

III

(Ettevalmistavad aktid)

KONTROLLIKODA

ARVAMUS nr 1/2013

ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste põhikirja ning rahastamist, ning ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL, Euratom) nr 966/2012 seoses Euroopa tasandi erakondade rahastamisega

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitele 287 ja 322)

(2013/C 67/01)

EUROOPA LIIDU KONTROLLIKODA,

aastast 2004⁽³⁾ ning poliitilisi sihtasutusi alates aastast 2007⁽⁴⁾. Vahendeid haldab Euroopa Parlament.

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikleid 287 ja 322,

võttes arvesse komisjoni ettepanekuid⁽¹⁾,

võttes arvesse kontrollikojale 5. novembril 2012 ja 25. jaanuaril 2013 laekunud Euroopa Parlamendi taotlusi arvamuse avaldamiseks,

võttes arvesse kontrollikojale 11. oktoobril 2012 laekunud nõukogu taotlust arvamuse avaldamiseks,

ning arvestades järgmist:

(1) Komisjoni ettepaneku eesmärk on suurendada Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste nähtavust, tunnustamist, tõhusust, läbipaistvust ja usaldusväärsust.

(2) 2012. aastal rahastati Euroopa Liidu üldeelarvest (edaspidi „ELi eelarvest“) Euroopa tasandil 13 erakonda ja 12 poliitilist sihtasutust⁽²⁾. Erakondi rahastatakse alates

(3) ELi eelarvest saadav rahastamine moodustab praegu erakondade ja poliitiliste sihtasutuste tuludest ülekaalukalt kõige suurema osa; muud võimalikud tuluallikad on nende liikmetelt saadavad toetused, annetused, laenu ning majandustegevusest saadav tulu.

(4) Kehtivate õigusaktide alusel⁽⁵⁾ puudub Euroopa tasandi erakondadel ning nendega seotud poliitilistel sihtasutustel praegu ELi õigusel põhinev ühtne õiguslik seisund, vastavalt erakonna või sihtasutuse asukohariigile kasutatakse erinevaid õiguslikke vorme.

(5) Määruse ettepanekuga Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste põhikirja ning rahastamise kohta (edaspidi „põhikirja käsitleva määruse ettepanek“) antakse neile Euroopa õiguslik seisund. Tulevikus on ELi eelarvest toetuse saamise eeltingimuseks see, et erakonnad ja poliitilised sihtasutused on Euroopa Parlamendi poolt selles õiguslikus seisundis registreeritud.

⁽¹⁾ Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste põhikirja ning rahastamist (COM(2012) 499 (final), 12. september 2012), ning ettepanek võtta vastu määrus, millega muudetakse määrust (EL, Euratom) nr 966/2012 seoses Euroopa tasandi erakondade rahastamisega (COM(2012) 712 (final), 29. november 2012).

⁽²⁾ Vt I jagu: Euroopa Parlamendi 2012. aasta eelarve (parlament / kulud / artiklid 402 ja 403) (ELT L 56, 29.2.2012, lk 1).

⁽³⁾ Euroopa Parlamendi 2012. aasta märtsis avaldatud andmete kohaselt on Euroopa tasandi erakondadele eraldatud summad kasvanud 4,65 miljoni eurolt 2004. aastal 18,90 miljoni euroni 2012. aastal.

⁽⁴⁾ Ajavahemikus oktoobrist 2007 kuni augustini 2008 eraldas Euroopa Komisjon Euroopa tasandi poliitilistele sihtasutustele toetust katseprojekti raames. Euroopa Parlamendi 2012. aasta märtsis avaldatud andmete kohaselt on eraldatud summad kasvanud 6,69 miljoni eurolt 2009. aastal 11,96 miljoni euroni 2012. aastal.

⁽⁵⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 2004/2003, 4. november 2003, Euroopa tasandi erakondi reguleerivate määruste ja erakondade rahastamise eeskirjade kohta (ELT L 297, 15.11.2003, lk 1), mida on muudetud määrusega (EÜ) nr 1524/2007 (ELT L 343, 27.12.2007, lk 5).

