



Brüssel, 19.10.2012
COM(2012) 604 final

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

**Euroopa Liidu osalemise kohta Euroopa Nõukogu korrupsioonivastases riikide
ühenduses (GRECO)**

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

Euroopa Liidu osalemise kohta Euroopa Nõukogu korrupsioonivastases riikide ühenduses (GRECO)

1. SISSEJUHATUS

Käesolevas teatises kirjeldatakse, kuidas komisjon kavatses tihendada Euroopa Liidu ja Euroopa Nõukogu korrupsioonivastase riikide ühenduse (GRECO) koostööd pärast komisjoni korrupsioonivastase pakme vastuvõtmist 6. juunil 2011¹.

Selles nähakse ette kaheetapiline lähenemisviis, mis koosneb esiteks Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklil 220 põhinevast „täieõigusliku osalise” staatusest² ja võib teisel etapil muuta ELi GRECO täisliikmeks.

See lähenemisviis võimaldab koostööd täieõigusliku osalise staatuse alusel suhteliselt lühikese ajaga tihendada, kuni valmib täielik analüüs, kuidas täisliikmesus, sh GRECO-poolne ELi institutsioonide hindamine, tuleks praktikas korraldada.

2. KAALUMISEL OELV OSALEMISVORM JA ELI GRECOs OSALEMISE KONKREETSED EESMÄRGID

Koostöö peamised põhimõtted, ühised prioriteedid ja see, millistele valdkondadele Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu koostöö keskendub, on sätestatud 2007. aastal sõlmitud vastastikuse mõistmise memorandumis³. Nimetatud memorandum kohaselt tuleks kahepoolset koostööd, mis hõlmab õigusriigi põhimõtteid, sh võitlust korrupsiooni vastu, arendada edasi, et tagada ELi õiguse ja Euroopa Nõukogu konventsioonide ühtsus. Memorandum punktis „*Institutsioonidevaheline koostöö*” kinnitatakse ka, et Euroopa Nõukogu ja EL teevad jätkuvalt koostööd, kasutades võimalusi, mida pakuvad olemasolevad osalised kokkulepped⁴.

Selles õiguslikus kontekstis kavatses komisjon **esimesel etapil** arutada GRECOga ELi täieõigusliku osalise staatust. Kui nimetatud arutelu GRECOga on lõpetatud, koostab EL analüüsi, kuidas võiksid mõjuda ELi institutsioonidele GRECO hindamismenetlused. Selle alusel otsustatakse, kas taotleda teisel etapil ELile GRECO täisliikme staatust. Selle analüüsi koostamiseks moodustatakse ELi tasandi töörihm.

¹ Komisjoni teatis „Võitlus korrupsiooniga Euroopa Liidus” (KOM(2011) 308 (lõplik)) ja komisjoni aruanne korra kohta, mille alusel Euroopa Liit osaleb Euroopa Nõukogu korrupsioonivastases riikide ühenduses (GRECO) (KOM(2011) 307 (lõplik)).

² „Täieõigusliku osalise staatus” on väljend, mida kasutatakse tavaliselt viitamaks olukordadele, kus EL ei ole organisatsiooni täisliige, kuid tal on täisliikmetega väga sarnased õigused, v.a hääleõigus (vt ka ELi staatus Maailma Terviseorganisatsioonis, UNESCOs, Rahvusvahelises Tsiviillennunduse Organisatsioonis, Euroopa Nõukogus ja OECDs).

³ CM(2007) 74, vastu võtnud Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 10. mail 2007.

⁴ Punkt 48.

