



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 6.6.2011
KOM(2011) 308 lõplik

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE NING
EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE**

Võitlus korruptsiooniga Euroopa Liidus

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE NING
EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE**

Võitlus korruptsiooniga Euroopa Liidus

SISUKORD

1.	Sissejuhatus	3
2.	Korruptsioonivastase võitluse järelevalve tugevdamine	5
2.1.	Olemasolevad järelevalve- ja hindamismehhanismid	5
2.2.	ELi korruptsioonivastase võitluse aruanne	6
3.	Korruptsiooni käsitlevate õigusaktide rakendamise parandamine	8
3.1.	Raamotsus 2003/568/JSK korruptsioonivastase võitluse kohta erasektoris	9
3.2.	Muud rahvusvahelised korruptsioonivastased õigusaktid	9
3.3.	Koostöö korruptsioonivastast võitlust käsitlevate ELi ja rahvusvaheliste õigusaktide raames	10
4.	ELi sisepoliitikas tuleb korruptsioonile pöörata suuremat tähelepanu	10
4.1.	Õiguskaitse-, õigusalane ja politseikoostöö ELis	11
4.1.1.	Õigusalane ja politseikoostöö	11
4.1.2.	Finantsuurimised ja kriminaaltulu jälitamine	11
4.1.3.	Altkäemaksust teatajate kaitsmine	12
4.1.4.	Õiguskaitseametnike koolitamine	12
4.2.	Riigihanked	12
4.3.	Haldussuutlikkuse suurendamine ühtekuuluvuspoliitika raames	13
4.4.	Raamatupidamisstandardid ning ELi ettevõtete kohustuslik auditeerimine	13
4.5.	Poliitilise korruptsiooni ennetamine ja selle vastu võitlemine	14
4.6.	Statistika parandamine	14
4.7.	Seaduskuulekus spordis	15
4.8.	Maksumaksja raha kaitsmine korruptsiooni vastu ELi tasandil	15
5.	ELi sisepoliitikavaldkondades tuleb korruptsioonivastasele võitlusele pöörata suuremat tähelepanu	15
5.1.	Kandidaatriigid, potentsiaalsed kandidaatriigid ja naaberriigid	15
5.2.	Koostöö- ja arengupoliitika	16
5.3.	Kaubanduspoliitika	17
6.	Kokkuvõte	17

Võitlus korrupsiooniga Euroopa Liidus

1. SISSEJUHATUS

Neli viiendikku ELi kodanikest¹ peab korrupsiooni oma liikmesriigis oluliseks probleemiks². Kuigi Euroopa Liit on viimaste aastakümnete jooksul märkimisväärselt kaasa aidanud Euroopa läbipaistvuse suurendamisele, on selge, et teha on veel palju. Korrupsiooni tõttu kaotatakse **aastas hinnanguliselt 120 miljardit eurot** ehk 1 % ELi SKPst,³ mida on vastuvõetamatult palju. Korrupsioon ei ole ELis uus probleem ja me ei suudagi seda oma ühiskonnast täielikult likvideerida. Samas tuleb tunnistada, et viimase kümne aasta jooksul on Transparency International'i koostatav korrupsiooni tajumise indeks ELi 27 liikmesriigi puhul keskmiselt paranenud liiga aeglaselt⁴.

Kuigi korrupsiooni laad ja ulatus on erinevad, **kahjustab see nähtus kõiki ELi liikmesriike ja ELi tervikuna**. Korrupsioon põhjustab rahalist kahju, kuna selle tõttu kannatab investeerimine, siseturu toimimine ja avaliku sektori eelarve. See põhjustab ka sotsiaalset kahju, kuna organiseeritud kuritegevus kasutab korrupsiooni selleks, et sooritada muid raskeid kuritegusid, nagu uimasti- ja inimkaubandus. Kui korrupsiooniga ei võidelda, võib see õhnestada usaldust demokraatlike institutsioonide vastu ja nõrgestada poliitiliste juhtide vastutust.

Viimase kümne aasta jooksul on tehtud teatavaid **jõupingutusi korrupsiooni vähendamiseks rahvusvahelisel, ELi ja liikmesriikide tasandil**⁵. ELis töötati välja korrupsioonivastase võitluse õigusraamistik. Sel eesmärgil võeti vastu õigusakt korrupsioonivastase võitluse kohta erasektoris⁶ ja lisaks ühines EL ÜRO korrupsioonivastase konventsiooniga (UNCAC)⁷. Euroopa Liidu toimimise lepingus on osutatud, et korrupsioon on ohtlik piiriülene kuritegu, millega liikmesriigid ei suuda omal

¹ Käesolevas teatises lähtutakse ÜRO ülemaailmse korrupsioonivastase võitluse kava raames vastuvõetud korrupsiooni üldmääratlusest, mille kohaselt on korrupsioon võimu kuritarvitamine nii avalikus kui ka erasektoris isikliku kasu saamiseks.

² Vastavalt Eurobaromeetri 2009. aasta korrupsiooniuuringule 78 % elanikest. Uuring tehakse korra kahe aasta jooksul. Vastavalt Transparency International'i uuringule maksab igal aastal altkäemaksu 5 % ELi kodanikest – vt http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb. Ühe uuringu tulemuste kohaselt võib korrupsioon suurendada avalike hangete kogukulu tervelt 20–25 % – vt http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf.

³ Korrupsiooni põhjustatavat majandusliku kahju kogusummat ei ole kuigi lihtne välja arvutada. Nimetatud arv põhineb asjakohaste institutsioonide ja asutuste (Rahvusvaheline Kaubanduskoda, Transparency International, ÜRO algatus *Global Compact*, maailma majandusfoorum, *Clean Business is Good Business*) 2009. aasta arvutustel, mille kohaselt korrupsioon hõlmab 5 % terve maailma SKTst. ⁴ 6,23-lt punktilt 2000. aastal 6,30-le 2010. aastal 10 punkti skaalal. 2010. aastal kulus üheksa liikmesriiki maailma 20 vähim korrumppeerunuma riigi hulka, kuid kaheksa liikmesriiki pälvisid alla 5 punkti. ELi kohta esitatud näitajatega on kooskõlas ka Maaailmapanga esitatud ülemaailmsed valitsemistavade näitajad, mis samuti annavad tunnistust suurtest erinevustest liikmesriikide vahel: üheksa ELi liikmesriiki kuuluvad edukaimalt ja 10 liikmesriiki vähim edukalt korrupsiooniga võitlevate riikide hulka (vt ka <http://info.worldbank.org/governance/wgi/worldmap.asp>).

⁵ Vastavalt komisjoni 2003. aasta teatisele, KOM(2003) 317 (lõplik).

⁶ Nõukogu 22. juuli 2003. aasta raamotsus 2003/568/JSK korrupsioonivastase võitluse kohta erasektoris (ELT L 192, 31.7.2003, lk 54).

⁷ Nõukogu otsus 2008/801/EÜ (ELT L 287, 29.10.2008, lk 1).

jõul piisavalt hästi võidelda⁸. Mõningaid korrupsioonivastase võitluse elemente leidub paljudes ELi poliitikavaldkondades⁹.

Sellest hoolimata on **korrupsioonivastase võitluse õigusraamistiku rakendamine liikmesriigiti endiselt ebaühtlane ja terves ELis kokkuvõttes mitterahuldav**. Osa liikmesriike ei ole oma õigusesse üle võtnud ELi korrupsioonivastase võitluse õigusakte¹⁰. Mõned liikmesriigid ei ole ratifitseerinud rahvusvahelisi korrupsioonivastase võitluse olulisimaid konventsioone. Veelgi märkimisväärssem on aga see, et **paljudel juhtudel on jõustamine puudulik** ka juhul, kui liikmesriigis on olemas korrupsioonivastase võitluse asutused ja õigusaktid¹¹.

See kajastab juhtide ja otsustajate **poliitilise tahte puudumist** võidelda korrupsiooniga selle mis tahes avaldumisvormis: poliitiline korrupsioon, kuritegelike rühmituste poolt ja abil sooritatav korrupsioon, eraisikute vaheline korrupsioon ja nn pisikorrupsioon. Seega on ilmne, et tuleb ergutada poliitilist tahet võidelda korrupsiooniga ning parandada liikmesriikide korrupsioonivastase võitluse poliitika ja meetmete sidusust.