- (6) Lisaks sisaldab põhikirja käsitleva määruse ettepanek eeskirju erakonna juhtimise, sisedemokraatia, annetuste ja toetuste, raamatupidamis- ja kontrollimehhanismide ning aruandlusega seotud kohustuste ja karistuste kohta.
- (7) Ettepanekuga, millega muudetakse määrust (EL, Euratom) nr 966/2012 seoses Euroopa tasandi erakondade rahastamisega (edaspidi „ettepanek finantsmääruse muutmiseks“) tahetakse lõpetada Euroopa tasandi erakondadele ELi eelarvest tegevustoetuste maksmine ⁽¹⁾. Euroopa Parlament andis mitmeid soovitusi selle süsteemi muutmiseks ⁽²⁾. Komisjoni ettepaneku kohaselt peaks Euroopa tasandi erakondi tulevikus rahastama toetuste vormis; iga-aastaste tööprogrammide ega hinnanguliste eelarvete esitamist tulevikus enam ei nõuta. Euroopa tasandi erakonnad peaksid tagantjärele aru andma liidu vahendite usaldusväärse kasutamise kohta,

ON VASTU VÕTNUD JÄRGMISE ARVAMUSE:

TAUST

1. Euroopa tasandi erakonnad ja poliitilised sihtasutused ei ole liidu poolt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 1 mõistes loodud asutused ning seega ei ole nende auditeerimine Euroopa Kontrollikoja pädevuses ⁽³⁾. Kui Euroopa tasandi erakonnad ja poliitilised sihtasutused saavad aga toetust ELi eelarvest, on kontrollikoda pädev tegema auditeid, mis põhinevad nende raamatupidamisarvestuse kontrollimisel ja kohapealsetel auditikäikudel.

2. Euroopa Kontrollikoda ei auditeeri automaatselt Euroopa tasandi erakondade ja poliitiliste sihtasutuste mujalt kui ELi eelarvest pärinevaid tulusid. ELi-poolse rahastamise ja muudest allikatest pärit rahastamise omavaheliste seoste tõttu võib kontrollikoda olla aga sunnitud oma audititöö käigus kontrollilma ka muudest allikatest pärit vahendeid.

KAVANDATUD ÕIGUSRAAMISTIKUS ON OLULISI LÜNKI

3. Kontrollikoja hinnangul käsitleb komisjoni ettepanek mitmeid kehtivates õigusaktides sisalduvaid puudusi. Selleks, et

⁽¹⁾ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 (mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju) (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1) artikkel 125.

⁽²⁾ Vt Euroopa Parlamendi 6. aprilli 2011. aasta resolutsioon Euroopa tasandi erakondi reguleerivaid määrusi ja erakondade rahastamise eeskirju käsitleva määruse (EÜ) nr 2004/2003 kohaldamise kohta, eelkõige selle punktid 15, 16 ja 20 (ELT C 296 E, 2.10.2012, lk 46).

⁽³⁾ Eriti tuleb rõhutada, et kontrollikoda ei koosta Euroopa tasandi erakondade ja sihtasutuste kohta iga-aastaseid eriaruandeid.

arendada Euroopa sõltumatu, usaldusväärse, aruandekohustuse ja vastutuse poliitilist kultuuri, tõhustada kontrolli ning vältida rahastamiseeskirjade potentsiaalset väärkasutust, peaks aga käsitlema veel mõningaid täiendavaid teemasid.

Annetused

4. Kontrollikoda märgib, et annetus ⁽⁴⁾ on ettepanekus liiga kitsalt määratletud. Sellest tulenevalt ei hõlma see kõiki tehingute tüüpe, millest Euroopa tasandi erakonnad ja poliitilised sihtasutused võivad majanduslikku kasu saada, mis omakorda jätab neile ruumi läbipaistvuse ja maksimaalsete piirmäärade nõuetest kõrvalehoidmiseks ⁽⁵⁾.

