistuste viivitamatu määramise kaudu kõikjal ELis, mis omakorda suurendab nende hoiatavat mõju. Selleks peab maksumaksja raha olema ühetaoliselt kaitstud kogu ELis kriminaalkohtumenetluse kaudu, mis ei lõpe riigipiiridega, ja ühiste kriminaalõiguslike miinimumsätete kaudu, mis kasutaksid täielikult ära Lissaboni lepingus sätestatud võimalused.