Just sel eesmärgil loob komisjon **ELi korrupsioonivastase võitluse aruande**, mis on liikmesriikide korrupsioonivastase võitluse jälgimise ja hindamise ning seeläbi ühtlasi tõhusama poliitika soodustamise mehhanism. Aruande koostamisele aitab kaasa eksperdirühm ja kontaktisikutest koosnev uuringukorrespondentide võrgustik ning sellele nähakse ette vajalikud vahendid ELi eelarvest. Aruande väljatöötamist korraldab komisjon ja seda avaldatakse alates 2013. aastast üle aasta. Aruandes antakse erapooletu ülevaate saavutustest, puudustest ja liikmesriikide võetud eesmärkidest. Selle raames tehakse kindlaks suundumused ja kõrvaldamist vajavad puudused ning edendatakse üksteise kogemustest õppimist ja hea tava vahetamist. Koos selle mehhanismi käivitamisega peaks EL ühinema ka **Euroopa Nõukogu juures tegutseva korrupsioonivastase riikide ühendusega GRECO**¹².

Lisaks peaks Euroopa Liit kõikide oma **asjaomaste sise- ja välispoliitika valdkondade raames pöörama suuremat tähelepanu korrupsioonile**. Seepärast teeb komisjon 2011. aastal ettepaneku ajakohastada ELi eeskirju kuritegelikul teel saadud tulu konfiskeerimise kohta ja esitab 2012. aastal liikmesriikides finantskuritegude kriminaaluurimise parandamise strateegia. Lisaks võtab komisjon 2011. aastal vastu kuritegevusstatistika parandamise tegevuskava. Komisjon teeb koostööd ka ELi asutustega, nagu Europol, Eurojust ja CEPOL, samuti OLAFIGa, et tõhustada politsei- ja õigusvaldkonna koostööd ning parandada õiguskaitseametnike koolitust. Komisjon jätkab ELi hankeeskirjade, raamatupidamisstandardite ja ELi äriühingute kohustusliku auditeerimise normide ajakohastamist. Lisaks võtab komisjon 2011. aastal vastu uue ELi finantshuve kahjustava pettuste vastu võitlemise strateegia. Ühtlasi suurendab komisjon tähelepanu

⁸ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 83 lõikes 1 nimetatakse korrupsiooni nende kuritegude hulgas, mille puhul võidakse direktiiviga kehtestada kuritegude ja karistuste määratlemise miinimumeeskirjad, võttes arvesse, et korrupsiooni mõju ületab sageli ELi sise- ja välispiire. Piiriülene altkäemaks ning korrupsiooni muud avaldumisviisid, nagu kohtunike korrupsioon, võivad mõjutada konkurentsi ja investeringuid.

⁹ Vt punktid 4 ja 5.

¹⁰ Komisjonil puudub pädevus algatada õiguslikku menetlust liikmesriikide vastu juhtudel, mille puhul on tegemist enne ELi toimimise lepingu jõustumist aluslepingu kolmanda samba alusel vastuvõetud meetme ülevõtmata jätmisega. Vastavalt Lissaboni lepingu üleminekusätteid käsitleva protokoll nr 36 artiklile 10 on tal sellekohane õigus alates 1. detsembrist 2014.

¹¹ Vt punkt 3.

¹² Vt punkt 2.2 ja komisjoni aruanne nõukogule korra kohta, mille alusel Euroopa Liit osaleb Euroopa Nõukogu korrupsioonivastases riikide ühenduses (GRECO), KOM(2011) 307.

korruptsioonivastasele võitlusele ELi laienemise ja (koos kõrge esindajaga) naabruspoliitika raames ning laiendab korruptsioonivastase võitlusega seotud tingimuste esitamist koostöö- ja arengupoliitika raames. Edasi tuleb arendada ka ärisektori korruptsiooni vältimise algatusi ning avaliku ja erasektori dialoogi ELi tasandil.

Käesolevas teatises esitatakse ELi korruptsioonivastase võitluse aruande eesmärgid ja korruptsioonivastase võitluse elluviimise kord ning käsitletakse küsimust, kuidas ELi sise- ja välipoliitikavaldkondades suurendada tähelepanu võitlusele korruptsiooniga. Aruannet täiendab komisjoni pektusevastase võitluse strateegia. Aruannet käsitlev ettepanek keskendub korruptsioonivastase poliitika elluviimisele liikmesriikides, strateegias aga käsitletakse ELi finantshuvide kaitsmise meetmeid, mille eest vastutab komisjon.

2. KORRUPTSIOONIVASTASE VÕITLUSE JÄRELEVALVE TUGEVDAMINE

2.1. Olemasolevad järelevalve- ja hindamismehhanismid

Praegu puudub järjekindel ja valdkonnaülene korruptsioonivastase poliitika teostamise ja tulemuslikkuse hindamise mehhanism ELi ja liikmesriikide tasandil¹³. Peamised rahvusvahelised järelevalve- ja hindamismehhanismid on Euroopa Nõukogu juures tegutsev korruptsioonivastane riikide ühendus (GRECO), OECD altkäemaksuga võitlemise töörihm ja ÜRO korruptsioonivastase konventsiooni kohane järelevalvemehhanism. Need mehhanismid on küll andnud osalisriikidele tõuke korruptsioonivastase võitluse normide rakendamiseks ja jõustamiseks, kuid neil on ka puudusi, mis piiravad võimalust nende abil lahendada korruptsiooniprobleeme ELi tasandil.

ELi seisukohalt kõige ulatuslikum olemasolev vahend on **GRECO**, milles osalevad eranditult kõik liikmesriigid. GRECO kaudu aitab Euroopa Nõukogu kaasa miinimumnõuete kehtestamisele Euroopa õigusruumis. GRECO ei ole siiski seni suutnud luua korruptsiooniga tõhusaks võitlemiseks vajalikku poliitilist tahet liikmesriikides, sest tegu on valitsustevahelise ühendusega ning selle hindamisprotsess ja järelemeetmete mehhanismi ei ole kuigi suure nähtavusega. Kuna GRECO jälgib Euroopa Nõukogu kehtestatud korruptsioonivastase võitluse nõuete täitmist,¹⁴ pöörab ta seetõttu vähem tähelepanu ELi õiguse konkreetsetele valdkondadele, näiteks riigihangetele. Lisaks ei saa GRECO raames teha võrdlevat analüüsi, mis aitaks teha kindlaks korruptsiooni suundumusi ELis, samuti ei aita see aktiivselt kaasa hea tava vahetamisele ega üksteiselt õppimisele.

OECD konventsioon rahvusvahelistes äritehingutes välisriigi ametnikele altkäemaksu andmise vastase võitluse kohta (**alktäemaksuvastane konventsioon**)¹⁵ keskendub nimetatud konkreetsele probleemile ja seda ei saa kohaldada ELis korruptsiooni vastu võitlemise muudes valdkondades. Transparency International'i koostatud seitsmendast iga-aastasest

¹³ Alates 2006. aastast kehtib kahe liikmesriigi – Rumeenia ja Bulgaaria – suhtes konkreetne koostöö- ja jälgimismehhanism (komisjoni 13. detsembri 2006. aasta otsused 2006/928/EÜ ja 2006/929/EÜ (ELT L 354, 14.12.2006, lk 56 ja 58). Koostöö- ja jälgimismehhanism võeti kasutusele *ad hoc*-lahendusena järelejäädud puuduste kõrvaldamiseks, mis tuvastati vahetult enne nende riikide ühinemist ELiga. Selle raames kontrollib komisjon eelmääratletud kriteeriumide alusel kohtureformide läbiviimist ja korruptsioonivastast võitlust ning Bulgaaria puhul ka võitlust organiseeritud kuritegevusega.

¹⁴ Konventsioon korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise kohta (STE 173, vastu võetud 27. jaanuaril 1999) ja selle lisaprotokoll (ETS 191, vastu võetud 15. mail 2003); konventsioon korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide kohta (STE 174, vastu võetud 4. novembril 1999) ja korruptsioonivastase võitluse 20 põhimõtet (Euroopa Nõukogu ministrite komitee resolutsioon (97) 24).

¹⁵ http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_34859_35692940_1_1_1_1,00.html.

eduaastaaruandest¹⁶ selgub, et altkäemaksuvastast konventsiooni on jõustatud ebaühtlaselt: seda jõustatakse aktiivselt vaid neljas liikmesriigis, kuid vähe või üldse mitte 12 ELi liikmesriigis. OECD altkäemaksuga võitlemise tööriihmal on küll olemas põhjalik hindamissüsteem, kuid vajaka on jäänud poliitilisest tahtest altkäemaksuvastast konventsiooni ka tegelikult rakendada.