5. Praeguse seisuga ei käsitleta määruse ettepanekus konkreetselt annetusi, mida on teinud ELi institutsioonidele või ELi vahendite haldamisega seotud teistele ametiasutustele kaupu või teenuseid tarnivad füüsilised või juriidilised isikud.

6. Põhikirja käsitleva määruse ettepanekus sätestatakse Euroopa tasandi erakondadele ja nendega seotud poliitilistele sihtasutustele tehtavad annetused. Ettepanek ei sisalda aga sätteid, mis käsitleks Euroopa tasandi erakondade või poliitiliste sihtasutustega otseselt või kaudselt seotud (või muul moel nende tegeliku kontrolli all olevatele) üksustele ⁽⁶⁾ tehtavaid annetusi.

7. Põhikirja käsitleva määruse ettepanekus ei käsitleta konkreetselt mitteliikmesriikides asuvate eraõiguslike juriidiliste isikute ⁽⁷⁾ ja rahvusvaheliste organisatsioonide tehtavaid annetusi. Keelatud on vaid vastu võtta annetusi mitteliikmesriikide ametiasutustel ja nende kontrolli all olevatel ettevõtjatel ⁽⁸⁾.

8. Komisjoni ettepanek ei välista Euroopa tasandi erakondadele või poliitilistele sihtasutustele ELi riikide ametiasutuste poolt tehtud annetuste vastuvõtmist ⁽⁹⁾. Kui nimetatud võimalus tahetakse säilitada, peab selleks kehtestama ka selged eeskirjad.

⁽⁴⁾ Põhikirja käsitleva määruse ettepaneku artikli 2 lõikes 7 sätestatakse: „[...] „annetus“ – rahalised ja muud mitterahalised annetused (kaubad, teenused), mis kujutavad endast asjaomasele Euroopa tasandi erakonnale või Euroopa tasandi sihtasutusele majanduslikku kasu“.

⁽⁵⁾ Nt mõne erakonna kontrollitava üksusega sõlmitud teenuslepingute kaudu, mille puhul teenuste eest tasutav summa on osutatud teenustega võrreldes ebaproportsionaalselt suur.

⁽⁶⁾ Nt teadusasutused või kirjastused.

⁽⁷⁾ Sh valitsusvälised organisatsioonid.

⁽⁸⁾ Vt põhikirja käsitleva määruse ettepaneku artikli 15 lõike 5 punkt d.

⁽⁹⁾ Vt põhikirja käsitleva määruse ettepaneku artikli 15 lõike 5.

Toetused

9. Erakondade ja poliitiliste sihtasutuste liikmete toetuste kohta kehtivad sätted⁽¹⁾ ei ole täielikult kooskõlas annetuste kohta kehtivate põhimõtetega. Põhikirja käsitleva määruse ettepanekus on vastu võetavate annetuste maksimaalseks summaks kehtestatud 25 000 eurot annetaja kohta aastas; erakondade ja poliitiliste sihtasutuste liikmete toetuste kohta maksimaalset summat sätestatud ei ole.

Laenud

10. Komisjon ei kavanda eeskirju ei laenude ega nende allikate ja tingimuste kohta. Kui sellekohased sätted puuduvad, valitseb oht, et annetusi ja toetusi reguleerivatest sätetest hakatakse kõrvale hoidma eriti soodsatel tingimustel võetavate laenude abil.

Karistused

11. Eeskirjade rikkumisega peavad kaasnema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused. Määruse ettepanekus⁽²⁾ kehtestatakse maksimaalseks trahviks 10 % kõnealuse Euroopa tasandi erakonna või poliitilise sihtasutuse aastaelarvest sellel aastal, millal karistus määrati. Trahvisumma määrab Euroopa Parlament mitme parameetri alusel⁽³⁾. Annetusi ja toetusi puudutavate eeskirjade rikkumise korral soovib kontrollikoda kasutada väiksema kaaluotlusõigusega lähenemisviisi. Trahvisumma peaks olema eeskirjadevastase summa kordne ning maksimaalne trahvisumma tuleks jätta sätestamata.