Täieõigusliku osalise staatuses osaleb EL GRECO tegevuses, võttes teataval määral osa spetsiaalselt selle etapi jaoks väljatöötatavas hindamissüsteemis, kuid ta ei osale vastastikusel hindamises ja tal ei ole seega hääleõigust ega oma esindajat GRECO büroos, mis koosneb üksnes täisliikmetest. ELi täieõigusliku osalise staatuse GRECOs peaks olema suunatud järgmiste konkreetsete eesmärkide saavutamisele:

- osalemine ELi liikmesriikide ja/või kandidaatriikide ja potentsiaalsete kandidaatriikide (viimati nimetatute puhul nende nõusolekul) riikide külastamises nende hindamise osana;
- võimalus esitada ettepanekuid hindamisaruande projektide kohta ning osaleda GRECO täiskogu aruteludes ELi liikmesriikide ja/või kandidaatriikide ja potentsiaalsete kandidaatriikide (viimati nimetatute puhul nende nõusolekul) hindamis- ja vastavusaruannete üle;
- võimalus esitada ettepanekuid GRECO büroole,⁵ millel on tähtis osa hindamiste ettevalmistamisel ja aruannete koostamisel;
- ELi liikmesriike käsitlevate hindamis- ja vastavusaruannete alusel koostatud GRECO võrdleva analüüsi⁶ kasutamine tulevase ELi korruptsioonivastase võitluse aruande ettevalmistusena;
- juurdepääs teabele, mille GRECO on hindamisprotsessi raames kogunud ja uuendanud;
- selliste ELi jaoks oluliste GRECO soovitude kindlakstegemine, mida ei ole veel järgitud ja mille nõuetekohaseks järelmeetmeteks võib ELi korruptsioonivastase võitluse aruanne anda täiendava tõe.

Koostoime tagamiseks GRECO hindamissüsteemi ja ELi korruptsioonivastase võitluse aruande vahel, mis kehtestati komisjoni 6. juuni 2011. aasta korruptsioonivastase pakmega,⁷ kaalub komisjon esimese etapi jooksul GRECO esindaja kaasamist korruptsioonivastasesse eksperdirühma, mis loodi aitamaks koostada ELi korruptsioonivastase võitluse aruannet.

Teises etapis, mitte hiljem kui neli aastat pärast seda, kui EL on hakanud osa võtma GRECO tegevusest, vaadatakse ELi osaluse vorm uuesti läbi. Sõltuvalt eespool nimetatud ELi analüüsi järeldustest võidakse kaaluda täisliikmes staatust.

GRECO täiskogu väljendas komisjoni ja GRECO sekretariaadi esialgsete arutelude tulemusi analüüsidest seisukohta, et ELi institutsioonide GRECO-poolne hindamine peaks olema arutelude üks peamisi teemasid ning seda tuleb võtta tõenäolise võimalusena.

⁵ Büroo koosseisu kuuluvad GRECO president ja asepresident ning viis GRECO liikmete hääleõiguslikku esindajat. Büroo koostab iga-aastase tegevuskava projekti ja iga-aastase tegevusaruande projekti, esitab ettepanekud eelarveprojekti kohta, korraldab riikide külastusi, esitab ettepanekud hindamismeeskondade koosseisu kohta, koostab GRECO täiskogu päevakava ning esitab ettepanekud hinnatavate sätete kohta.

⁶ Analüüs põhineks olemasolevatel hindamis- ja vastavusaruannetel – s.o see ei nõuaks täiendavaid menetlusi ega lisaks ELi liikmesriikide hindamisse uut etappi, vaid üksnes võrdleks hinnanguid, mis GRECO on juba koostanud.

⁷ KOM(2011) 307 (lõplik): Komisjoni aruanne korra kohta, mille alusel Euroopa Liit osaleb Euroopa Nõukogu korruptsioonivastases riikide ühenduses (GRECO).

Sellegipoolest on vaja täiendavalt hinnata sellise hinnangu eeltingimusi, teostatavust ja potentsiaalset mõju. Kuna GRECO loodud hindamissüsteem on suunatud pigem riikidele kui organisatsioonidele, tuleb näiteks hinnata, kas Euroopa Nõukogu korrupsioonivastase võitluse kahtekümnet peamist põhimõtet, mis on mõeldud riikide kohustustena, saab kohaldada ELi suhtes.