ÜRO korrupsioonivastane konventsioon (UNCAC) jõustus 2005. aasta detsembris ja EL ühines sellega 2008. aasta septembris¹⁷. Konventsiooni osalisriikide konverents võttis 2009. aasta novembris vastu konventsiooni rakendamise hindamise mehhanismi volitused. EL toetab kodanikuühiskonna kaasamist hindamismehhanismi aruannete koostamisse ja nende tulemuste läbipaistvuse suurendamist. Samas leidub asjaolusid, mis võivad kärpida konventsiooni hindamismehhanismi võimalusi aidata kaasa ELi tasandil korrupsiooniga seotud probleemide lahendamisele: tegemist on valitsustevahelise hindamismehhanismiga, mis ei hõlma tõenäoliselt ELile eriomaseid poliitikavaldkondi; mehhanism hõlmab osalisriike, kus korrupsioonivastase võitluse nõuded on madalamad kui ELis; hindamistsükkel on pikavõitu ja riikide poolt rakendamata jäänud soovitude suhtes saab järelkontrolli teha ainult piiratud arv kordi.

2.2. ELi korrupsioonivastase võitluse aruanne

Eespool kirjeldatud olemasolevate rahvusvaheliste järelevalve- ja hindamismehhanismide piiratud võimaluste tõttu **tuleks luua ELi korrupsioonivastase võitluse aruanne kui ELi järelevalve- ja hindamismehhanism**, mille eesmärk on suurendada liikmesriikide poliitilist tahet ning toetada olemasolevate õiguslike ja institutsiooniliste vahendite jõustamist. Lisaks selle mehhanismi kasutuselevõtule **peaks EL ühinema GRECOga**¹⁸. ELi korrupsioonivastase võitluse aruande **avaldab komisjon** alates 2013. aastast **korra kahe aasta jooksul**.

Euroopa Liidu korrupsioonivastase võitluse aruanne on komisjoni vastus liikmesriikide Stockholmi programmis¹⁹ esitatud üleskutsesele, mille kohaselt tuleb olemasolevate süsteemide põhjal töötada välja näitajad, et mõõta korrupsioonivastases võitluses tehtud jõupingutusi, ja Euroopa Parlamendi esitatud üleskutsesele hakata korrapäraselt jälgima korrupsioonivastast tegevust liikmesriikides²⁰.

ELi korrupsioonivastase võitluse aruanne lähtub põhimõttest, et kuigi korrupsioonivastases võitluses puuduvad standardlahendused, esineb korrupsiooniprobleemi kõigis ELi liikmesriikides. Hinnates ja avaldades objektiivset, faktidel põhinevat teavet, annab aruanne liikmesriikidele **täiendava tõuke tulemuslikuks võitluseks korrupsiooniga** eelkõige rahvusvaheliste korrupsioonivastase võitluse nõuete rakendamise ja jõustamise teel. Selline kõikides liikmesriikides ühetaoliselt kohaldatav mehhanism annab selgema ülevaate ELi korrupsioonivastases võitlusest ja selle tulemustest, võimaldades kindlaks teha korrupsiooni

¹⁶ http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions.

¹⁷ Nõukogu otsus 2008/801/EÜ (ELT L 287, 25.9.2008, lk 1).

¹⁸ Vt komisjoni aruanne nõukogule korra kohta, mille alusel Euroopa Liit osaleb Euroopa Nõukogu korrupsioonivastases riikide ühenduses (GRECO), KOM(2011) 307.

¹⁹ Nõukogu dokument 17024/09, vastu võetud Euroopa Ülemkogu 10.–11. detsembri 2009. aasta kohtumisel (ELT C 115, lk 1). Vt ka nõukogu 14. aprilli 2005. aasta resolutsioon 6902/05, milles kutsuti komisjoni üles kaaluda ka vastastikuse hindamis- ja järelevalvemehhanismi väljatöötamist.

²⁰ Euroopa Parlamendi 18. mai 2010. aasta kirjalik deklaratsioon nr 2/2010 ELi jõupingutuste kohta korrupsiooni vastu võitlemisel.

konkreetsed põhjused ning aidates **välja töötada ELi uusi asjakohaseid poliitikameetmeid**. Lisaks hoiatab mehhanism varakult süvaprobleemide eest ja seega leevendab ohtu, et mõni nendest probleemidest võiks areneda kriisiks.

ELi korrupsioonivastase võitluse aruande ettevalmistamise käigus teeb komisjon koostööd olemasolevate seire- ja hindamismehhanismidega, et mitte suurendada liikmesriikide halduskoormust ja vältida kattuvat tegevust. Aruanne põhineb korrupsioonivastase võitluse miinimumnõuetel, mis on kehtestatud rahvusvaheliste konventsioonidega, nagu Euroopa Nõukogu konventsioon korrupsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise kohta,²¹ konventsioon korrupsiooni tsiviilõiguslike aspektide kohta,²² korrupsioonivastase võitluse 20 põhimõtet,²³ ÜRO korrupsioonivastane konventsioon²⁴ ja OECD altkäemaksuvastane konventsioon²⁵.

Arvestades, et peaaegu kõikidel korrupsiooni liikidel võib olla piiriülene mõju, ei käsitleta aruandes ainult eelnevalt kindlaks määratud prioriteetseid valdkondi. ELi korrupsioonivastase võitluse aruannetes keskendutakse eelkõige teatavatele **ELi tasandil olulistele valdkondadevahelistele küsimustele** ning lisaks iga liikmesriigi puhul valitud konkreetsetele probleemidele. Neid hinnatakse vastavalt mitmetele **näitajatele**, mis põhinevad valdkonna olemasolevatel normidel ja teatavatel uutel, aruande ettevalmistamise käigus väljatöötatud normidel. Juhul kui asjaomaseid norme ei ole olemasolevate aktidega veel kehtestatud või kui ELi tasandil on vaja rangemaid norme, töötatakse välja uued näitajad. Olemasolevate näitajate valimisel ja uute näitajate väljatöötamisel peab komisjon nõu liikmesriikide pädevate korrupsioonivastase võitluse asutustega. Näitajad võivad hõlmata järgmist: korrupsiooni tajumine, vastajate käitumine seoses korruptiivse tegevusega, kriminaalasjades õigusemõistmise statistika, sealhulgas korrupsioonikuriteoga saadud tulu arestimine ja konfiskeerimine. ELi korrupsioonivastase võitluse aruandes analüüsitakse kõnealuseid näitajaid kvantitatiivselt ning antakse kvalitatiivse analüüsi raames ülevaade korrupsioonivastase võitluse suundumustest ja tulemustest.

Korrupsioonivastase võitluse aruandes on:

- **temaatiline osa**, milles vastavalt uurimistulemustele keskendutakse ELi korrupsioonivastase võitluse konkreetsetele aspektidele, nagu teemaatilised juhtumiuuringud, hea tava näited ja soovitused;
- **riikide analüüs**, kuhu kuuluvad liikmesriikidele esitatavad konkreetsed soovitused, mille aluseks on olemasolevad järelevalvemehhanismid, samuti muudest asjaomastest allikatest kättesaadavad tõendid. Selles osas võib esitada soovitusi asjakohaste meetmete võtmiseks ELi tasandil;
- **ELi tasandi suundumused**, sealhulgas kord kahe aasta jooksul teostatava Eurobaromeetri uuringu tulemused, ELi kodanike seas läbiviidud korrupsiooni tajumise mõõtmise tulemused eri valdkondades ning muud allikad korrupsiooniilmingute kohta ELi tasandil.

Aruande koostamisel toetub komisjon eri teabeallikatele, nagu olemasolevad järelevalvemehhanismid (GRECO, OECD, UNCAC), sõltumatud eksperdid, uuringutulemused, komisjoni talitused, Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF), liikmesriigid,

²¹ SET 173, 27. jaanuar 1999.

²² SET 174, 4. november 1999.

²³ Euroopa Nõukogu ministrite komitee resolutsioon (97) 24.

²⁴ ÜRO Peaassamblee 31. detsembri 2003. aasta resolutsioon nr 58/4.

²⁵ Vastu võetud läbirääkimiskonverentsil 21. novembril 1997.

ELi asutused, nagu Europol ja Eurojust, Euroopa korruptsioonivastase võrgustik, Eurobaromeetri uuringud ja kodanikuühiskonna organisatsioonid²⁶.