12. Erakonnale või sihtasutusele eeskirjadevastase makse teinud füüsilistele või juriidilistele isikutele ei ole karistusi ette nähtud. Põhikirja käsitleva määruse ettepanekus sätestatakse, et mis tahes eeskirjadevastasel makstud summad tuleb maksjatele tagastada.

13. Kontrollikoda nõustub sellega, et põhikirja käsitleva määruse ettepanekus kehtestatakse kohustuslikud trahvid juhaks, kui mõni Euroopa Liidu üldeelarvest toetuse saaja auditeerimiseks või kontrollimiseks volitatud asutus tuvastab aasta finantsaruannetes ebatäpsusi⁽⁴⁾. Kontrollikoda soovib kohaldada kohustuslikke haldus- ja finantssanktsioone ka juhul, kui Euroopa Parlament või kontrollikoda ei saa neile antud auditivolitusi täita.

Otseannetused kandidaatidele või valitud esindajatele

14. Lõpetuseks juhib kontrollikoda tähelepanu asjaolule, et erakondade rahastamist käsitlevad eeskirjad peavad *mutatis*

mutandis kehtima ka Euroopa Parlamendi valimistel kandideerivate üksikkandidaatide ja valitud esindajate kampaaniate rahastamise kohta. Seeläbi saaks vähendada riski, et kandidaatidele või valitud esindajatele tehtavate otseannetuste abil oleks võimalik erakondade rahastamist käsitlevate eeskirjade täitmisest kõrvale hiilida.

15. Õiguslikel põhjustel ei saa komisjon teha Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 224 alusel õigusakti ettepanekut selliste sätete kehtestamiseks. Euroopa Parlamendi valimisi ja Euroopa Parlamendi liikmete kohustusi reguleeritakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 223. Nimetatud sätte alusel on Euroopa Parlament pädev koostama õigusakti ettepaneku, millega saaks vajalikud sätted lisada nt õigusakti, mis käsitleb Euroopa Parlamendi liikmete valimist otsestest ja üldistel valimistel⁽⁵⁾. Praegu sätestatakse selle akti artiklis 4 vaid võimalus, et iga liikmesriik võib kehtestada kandidaatide kampaaniakuludele ülemmäära.

EUROOPA LIIDU POOLSE RAHASTAMISE TINGIMUSED NING VEEL MÕNED PEAMISED KONTSEPTSIOONID PEAKS TÄPSEMALT MÄÄRATLEMA

16. Praegu kehtiva määruse artiklis 8 määratletakse Euroopa tasandi erakondade kulude laad, mida võib rahastada ELi eelarvest. Nende hulka kuuluvad „administratiivkulud ning tehnilise abi, koosolekute, teadusuuringute, piiriüleste ürituste, uuringute, teabe ja väljaannetega seotud kulud”. Komisjoni ettepanekud sellist määratlust enam ei sisalda, kuigi Euroopa Parlamendi poolt avaldatavate toetusetaotluse esitamise kutsete koostamisel oleks sellest kasulik juhinduda. Finantsmäärust muutva ettepaneku sellekohased sätted ei ole küllalt täpsed⁽⁶⁾. Finantsmäärust muutvas ettepanekus tuleks samuti selgelt sätestada, et üldeelarvest toetust saavad Euroopa tasandi erakonnad ei tohi saada eelarvest muid toetusi.

17. Põhikirja käsitleva määruse ettepaneku artiklis 2 sätestatakse vaid mõned kogu teksti ulatuses kasutatavad terminid. Selguse ja õiguskindluse huvides tuleks lisada ka järgmiste mõistete⁽⁷⁾ määratlused: „eelarvevahendite kasutaja”, erakonna või sihtasutuse „aastaeelarve”,⁽⁸⁾ „iga-aastased hüvitatavad kulud”, „iga-aastased rahastamiskõlblikud kulud”, „pädevad ametiasutused” ja erakondade ja poliitiliste sihtasutuste liikmetelt saadud „toetused”.