ELi institutsioonidel on eritunnuseid, mis ei lange ühte klassikaliste riiklike institutsioonide omadega. ELi pädevused on riigi omadega võrreldes piiratud. Samuti tekitab küsimusi, kuidas moodustataks ELi institutsioonide hindamismeeskonnad. Seepärast tuleks GRECO hindamissüsteemi kohaldada ELi õigus- ja institutsioonilise raamistiku eripäradele. Võttes arvesse, et sellist süsteemi ei ole varem katsetatud, peavad mõlemad pooled hoolikalt analüüsima sellise hindamise praktilist külge ja õiguslikke aspekte. See analüüs nõuaks aega ja läbimõtlemist ning GRECO tegevuses osalemise korral oleks ELil seda lihtsam teostada.

Kirjeldatud kaheetapiline lähenemisviis oleks kooskõlas GRECO täiskogu seisukohaga, sest see määraks selge tähtaja ELi osalemisvormi ümberhindamiseks ning tagaks, et EL teeb sellekohase otsuse, toetudes ELi tasandi töörühma konkreetsetele leidudele.

3. ÕIGUSLIKUD JA MENETLUSLIKUD SAMMUD

Esimene kavandatud samm ELi osalemiseks GRECO töös (täieõigusliku osalise staatus) ei tähenda ühinemist rahvusvahelise organisatsiooni või lepinguga, mis nõuab kokkuleppe sõlmimist vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 218⁸. Pigem kujutab see asjakohase koostöövormi kehtestamist GRECOga, mille puhul on kohaldatav Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 220. ELi toimimise lepingu artiklis 220 sätestatakse, et: „1. Liit seab sisse kõik asjakohased koostöövormid (...) Euroopa Nõukoguga (...). 2. Käesoleva artikli rakendamise eest vastutavad liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ja komisjon.” ELil on Euroopa Nõukogus samuti täieõigusliku osalise staatus, mille komisjon algselt kinnitas (endised Euroopa Liidu lepingu artikkel 302)⁹. Kuna GRECO tegevus ei ole seotud ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga, peab komisjon määrama asjakohase koostöövormi GRECOga vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 220.

ELi osalemine GRECO tegevuses ei mõjuta liidu pädevusi ega liikmesriikide õigusi ja kohustusi GRECO raames.

ELi osalemine GRECO töös vormistatakse menetluse alusel, mille raames Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee kutsub liitu osalema GRECO töös, mitte aga ühinema Euroopa Nõukogu korrupsiooni konventsioonidega.

GRECO põhikirjas on erisäte (eraldi liikmesussättest), mis reguleerib osalemist Euroopa Nõukogu töös ja kõlab järgmiselt: „Ministrite komitee võib kutsuda Euroopa Ühenduse osalema GRECO töös. Tema osalemise kord määratakse resolutsioonis, millega ta kutsutakse osalema.” Kutse tuleb saata ELile ametlikult pärast seda, kui Euroopa Nõukogu Ministrite

⁸ Euroopa Liidu GRECOs osalemise korda käsitleva 6. juuni 2011. aasta aruandes teatati, et nõukogult palutakse luba alustada ELi nimel läbirääkimisi eesmärgiga liikmeks astuda. Pärast kõigi olemasolevate võimaluste hindamist valis komisjon siiski lõpuks lähenemisviisi, mille kohaselt esimesel etapil ei kaaluta ELi täisliikme staatust GRECOs.

⁹ Sama kehtib kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 220 ka näiteks UNESCO ja OECD suhtes.

Komitee ja EL on GRECO tehtud ja põhikirjajärgse komitee heakskiidetud¹⁰ ettepaneku alusel kokku leppinud ELi GRECO töös osalemise korra.

Teisisõnu sisaldab Ministrite Komitee vastu võetav resolutsioon, millega ELi kutsutakse osalema GRECO töös, tegelikult Ministrite Komitee ja Euroopa Komisjoni (kes tegutseb komisjoni nimel) poolt arutatud ja heakskiidetud teksti. Komisjon võtab selle kutse vastu ühepoolse otsusega ja teavitab nõukogu, Euroopa Parlamenti ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteed arutelu tulemustest.