ELi korruptsioonivastase võitluse aruande avaldamist korraldab komisjon, keda abistab:

- **eksperdirühm**, kes annab nõu 1) näitajate kasutuselevõtu, 2) liikmesriikide tulemuslikkuse hindamise, 3) hea tava väljaselgitamise, 4) ELis esinevate suundumuste, 5) soovitude esitamise ja 6) vajaduse korral ELi tasandil uute meetmete võtmist käsitlevate ettepanekute esitamise küsimustes. Rühma moodustab komisjon avaliku konkursimenetluse abil. Ekspertid võivad olla väga erineva taustaga – õiguskaitse, korruptsiooni ennetamine, kodanikuühiskonna organisatsioonid, teadusuuringud jne). Nad peavad olema korruptsioonivastase võitluse tunnustatud asjatundjad, nende maine peab olema laitmatu ja ekspertidena ei tohi nad esindada kedagi teist peale iseenda;
- komisjoni moodustatav **kohalike uuringukorrespondentide võrgustik**, mis koosneb kodanikuühiskonna organisatsioonide ja akadeemiliste ringkondade esindajatest, kes koguvad liikmesriikidest asjaomast teavet, edastavad seda eksperdirühmale ja aitavad kaasa selle tegevusele.

Kaaluda võidakse ka ELi korruptsioonivastase võitluse aruandega otseselt seotud **kogemuste vahetamise programmi** loomist, et aidata liikmesriikidel, kohalikel valitsusvälistel organisatsioonidel ja muudel sidusrühmadel selgitada välja korruptsioonivastase võitluse poliitika ja hea tava kitsaskohti, suurendada teadlikkust ja pakkuda koolitusvõimalusi.

Komisjon kannab kõik ELi korruptsioonivastase võitluse aruandega seotud kulud, sealhulgas sõltumatu eksperdirühma, uuringukorrespondentide ja ka kogemustevahetamise programmi kulud, kui selline programm luuakse.

ELi osalemine GRECOs ei aita küll otseselt kaasa ELi korrapärase korruptsioonivastase võitluse aruande koostamisele, kuid võimaldab luua sünergiat nende kahe mehhanismi vahel²⁷. GRECO võib järelevalvesüsteemi toetada eelkõige ELi liikmesriikide kohta koostatud hindamis- ja õigusaktide täitmist käsitlevate aruannete võrdleva analüüsi kaudu, samuti osutades olulisimatele täitmata soovitudele, mille suhtes tuleb võtta järelmeetmeid.

Eespool esitatut silmas pidades loob komisjon ELi korruptsioonivastase võitluse aruandluse mehhanismi, mille abil hinnatakse korrapäraselt liikmesriikide korruptsioonivastast võitlust, ning palub nõukogult luba alustada Euroopa Nõukoguga läbirääkimisi ELi ühinemiseks GRECOga. Komisjon uurib, kas ELi korruptsioonivastase võitluse aruannetes esitatud järelduste alusel on keskmises ja pikas perspektiivis vaja teha uusi ELi poliitikaalgatusi, sealhulgas üksteisele lähendada liikmesriikide kriminaalõiguse korruptsiooni käsitlevaid sätteid.

3. KORRUPTSIOONI KÄSITLEVATE ÕIGUSAKTIDE RAKENDAMISE PARANDAMINE

ELi, Euroopa ja rahvusvahelisel tasandil kehtib mitmeid korruptsioonivastaseid õigusakte, sealhulgas Euroopa ühenduste ametnike või Euroopa Liidu liikmesriikide ametnikega seotud

²⁶ Arvesse võetakse ka kodanikuühiskonna organisatsioonide antud asjakohaseid hinnanguid, näiteks Transparency International'i läbiviidavat ELi liikmesriikide korruptsioonivastase võitluse süsteemide uuringut.

²⁷ Vt komisjoni aruanne nõukogule korra kohta, mille alusel Euroopa Liit osaleb Euroopa Nõukogu korruptsioonivastases riikide ühenduses (GRECO), KOM(2011) 307.

korruptsiooni vastast võitlust käsitlev konventsioon,²⁸ mis jõustus 28. septembril 2005. Selle konventsiooni on ratifitseerinud kõik ELi liikmesriigid, kuid teatavatel liikmesriikidel on osa muudest konventsioonidest veel ratifitseerimata ja oma õigusesse üle võtmata. Selleks et korruptsiooniga tõhusalt võidelda, peaksid liikmesriigid vähemalt ratifitseerimise ja oma riigi õigusesse ülevõtmise edukalt lõpule viima.

3.1. Raamotsus 2003/568/JSK korruptsioonivastase võitluse kohta erasektoris

2003. aasta juulis võeti vastu raamotsus 2003/568/JSK korruptsioonivastase võitluse kohta erasektoris²⁹. Sellega muudetakse kuriteoks nii altkäemaksu andmine kui ka võtmine ning kehtestatakse täpsed eeskirjad juriidiliste isikute vastutuse ja hoiatavate sanktsioonide kohta. 2007. aastal avaldatud esimesest raamotsuse rakendamise aruandest³⁰ ilmnes, et hulk liikmesriike ei olnud selle kohaldamiseks eriti midagi teinud. Puudusi leiti altkäemaksu andmise ja võtmise kõikide vormide tunnistamisel kuriteoks, samuti juriidiliste isikute vastutuse sätestamisel. Käesolevale teatisele lisatud teise rakendamisaruande kohaselt ei ole mitu liikmesriiki senini üle võtnud üksikasjalikumaid eeskirju altkäemaksu andmise ja võtmise kuriteoks tunnistamise kohta³¹. Lisaks on riigiti ebahühtlaselt reguleeritud juriidiliste isikute vastutus.

Komisjon kutsub liikmesriike üles viivitamata ja täielikult üle võtma kogu raamotsuse 2003/568/JSK ning tagada selle rakendamine. Vastavalt edusammudele kaalub komisjon võimalust teha ettepanek raamotsuse asendamiseks direktiiviga.

Eeltoodut arvestades tunneb komisjon heameelt selle üle, et teatavates liikmesriikides on muudetud rangemaks erasektoris korruptsiooni vältimise reegleid ning tugevdatud juriidilise isiku vastutust korruptsiooni eest. **Komisjon kavatseb toetada ka avaliku ja erasektori dialoogi** ning hea tava vahetamist selles valdkonnas. Eraettevõtjaid julgustatakse töötama välja ja rakendama oma tegevusvaldkonnas selgeid ühiseeskirju raamatupidamise, siseauditi, tegevusjuhendite ja korruptsioonijuhtumitest teatajate kaitse kohta.

3.2. Muud rahvusvahelised korruptsioonivastased õigusaktid

Mitmed ELi liikmesriigid on ratifitseerinud kõik või enamiku olemasolevatest rahvusvahelistest korruptsioonivastastest konventsioonidest. Kolm ELi liikmesriiki³² ei ole siiski veel ratifitseerinud **Euroopa Nõukogu konventsiooni korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise kohta**,³³ 12 liikmesriigil on ratifitseerimata selle lisaprotokoll³⁴ ning seitsmel on ratifitseerimata³⁵ **konventsioon korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide kohta**³⁶. Kolm liikmesriiki ei ole veel ratifitseerinud ÜRO

²⁸ EÜT L 195, 25.6.1997, lk 2–11.

²⁹ ELT L 192, 31.7.2003, lk 54.

³⁰ KOM(2007) 328 (lõplik).

³¹ KOM(2011) 309 (lõplik). Aruandes leiti, et vaid üheksa liikmesriiki (Belgia, Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Prantsusmaa, Iirimaa, Küpros, Portugal, Soome ja Ühendkuningriik) on üle võtnud kõik süüteoosseisu tunnused vastavalt raamotsuse artiklile 2.

³² Austria, Saksamaa, Itaalia.

³³ SET 173, 27. jaanuar 1999.

³⁴ Austria, Eesti, Hispaania, Itaalia, Leedu, Malta, Poola, Portugal, Saksamaa, Soome, Tšehhi Vabariik, Ungari.

³⁵ Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Portugal, Saksamaa, Taani ja Ühendkuningriik.

³⁶ SET 174, 4. november 1999.

korruptsioonivastast konventsiooni³⁷. Viiel ELi liikmesriigil³⁸ on ratifitseerimata **OECD altkäemaksuvastane konventsioon**.

Komisjon soovib liikmesriikidel, kes ei ole neid õigusakte ratifitseerinud, seda viivitamata teha, võttes vajaduse korral arvesse liidu välist ainupädevust, ning need õigusaktid täielikult rakendada. Komisjon palub liikmesriikidel talle viivitamata teatada, milliseid samme nad on astunud nende konventsioonide ratifitseerimiseks, ning põhjustest, miks need on ratifitseerimata. **On eriti oluline, et kõik ELi liikmesriigid ratifitseeriks ja jõustaksid OECD altkäemaksuvastase konventsiooni**. Komisjon analüüsib probleeme, mida lepingu ratifitseerimisel võivad kohata OECDsse mittekuuluvad ELi liikmesriigid, ning lepingu rakendamise ja jõustamise esinevaid puudusi.