⁽¹⁾ Vt põhikirja käsitleva määruse ettepaneku artikli 15 lõiked 7 ja 8 ning artikli 24 lõike 1 punkt f.

⁽²⁾ Vt põhikirja käsitleva määruse ettepaneku artikkel 22.

⁽³⁾ Eelkõige võetakse arvesse rikkumise raskust, kestust ja korduvust, möödunud ajavahemikku, tahtlikku tegutsemist või hooletust raskust.

⁽⁴⁾ Vt põhikirja käsitleva määruse ettepaneku artikli 22 lõike 2 punkt c.

⁽⁵⁾ EÜT L 278, 8.10.1976, lk 5.

⁽⁶⁾ Vt finantsmääruse muutmise ettepaneku artiklid 204b ja 204d. Artikli 204b lõikes 1 sätestatakse, et rahalisi toetusi „kasutatakse üksnes selleks, et hüvitada teatav protsent Euroopa tasandi erakondade tegevuskuludest, mis on otseselt seotud kõnealuste erakondade eesmärkidega”.

⁽⁷⁾ Viidates vajaduse korral muudele asjaomastele õigusaktidele.

⁽⁸⁾ Mõiste „aastaeelarve” puudumisel on võimatu tagada, et oleks täidetud nõue, mille kohaselt Euroopa tasandi erakondade ja sihtasutuste liikmete toetused ei tohi ületada 40 % nende organisatsioonide aastaeelarvetest.

VAJALIK ON RANGE ARUANDEKOHUSTUS**Finantsaruanded ja aruandlusega seotud kohustused**

18. Põhikirja käsitleva määruse ettepaneku artiklis 19 sätestatakse, et erakonnad ja poliitilised sihtasutused peavad esitama iga-aastased finantsaruanded vastavalt asukohaliikmesriigis kohaldatavale õigusele ⁽¹⁾. Võrreldavuse ja läbipaistvuse parandamiseks oleks parem sätestada kohustuslikku vormi järgiv finantsaruannete standardiseeritud esitusviis ja tekkepõhine koostamine ning üksikasjalikud aruandlusnõuded, mis kehtiks kõigi erakondade ja poliitiliste sihtasutuste kohta ega sõltuks vastavas asukohaliikmesriigis kohaldatavast õigusest.

19. Lisaks peaks artiklis 19 sätestama, et Euroopa Parlament nii valib välisauditi tegijad kui ka annab neile volitused ja maksab tehtud töö eest. Nimetatud lähenemisviis aitab tagada välisauditifunktsiooni täitmise järjepidevuse ning lihtsustada selle üle tehtavat järelevalvet ⁽²⁾.

Kontrollikoja auditipädevust reguleerivad sätted

20. Kontrollikoja auditipädevus põhineb otse esmasel õigusel, eelkõige Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklil 287, ning seda ei saa teisese õigusega ei muuta ega piirata. Selgitamaks, et põhikirja käsitleva määruse ettepanekus sätestatud auditeerimiskord kehtib ilma, et see piiraks aluslepingus sätestatud pädevust, on kontrollikoda seisukohal, et määruse ettepaneku artiklisse 20 tuleks lisada üldine viide kontrollikoja pädevusele.

Kontrollikoda võttis käesoleva arvamuse vastu 7. veebruari 2013. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

⁽¹⁾ Iga-aastased finantsaruanded esitatakse Euroopa Parlamendi registrile ning liikmesriikide pädevatele ametiasutustele.

⁽²⁾ Kontrollikoda märgib, et 2012. aastal kuulutas Euroopa Parlament välja hanke, millega otsitakse kõigi Euroopa tasandi erakondade ja sihtasutuste jaoks ühte välisaudiitorit.