4. FINANTSKÜSIMUSED

Kui eespool kirjeldatud eesmärgid täidetakse, tuleb sõltuvalt täiendavatest läbirääkimistest GRECOga arvestada liidu panuseks GRECO eelarvesse 300 000 eurot aastas. GRECO liikmete makstavad osamaksud on määratud GRECO põhikirjajärgse komitee otsusega, mida regulaarselt ajakohastatakse. See panus peaks peegeldama kulusid, mida ELi osalemine GRECO töös sellele ühendusele tekitab, samuti ELi GRECO tegevuses tegeliku osalemise määra (s.o ilma hääleõiguseta esimesel etapil). Veel 150 000 eurot aastas kasutatakse ühistegevustele GRECOga, nagu andmekogumine ja uuringute koostamine ELi korrupsioonivastase võitluse aruannete taustteabeks.

Võttes arvesse õigusraamistikku, mille alusel ELi täieõigusliku osalise staatuse omandab (s.o Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 220), kaalub komisjon osamaksu tasumist ühisprogrammide sõlmimise kaudu Euroopa Nõukoguga. Vajaliku summa katab Sisejulgeolekufond¹¹.

5. KOKKUVÕTE

Komisjon alustab käesoleva teatise alusel ELi GRECO täieõigusliku osalise staatuse arutelu. Komisjon teavitab nõukogu, Euroopa Parlamenti ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteed selle arutelu tulemustest.

¹⁰ Vt GRECO kodukord, eeskiri nr 2.

¹¹ Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, millega luuakse Sisejulgeolekufondi osana politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisihje rahastamisvahend, KOM(2011) 753 (lõplik).

Lisa

TÄIEÕIGUSLIKU OSALISE STAATUSE ÜLE PEETAVATE ARUTELUDE ULATUS

Komisjon arutab liidu nimel Euroopa Liidu GRECO töös osalemise korda. Arutelude tulemusi arvestatakse resolutsioonis, millega Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee kutsub liitu osalema GRECO töös (edaspidi „resolutsioon”). Resolutsioonis (k.a selle lisades) tuleks selgelt sätestada ELi õigused ja kohustused GRECOs ning tema osalemise praktiline kord, kuivõrd ELi puhul on tegu eraldiseisva juriidilise isikuga, kellele on antud iseseisvad volitused kõigi tema liikmesriikide kõrval.

ELi osamine GRECOs peaks juhinduma järgmistest **aluspõhimõtetest**, mis peaksid kajastuma vajaduse korral resolutsioonis:

- osamine peab toimuma, arvestades liidu pädevuse eripära ja piire. ELil peaks olema ka õigus kehtestada ELi piires rangemad nõuded. Seega ei tohiks osamine mõjutada ei liidu pädevusi ega tema institutsioonide, organite, ametite või asutuste pädevusi. Erilist tähelepanu tuleks pöörata pädevuste jaotusele ELi ja tema liikmesriikide vahel, samuti liidu õiguse ja tema unikaalse õigussüsteemi (neutraalsuse põhimõtte seoses liidu pädevusega) säilitamisele;
- osamine ei tohiks mõjutada liikmesriikide õigusi ja kohustusi GRECOs (neutraalsuse põhimõtte seoses liikmesriikide kohustustega);
- osamine ei tohiks mõjutada Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 13 lõikes 2 sätestatud volituste andmise põhimõtet ja Euroopa Kohtu praktikast tulenevat institutsionaalse tasakaalu põhimõtet;
- GRECO ja tema eriorganid, põhikirjajärgne komitee ja Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee ei peaks tõlgendama, isegi mitte kaudselt või juhuslikult, liidu õigust ja eriti tema eeskirju, mis reguleerivad institutsioonide, organite, ametite või asutuste pädevusi ning liikmesriikide kohustuste sisu ja ulatust liidu õiguse raames (liidu õiguse sõltumatu tõlgendamise põhimõtte);
- ELi esindaja peaks taotlema õigust osaleda proportsionaalselt oma osamise tasemega muude Euroopa Nõukogu organisatsioonide tegevuses, niivõrd kui nende tegevus on seotud GRECO eesmärkidega.