3.3. Koostöö korruptsioonivastast võitlust käsitlevate ELi ja rahvusvaheliste õigusaktide raames

Stockholmi programmis on esitatud üleskutse tihedamalt koordineerida liikmesriikide tegevust UNCAC, GRECO and OECD raamistikus. Sel eesmärgil võtab komisjon meetmeid eelkõige alljärgnevalt nimetatud valdkondades.

ÜRO korruptsioonivastases konventsioonis on sätestatud õiguslik kohustus viia läbi isehindamisi. ELi puhul on tegemist keerulise protsessiga, mis hõlmab koostööd kõigi ELi institutsioonide vahel ning ühispädevusse kuulvates küsimustes ka liikmesriikidega. Komisjon on selle protsessi siiski käivitatud³⁹ ja analüüsib Lissaboni lepingu mõju ELi kohustustele ÜRO korruptsioonivastase konventsiooni raames. Kui analüüs on lõpule viidud, määratakse kindlaks järelevalvemehhanismis osalemise ja muu hulgas ka ekspertide määramine kord.

Komisjon süvendab koostööd **OECDga**, arvatavasti sõlmides selleks vastastikuse mõistmise memorandumid. ELi korruptsioonivastase võitluse aruandes võetakse arvesse ka OECD altkäemaksuvastase võitluse tööühma seisukohti.

Komisjon on analüüsinud **ELi GRECOga ühinemise** korda ja algatab selleks vajalikud menetlused ELi pädevuse piires⁴⁰. **Liikmesriigid peaksid Euroopa Nõukogu ministrite komitees toetama ELi taotlust ühineda GRECOga**.

Komisjon toetab ka korruptsioonivastast võitlust **G20** raames ning aitab kaasa 2010. aasta novembris Soulis toimunud G20 riikide tippkohtumisel heakskiidetud korruptsioonivastase tegevuskava⁴¹ rakendamisele.

4. ELI SISEPOLIITIKAS TULEB KORRUPTSIOONILE PÖÖRATA SUUREMAT TÄHELEPANU

Lisaks järelevalve tugevdamisele ja olemasolevate õiguslike vahendite rakendamise parandamisele tuleb korruptsioonivastase võitluse küsimustega hakata arvestama kõikides

³⁷ Iirimaa, Saksamaa, Tšehhi Vabariik.

³⁸ Küpros, Leedu, Läti, Malta, Rumeenia. Need liikmesriigid ei kuulu OECDsse. Bulgaaria on ainus OECDsse mittekuuluv riik, kes on selle konventsiooni vastu võtnud.

³⁹ OLAF on alustanud korruptsioonijuhtumite süstemaatilist analüüsi, et teha kindlaks ELi eelarvet varitsevad ohud ja selle nõrgad kohad.

⁴⁰ Vt komisjoni aruanne nõukogule korra kohta, mille alusel Euroopa Liit osaleb Euroopa Nõukogu korruptsioonivastases riikide ühenduses (GRECO), KOM(2011) 307.

⁴¹ 11.–12. novembril 2010 Soulis toimunud G20 riikide juhtide tippkohtumise deklaratsiooni III lisa.

asjaomastes ELi sise- ja välispoliitikavaldkondades. See peab toimuma **tervikliku lähenemisviisi** raames. Korruptsioonile tuleks pöörata suuremat tähelepanu eelkõige allpool esitatud valdkondades.

4.1. Õiguskaitse-, õiguslane ja politseikoostöö ELis

Liikmesriikidel tuleb võtta vajalikud meetmed selleks, et **tulemuslikult avastada korruptsioonijuhtumeid ja esitada süüteo toimepanijatele süüdistused ning järjekindlalt määrata hoiatavaid karistusi ja konfiskeerida kuritegelikul teel saadud tulu**. Seda arvestades on eriti oluline, et ELi liikmesriikide õigus- ja politseiasutused teeksid koostööd ning et teostataks finantsjuurdusi, koolitataks õiguskaitsetöötajaid ja kaitstaks korruptsioonijuhtumitest teatajaid.

4.1.1. Õiguslane ja politseikoostöö

Europol on oma 2010.– 2014. aasta strateegia raames võtnud eesmärgiks pakkuda suuremat toetust õiguskaitsetegevusele ning võtta endale ELi kuritegevust käsitleva teabe vahendaja ja ELi õiguskaitsealase oskusteabe keskuse ülesanded. Komisjon soovib **Europolil tungivalt tugevdada oma jõupingutusi võitluses korruptsiooni** kui organiseeritud kuritegevust soodustava nähtusega. See peaks hõlmama ohtude korrapärast hindamist.

Alates 2004. aastast on pisut suurenenud selliste korruptsioonijuhtumite arv, mille lahendamisel osaleb **Eurojust**. 2010. aastal moodustasid need juhtumid vaid 2 % Eurojusti töökoormusest, kuid osalevate liikmesriikide arv suureneb, mis annab tunnistust sellest, et suureneb vajadus teha õiguslast koostööd piiriülese korruptsiooni uurimisel. Komisjon soovib **Eurojustil jätkata jõupingutusi, et edendada liikmesriikide ametiasutuste vahelist teabevahetust** piiriülese mõjuga korruptsioonijuhtumite kohta.

Alates 2008. aastast tegutseb ka **ELi korruptsioonivastane kontaktpunktide võrgustik (EACN)**,⁴² kuhu kuuluvad liikmesriikide korruptsioonivastase võitluse asutused ning komisjon, OLAF, Europol ja Eurojust. EACNi juhib Austria juhtimisel toimiv võrgustik Euroopa partnerid korruptsioonivastases võitluses (EPAC). **Komisjon teeb koostööd EACNiga, et selle tegevus hakkaks andma konkreetsemaid tulemusi**, et pöörataks rohkem tähelepanu korruptsiooni uurijate tegevust takistavate probleemide lahendamisele ning et EPACi ja EACNi rollid saaksid selgemini piiritletud. Komisjon kaalub EACNi loomist käsitleva nõukogu otsuse muutmise ettepaneku tegemist.

4.1.2. Finantsuurimised ja kriminaaltulu jälitamine

Neljas komisjoni esitatud rakendusaruandes⁴³ on osutatud, et paljudes liikmesriikides on kuritegelikul teel saadud tulu konfiskeerimise meetmete sätestamisel tekkinud viivitused.

⁴² Nõukogu otsus 2008/852/JSK (ELT L 301, 12.11.2008, lk 38).

⁴³ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule, mille aluseks on nõukogu 6. detsembri 2007. aasta otsuse 2007/845/JSK (mis käsitleb kriminaaltulu jälitamise talituste vahelist koostööd kuritegelikul teel saadud tulu või kuritegevusega seotud muu vara jälitamise ja tuvastamise valdkonnas) artikkel 8, KOM(2011) 176 (lõplik); Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule, mille aluseks on nõukogu 6. oktoobri 2006. aasta raamotsuse 2006/783/JSK (konfiskeerimisotsuste suhtes vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta), KOM(2010) 428, artikkel 22; komisjoni aruanne, mille aluseks on nõukogu 24. veebruari 2005. aasta raamotsuse 2005/212/JSK (mis käsitleb kuritegevusega seotud tulu, kuriteovahendite ja omandi konfiskeerimist) artikkel 6, KOM (2007) 805 (lõplik); komisjoni aruanne, mille aluseks on nõukogu 22. juuli 2003. aasta raamotsuse 2003/577/JSK

Komisjon teeb 2011. aastal ettepaneku vaadata läbi kriminaaltulu jälitamist ja konfiskeerimist käsitlev ELi õigusraamistik, et liikmesriikide kohtutel oleks võimalik konfiskeerida ja tagasi nõuda osaliselt või täielikult kuritegelikul teel, sealhulgas korruptsiooni tulemusena, saadud varad.

Korruptsioon on kantud kolmanda rahapesuvastase direktiivi⁴⁴ rahapesuga seotud eelkuritegude loetellu. OECD altkäemaksutöörühma tehtud uuringute tulemusel ilmnes, et siseriiklike rahapesuvastaste süsteemide kaudu avastatakse väga vähe välisriigis toimunud altkäemaksujuhtumeid. Komisjon rõhutab vajadust jätkata koostööd liikmesriikide finantsteabe üksuste,⁴⁵ korruptsioonivastase võitluse asutuste ja muude õiguskaitseasutuste vahel. **Liikmesriikidel tuleb tagada, et korruptsioonijuhtumitega seotud finantsuurimised oleksid tulemuslikud ja järjekindlad ning et alati uuritaks selliste juhtumite võimalikku seost organiseeritud kuritegevuse ja rahapesuga. 2012. aastal võtab komisjon vastu strateegia, et parandada liikmesriikides finantsuurimiste kvaliteeti ning edendada finantsteabe jagamist liikmesriigi enda ametiasutuste vahel, kuid ka teiste liikmesriikide ametiasutustega, ELi ametitega ning rahvusvahelise tasandil.**

4.1.3. Altkäemaksust teatajate kaitsmine

Korruptsioonivastase võitluse poliitika oluline koostisosa on väärkäitumisest teatajate kaitsmine kättemaksu eest. ELis on selle valdkonna õigusraamistik ebahühtlane, mistõttu on raskendatud piiriüleste juhtumite käsitlemine. **ELi edasiste meetmete ettevalmistamisel kavatseb komisjon läbi vadata finantskuritegudest teatanud isikute, sealhulgas väärkäitumisest teatajate ja sellega seotud isikuandmete kaitse küsimused.**

4.1.4. Õiguskaitseametnike koolitamine

Komisjon kavatseb **Euroopa Politseikolledži (CEPOL)** kaudu toetada õiguskaitseasutuste **koolitusprogrammide** väljatöötamist korruptsioonivastase võitluse valdkonnas. Need programmid peaksid hõlmama selliseid piiriülese mõjuga korruptsioonijuhtumite käsitlemise aspekte nagu tõendite kogumine ja vahetamine ning seos finantsuurimise ja organiseeritud kuritegevuse uurimisega.

4.2. Riigihanked

Avaliku sektori kulutused ehitustööde, kaupade ja teenuste ostuks moodustavad ligikaudu 19 % Euroopa Liidu SKPst (2009. aasta andmed). Peaaegu viiendik neist kuludest (umbes 420 miljardi eurot ehk 3,6 % ELi SKPst) kuulub avalikku hanget käsitlevate ELi direktiivide reguleerimisalasse.

(vara või tõendite arestimise otsuste täitmise kohta Euroopa Liidus) artikkel 14, KOM(2008) 885 (lõplik).

⁴⁴ Direktiiv 2005/60/EÜ (ELT L 309, 25.11.2005, lk 15).

⁴⁵ Vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2. oktoobri 2005. aasta direktiivi 2005/21/EÜ (rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta) artikli 21 lõike 2 punktile b on rahapesu andmebüroo keskne siseriiklik üksus. See vastutab võimaliku rahapesu, võimaliku terrorismi rahastamisega seonduva teabe vastuvõtmise (ja lubatud ulatuses taotlemise), analüüsi ja pädevatele asutustele teatavakstegemise eest vastavalt siseriiklike õigusaktide või eeskirjadele nõuetele. Rahapesu andmebüroole tagatakse eesmärkide täitmiseks kohased ressursid.

ELi praeguses riigihangete õigusraamistikus puuduvad huvide konflikti ennetamist ja selle suhtes kohaldatavaid sanktsioone käsitlevad sätted⁴⁶ ning on vaid mõned üksikud konkreetsed sätted ebaseadusliku eelistamise ja korrupsiooni eest määratavate sanktsioonide kohta.

2011. aasta jaanuaris **algatas komisjon arutelu⁴⁷ ELi avalike hangete poliitika ajakohastamise kohta**. Selle raames on tõstatatud küsimus huvide konflikti määratlemisest ELi tasandil ja selle vastaste kaitsemeetmete kehtestamisest. Kaitsemeetmete hulka kuuluvad lepingute avaldamine läbipaistvuse suurendamiseks, hankelt kõrvaldamise aluste laiendamine ja olukorra parandamiseks võetavate ettevõtjapoolsete meetmete sätestamine. **Need on küsimused, mida komisjon uurib hoolikalt ELi riigihangete alaste õigusaktide ajakohastamisel. Komisjon kaalub ka vajadust esitada kontsessioone käsitleva õigusakti eelnõu**, et luua paremad eeldused kontsessioonilepingute õiglaseks ja konkurentsipõhiseks sõlmimiseks ning vähendada korrupsiooniohtu.

4.3. Haldussuutlikkuse suurendamine ühtekuuluvuspoliitika raames

ELi ühtekuuluvuspoliitika raames toetatakse liikmesriikide institutsioonilise suutlikkuse suurendamist eesmärgiga muuta avalikud teenused ja ametiasutused tõhusamaks. Ühenduse 2007.–2013. aasta ühtekuuluvuspoliitika valdkonna strateegiliste suuniste kohaselt kuulub haldussuutlikkuse ja hea valitsemistava edendamine peamiste prioriteetide hulka. Nende suuniste alusel on riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil institutsioonilise suutlikkuse tugevdamiseks eraldatud kokku 3,5 miljardit eurot, sellest 2 miljardit eurot Euroopa Sotsiaalfondist. Vähemarenenud piirkondade ja liikmesriikide haldussuutlikkuse tugevdamine on vastavalt 2007.–2013. aasta Euroopa Sotsiaalfondi määrusele prioriteetne valdkond. Institutsioonilise suutlikkuse toetamine muudab avalikud teenused ja ametiasutused veelgi tõhusamaks ja läbipaistvamaks, mis omakorda aitab ennetada korrupsiooni. Mõned liikmesriigid on võtnud korrupsioonivastase võitluse oma tegevuskavasse. **Komisjon kavatseb jätkata institutsioonilise suutlikkuse tugevdamise toetamist ja teha see toetus kättesaadavaks kõigile liikmesriikidele ja piirkondadele⁴⁸**.

4.4. Raamatupidamisstandardid ning ELi ettevõtete kohustuslik auditeerimine

Alates 2005. aastast tuleb ELi aktsiabörsidel noteeritud ettevõtetel koostada oma konsolideeritud finantsaruanded vastavalt rahvusvahelistele finantsaruandlusstandarditele⁴⁹. Kohustusliku auditi kord ühtlustati⁵⁰ kehtestati välise kvaliteedikinnituse saamise nõue, sätestati riiklik järelevalve, audiitorite ülesanded ja sõltumatus ning nõue lähtuda rahvusvahelistest standarditest. Need meetmed parandasid finantsaruandluse usaldusväärsust, kvaliteeti ja läbipaistvust ning vähendasid korrupsiooniohtu.

⁴⁶ Direktiiv 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (ELT L 134, 30.4.2004, lk 114) ning direktiiv 2004/17/EÜ, millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused (ELT L 134, 30.4.2004, lk 1).

⁴⁷ Roheline raamat EL avalike hangete poliitika ajakohastamise kohta: Euroopa hanketuru tõhustamine, KOM(2011) 15 (lõplik).

⁴⁸ Majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust käsitleva viienda aruande järeldused: ühtekuuluvuspoliitika tulevik, KOM(2010) 642 (lõplik).

⁴⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. juuli 2002. aasta määrus (EÜ) nr 1606/2002 (ELT L 243, 11.9.2002, lk 1).

⁵⁰ Direktiiv 2006/43/EÜ, mis käsitleb raamatupidamise aastaaruannete ja konsolideeritud aruannete kohustuslikku auditit ning millega muudetakse nõukogu direktiive 78/660/EMÜ ja 83/349/EMÜ ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 84/253/EMÜ (ELT L 157, 9. juuni, lk 87).

2010. aastal korraldas komisjon avaliku arutelu finantskriisi käigus saadud auditipoliitika alaste õppetundide kohta⁵¹. Arutelu tulemused aitavad komisjonil langetada otsused **korruptsiooniohu vähendamise edasiste meetmete kohta, tagades ELi ettevõtete tugevama kontrollimise ja neis kontrollisüsteemide rakendamise**. Meetmed võivad hõlmata näiteks audiitori rolli täpsustamist, auditifirmade juhtimist ja sõltumatust, audiitorite järelevalvet, audititeenuste ühtse turu loomist ja VKEde suhtes kehtivate eeskirjade lihtsustamist.