Arutelud peaksid tagama, et ELi osamine GRECO töös loob erilise töösuhte, mis on vajalik tagamaks Euroopa tasandil koordineeritud lähenemisviisi korruptsioonile. ELi jaoks on juurdepääsul varajastele hindamisvoorudele, riigipõhiste aruannete koostamisel ja hindamise käigus ajakohase teabe kogumisel, osamisel GRECO täiskogus, liikmesriikide hindamiste võrdlusanalüüsil ja järgimata soovitude kindlakstegemisel arvestatav tähtsus.

Arutelud peaksid tagama, et ELi osamine GRECO töös loob koosmõju ELi korruptsioonivastase võitluse aruandega. Vältida tuleks igasugust mittevajalikku lisakoormust liikmesriikide ametiasutustele ja kattuvaid meetmeid.

Arutelud peaksid tagama, et ELi osalemine GRECO töös ei piira komisjoni pädevust seoses ELi korrupsioonivastase võitluse aruandega. Arutelud peaksid tagama, et käesoleva teatise punktis 2 nimetatud konkreetsed eesmärgid täidetakse võimalikult täielikult.

Arutelud seoses ELi täieõigusliku osalise staatusega GRECOs peaksid hõlmama ka liidu kohustust viia läbi ELi institutsioonide võimaliku GRECO-poolse hindamise vajalikkuse, teostatavuse ja mõju analüüs. Sõltuvalt analüüsi tulemustest, võidakse edaspidi kaaluda GRECO täisliikmeks saamist. Analüüsi juures tuleks võtta arvesse ELi õigus- ja institutsionaalse raamistiku eripärasid ning liidu pädevusi vastavalt aluslepingutele. ELi GRECO töös osalemise vormi muutmine nõuab läbirääkimiste pidamist.

Täieõigusliku osalises staatuses peaks EL saada õiguse osaleda GRECO täiskogu istungitel.

Arutelud peaksid tagama, et EL saab nimetada GRECOsse kuni kaks esindajat ja, kui see on asjakohane, ühe asendaja kummalegi esindajale.

Arutelud peaksid tagama, et ELi esindajad saavad samad, Euroopa Nõukogu privileegide ja immuuniteetide üldkokkuleppe lisaprotokolli artikli 2 kohased privileegid ja immuuniteedid, mis on muudelgi GRECO liikmetel.

Arutelud peaksid tagama, et EL saab nimetada kuni viis eksperti, kellel on võimalus ELi osalemisvormiga määratud piirangute raames täita GRECO põhikirjas ja kodukorras sätestatud, hindamisprotsessiga seotud ülesandeid.

Arutelud peaksid tagama, et ELi ekspertidel lubatakse osaleda vähemalt vaatlajatena ELi liikmesriikide ja võimaluse korral kandidaatriikide või potentsiaalsete kandidaatriikide hindamisprotsessis, kui viimased sellega nõustuvad, ning et neil on õigus esitada märkusi ja ettepanekuid hindamise ettevalmistamise ja läbiviimise kohta. Arutelud peaksid tagama ka, et ELil on alates varajasest etapist juurdepääs hindamis- ja vastavusaruannete projektidele ning ELi liikmesriike ja, kui need riigid sellega nõustuvad, kandidaatriike või potentsiaalseid kandidaatriike käsitlevate vastavusaruannete lisadele.

ELi osalemine GRECO töös ei tohiks mõjutada ühegi liikmesriigi esindatust ega õigust osaleda eraldi kõigis GRECO täiskogu istungitel toimuvates hääletustes.

Arutelud peaksid tagama, et hiljemalt neli aastat pärast seda, kui EL on hakanud osa võtma GRECO tegevusest, vaadatakse ELi osaluse vorm uuesti läbi.

Aruteludel tuleks võtta arvesse ELi võimalusi osaleda põhikirjajärgse komitee ja Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee kohtumistel, kui need käsitlevad GRECO küsimusi.

Siseasjade peadirektoraat nimetab oma ametnike hulgast isiku, kes hakkab arutama asjakohase koostöövormi korda. Arutelude tulemused peab heaks kiitma volinike kolleegium ja need tuleb kinnitada komisjoni otsusega.