4.5. Poliitilise korruptsiooni ennetamine ja selle vastu võitlemine

Poliitilist skandaalid on korduvalt näidanud, et poliitilised jõud, eraettevõtted, meedia, kutseühingud ja sihtasutused võivad olla omavahel tihedalt seotud⁵². Need seosed on tekkinud vastastikuse kasu pinnal, mida on võimalik saada olulisimate poliitiliste ja majanduslike otsuste mõjutamisest. See aga kujutab endast ohtu demokraatlikele institutsioonidele ja demokraatia toimimisele ning raskendab korruptiivse tegevuse avastamist. GRECO järelevalve raames on mitmes liikmesriigis tehtud teatavaid edusamme parteide rahastamise õigusliku ja institutsioonilise raamistiku korraldamisel. Kahjuks aga on mitmes liikmeriigis läbipaistvus- ja järelevalve-eeskirjad endiselt täielikult jõustamata. **Komisjon kutsub liikmesriike, liikmesriikide parlamente ja Euroopa Parlamenti üles muutma parteide ja muude huvirühmade rahastamine läbipaistvamaks ning tõhustama nende järelevalvet**. Ühtlasi kavatseb komisjon täita oma kohustust kaitsta liidu üldhuve vastavalt aluslepingutele, oma tegevusjuhiste ja muudele asjakohastele eeskirjadele.

Meedial on oluline roll läbipaistvuse ja poliitikategelaste aruandekohustuse suurendamisel ning sageli on temast palju kasu poliitilise korruptsiooni vastu võitlemisel. **Komisjon kutsub liikmesriike üles tegema kõik vajaliku meedia sõltumatuse ja vabaduse kaitse olemasoleva õigusraamistiku jõustamiseks. See puudutab ka meedia rahastamist**. Komisjon toetab olemasolevate programmide raames meediakoolitust, et parandada korruptsiooni ärahoidmise seisukohalt kasulikke teadmisi valdkondades nagu rahapesu, poliitiliste parteide rahastamine, pangandus ja aktsiaturud. Komisjon toetab poliitilise korruptsiooni piiramist ka muul viisil, muu hulgas toetades kodanikuühiskonna algatuste rahastamist⁵³.

4.6. Statistika parandamine

ELil puudub praegu ühtne statistikasüsteem, mille abil saaks mõõta korruptsiooni laadi ja ulatust ning korruptsioonivastaste meetmete tulemuslikkust. Kuritegevuse ja kriminaalasjades õigusemõistmise mõõtmise igakülgse ja ühtse ELi strateegia väljatöötamise tegevuskava⁵⁴ jätkuna valmistatakse praegu ette uut 2011.–2015. aasta tegevuskava. ELi ühtse korruptsioonistatistika süsteemi loomise esimese sammuna **moodustab komisjon statistikaekspertide allrühma**.

⁵¹ Roheline raamat „Auditi poliitikavaldkond: kriisi õppetunnid”, KOM(2010) 561 (lõplik).

⁵² Viimastel aastatel on korduvalt esitatud väited poliitikute ja mõjukate ettevõtete või meediaomanike seoste kohta, eelkõige seoses valimiskampaaniate rahastamisega.

⁵³ Toetust antakse eriprogrammi „Kuritegevuse ennetamine ja kuritegevuse vastu võitlemine” kaudu.

⁵⁴ KOM(2006) 437 (lõplik).

4.7. Seaduskuulekus spordis

Spordikorrupsioon on üha rohkem pead tõstev piiriülene probleem, mis ilmneb eeskätt ebaselgetes tingimustes toimivas mängijate üleminekus ja mängutulemuste kokkuleppimises. Komisjon analüüsib võimalikke lahendusi mängutulemuste kokkuleppemise probleemi kõrvaldamiseks,⁵⁵ viies esmalt läbi uuringu selle kohta, kuidas on spordikorrupsiooni reguleeritud liikmesriikide õigusaktides. Seejärel saab selles valdkonnas võtta uusi poliitilisi meetmeid, näiteks kehtestada miinimumeeskirjad, milles sätestatakse spordivaldkonna kuriteo mõiste.

4.8. Maksumaksja raha kaitsmine korrupsiooni vastu ELi tasandil

Rohkem kui kümme aastat tagasi põhjustaid korrupsioonisüüdistused kogu komisjoni tagasiastumise ja Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) moodustamise. Üks OLAFi peamisi ülesandeid on teostada haldusjuurdlust pettuse, korrupsiooni ja ELi finantshuve kahjustava muu ebaseadusliku tegevuse vastase võitluse eesmärgil⁵⁶.

2011. aastal tehakse mitu algatust eesmärgiga tugevdada võitlust ELi käsutuses olevat maksumaksja raha kahjustava pettuse ja korrupsiooni vastu. **Teatistes Euroopa Liidu finantshuvide kaitse kohta kriminaalõiguse ja haldusjuurdluste abil**⁵⁷ on esitatud komisjoni kava maksumaksjate raha kaitsmiseks ELi tasandil ebaseadusliku tegevuse, sealhulgas ELi institutsioonide sisese ja välise korrupsiooniohu eest. Komisjon osutab võimalustele parandada kriminaalõigusraamistikku ning uurijate ja prokuröride käsutuses olevaid menetlusvahendeid, samuti võimalustele arendada edasi institutsioone, näiteks Euroopa prokuratuuri loomise teel.

Liidu rahapoliitika tugevdamiseks ja ELi finantshuvide paremaks kaitsmiseks kavatseb **komisjon vastu võtta ka uue pettusevastase võitluse strateegia**. Komisjoni pettusevastase võitluse täiustamise huvides määratakse strateegias kindlaks prioriteetsed ja konkreetsed tegevusvaldkonnad, pöörates peatähelepanu ennetustegevusele.

Lisaks neile algatustele on komisjon teinud ettepaneku **läbi vaadata OLAFi õigusraamistik**,⁵⁸ et muuta OLAFi juurdlusi tõhusamaks ja kiiremaks, tugevdada menetluslikke tagatisi, süvendada OLAFi koostööd liikmesriikidega ja parandada tema juhtimist.

5. ELI SISEPOLIITIKAVALDKONDADES TULEB KORRUPTSIOONIVASTASELE VÕITLUSELE PÖÖRATA SUUREMAT TÄHELEPANU

5.1. Kandidaatriigid, potentsiaalsed kandidaatriigid ja naaberriigid

ELiga ühinemise protsess on märkimisväärselt kaasa aidanud korrupsioonivastase võitluse reformimisele kandidaatriikides ja potentsiaalsetes kandidaatriikides. Viimane laienemine avaldas suurt mõju korrupsioonivastase võitluse poliitika tähtsusele ELis. Ilmnes, et veel

⁵⁵ KOM(2011) 12 (lõplik).

⁵⁶ OLAF avaldab igal aastal aruande oma tegevuse kohta, vt http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/olaf_en.html.

⁵⁷ Teatis Euroopa Liidu finantshuvide kaitse kohta kriminaalõiguse ning haldusjuurdluste abil. Terviklik poliitika maksumaksjate raha kaitseks, KOM(2011) 293(lõplik).

⁵⁸ KOM(2011) 135 (lõplik).

ühinemise ajal ei olnud eriti märgata **pöördumatute korrupsioonivastaste reformide läbiviimist** ning et võitlust korrupsiooniga tuli kontrollida ka pärast ELiga ühinemist.

Horvaatia ja Türgiga peetavate läbirääkimiste 2005. aasta raamistikus on paljusid õigusriigi küsimusi käsitlev eripeatükk,⁵⁹ mis muu hulgas hõlmab kohtureformi läbiviimist ja korrupsioonivastast võitlust. Uues laienemiskonsensus⁶⁰ pööratakse õigusriigi tugevdamisele veelgi suuremat tähelepanu.

Komisjon on teadlik sellest, et ELi vahendite kulutamine institutsioonide ülesehitamisele ei taga veel korrupsioonivastase võitluse poliitika edu, kui puudub tugev poliitiline tahe. Seetõttu hoogustas komisjon 2010. aastal **õigusriigi põhimõtteid käsitlevat dialoogi** kandidaatriikide ja potentsiaalsete kandidaatriikidega. Dialoogi tugevdati vastavalt viisanõude kaotamise protsessis saadud kogemustele. Viisanõude kaotamiseks pidid riigid täitma oma tegevuskavades sätestatud kriteeriumid. Selgus, et sellised tegevuskavad on väga kasulikud reformide läbiviimise motiveerimiseks ja nende prioriteetsuse suurendamiseks. Õigusriigi põhimõtteid käsitleva dialoogi eesmärk on suurendada tähelepanu kriteeriumide täitmisele juba ühinemiseelse protsessi varasematel etappidel. Euroopa Komisjoni soovitusel, mis tuleb täita veel enne läbirääkimiste algust, on esitatud tema arvamuses Albaania ja Montenegro taotluse kohta saada ELi liikmeks. Dialoogi kõrval toimub **igal aastal ELi liikmesriikide ekspertide lähetus**, mis võimaldab liikmesriikidel rohkem osaleda laienemisprotsessis.

Komisjon peab oma esmatähtsaks ülesandeks ka edaspidi nendele vahenditele tuginedes **kontrollida korrupsioonivastase võitluse poliitika elluviimist. Komisjon jälgib seda tähelepanelikult juba ühinemise ettevalmistamise varasel etapil, et kindlustada reformide püsivus.** Komisjon aitab ka tihendada rahvusvahelise rahastajate vahelist koostööd, et vältida nende tegevuse kattumist ning investeringuid paremini suunata.

Kõrge esindaja ja komisjon edendavad **Euroopa naabruspoliitika** raames naaberriikide suutlikkust võidelda korrupsiooniga, mis on omakorda toetuse andmise peamine kriteerium⁶¹. See on eriti oluline, kui meenutada Põhja-Aafrika riikides hiljuti toimunud režiimivastaseid ülestõususeid, mille eesmärk oli muu hulgas korrupsiooni kõrvaldamine.

5.2. Koostöö- ja arengupoliitika

Toetus, mida EL osutab koostöö- ja arengupoliitika raames **hea valitsemistava** ja demokraatia tugevdamisele, hõlmab ka korrupsioonivastase võitluse poliitikat⁶². Seda arvestades lähtub komisjon partnerlusepõhisest lähenemisviisist, astudes dialoogi partnerriikide valitsuste ja kodanikuühiskonna organisatsioonide ning ELi liikmesriikide ja muude rahastajatega. Kuigi komisjon leiab, et välisabi ei anna erilisi tulemusi ilma siseriikliku poliitilise tahteta, on ta ometi seisukohal, et tulemusi võib saavutada stiimulite olemasolul⁶³. Komisjon kavatseb tihendada oma dialoogi partnerriikidega pettuse- ja korrupsioonivastase võitluse küsimustes. Lisaks aitab ta partnerriikidel arendada suutlikkust, et nad saaksid vastu

⁵⁹ Peatükk 23.

⁶⁰ Uus laienemiskonsensus, heaks kiidetud 14. ja 15. detsembril 2006.

⁶¹ Ühisteatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele – Uus lähenemisviis muutuvalle naabrusele, KOM(2011) 303.

⁶² Teatis „Juhtimine ja areng”, KOM(2003) 615 (lõplik); teatis „Euroopa arengukonsensus juhtimine: teel ühtsele lähenemisviisile Euroopa Liidus”, KOM(2006) 421 (lõplik).

⁶³ Näiteks Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikidele suunatud valitsemistava alane algatus, millega seoses nähti ette 2,7 miljardi euro suurune stiimulipakett eesmärgiga suurendada reformide teostamiseks vajalikku poliitilist tahtet.

võtta igat liiki korruptsiooni vastu võitlemise riiklikud strateegiad. Nendele strateegiatele ja nende rakendamisele pööratakse programmiperioodil ning kogu rakendamisprotsessis erilist tähelepanu.

Kooskõlas eespool nimetatud eesmärgiga kavatseb komisjon arengu valdkonnas senisest **rohkem lähtuda tingimuslikkuse põhimõttest**, et asjaomased riigid hakkaksid paremini täitma korruptsioonivastase võitluse miinimumnorme, mis on sätestatud ÜRO korruptsioonivastases konventsioonis ning muudes rahvusvahelistes ja piirkondlikes konventsioonides, millega need riigid on ühinenud. Samuti õhutab komisjon **rohkem kasutama partnerriikidega koostöö tegemise õiguslikus aluses leiduvaid korruptsioonivastase võitluse sätteid**. Selleks kavatseb ta pidada partnerriikidega raskete korruptsioonijuhtumite korral nõu ja rakendada sanktsioone juhul, kui olukorra parandamiseks ei ole võetud asjakohaseid meetmeid.

Komisjon teotab ka edaspidi ülemaailmseid raamistikke, mis ta on loonud, et kehtestada läbipaistvad loodusvarade ja tooraine kaevandamise ja nendega kauplemise läbipaistvaid süsteemid, näiteks metsaõigusnormide täitmise järelevalve, metsahalduse ja puidukaubanduse tegevuskava⁶⁴ ning mäetööstuse läbipaistvuse algatus.

5.3. Kaubanduspoliitika

ELi kaubanduspoliitika julgustab kolmandaid riike järgima muu hulgas inimõigusi ja head valitsemistava kahepoolsete kaubandussuhete kaudu, samuti kasutades selliseid vahendeid nagu üldine soodustuste süsteem. Komisjon tegi hiljuti ettepaneku muuta üldist soodustuste süsteemi⁶⁵ ja tugevdada hea valitsemistava normidest kinnipidamise stiimuleid, seades süsteemi kohaldamise tingimuseks ühinemise peamiste rahvusvaheliste konventsioonidega, nagu ÜRO korruptsioonivastane konventsioon, ja nende konventsioonide rakendamise.

Komisjon kavatseb ka edaspidi toetada rahvusvaheliste riigihangete läbipaistvust käsitlevate erisäte lisamist vabakaubanduslepingutesse ning seda, et ka teistele WTO lepingu osalistele laieneks WTO riigihankeleping, mis hõlmab sätteid rahvusvaheliste hangete läbipaistvuse suurendamise kohta.

6. KOKKUVÕTE

Korruptsioon põhjustab probleeme nii ELis kui ka kogu maailmas. Kuigi korruptsiooni laad ja ulatus erinevad, esineb seda kõikides liikmesriikides, põhjustades suurt majanduslikku ja sotsiaalset kahju ning õhnestades demokraatlikku süsteemi.

Rahvusvahelised ja ELi korruptsioonivastase võitluse alased õigusaktid on küll olemas, kuid neid **ei rakendata piisavalt**. Komisjon kutsub ELi liikmesriike üles võtma kõik asjakohased õigusaktid täielikult üle oma riigi õigusesse, ning mis kõige olulisem, **neid jõustama ja võtma nende alusel järelemeetmeid**. Selleks tuleb korruptsioonialaseid süüteoavastada ja nende esitada nende toimepanijatele muu hulgas kriminaalõiguse alusel süüdistused, samuti järjekindlalt määrata hoiatavaid karistusi ja nõuda tagasi korruptsiooni teel saadud varad.

⁶⁴ „Metsaõigusnormide täitmise järelevalve, metsahalduse ja puidukaubanduse tegevuskava käsitlev teatis, KOM(2003) 251 (lõplik).

⁶⁵ KOM(2011) 241 (lõplik).

Selle saavutamiseks on vaja suurendada ELi otsustajate poliitilist tahet. Olemasolevad rahvusvahelised järelevalve- ja hindamismehhanismid ei ole seni vajalikke tulemusi saavutanud. **Seetõttu tuleb ELi tasandil võtta meetmeid, et tugevdada ELi kõikide liikmesriikide poliitilist tahet võidelda kindlameelselt korruptsiooni vastu.**

Seda arvestades hakkab komisjon alates 2013. aastast korrapäraselt koostama **ELi korruptsioonivastase võitluse aruannet**, mille abil hinnatakse liikmesriikide tegevust. Samal ajal peaks EL ühinema Euroopa Nõukogu juures tegutseva korruptsioonivastase riikide ühendusega (GRECO).

ELil tuleb korruptsioonivastase võitluse küsimustega hakata arvestama kõikides oma asjaomastes sise- ja välispoliitikavaldkondades. See peab toimuma tervikliku lähenemisviisi raames. Suuremat tähelepanu tuleb pöörata õigusosalase ja politseikoostöö raames toimuvale korruptsioonivastasele võitlusele, kuritegelikul teel saadud varade konfiskeerimist käsitlevate ELi eeskirjade ajakohastamisele, ELi riigihangete alaste õigusaktide läbivaatamisele, ELi kuritegevusstatistika parandamisele, ELi finantshuvide pettuse eest kaitsmise poliitika täiustamisele, ELi laienemiseprotsessile ning koostöö- ja arengupoliitika raames korruptsioonivastase võitlusega seotud rangemate tingimuste esitamisele. Samal ajal edendab komisjon ELi tasandil **avaliku ja erasektori dialoogi** äri sektoris korruptsiooni vältimise kohta.

Realistlikult hinnates ei suuda need algatused ELis ja sellest väljaspool esinevat korruptsiooni küll likvideerida, kuid võimaldavad kokkuvõttes seda siiski vähendada. See on kõikide huvides.