

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Korruptsioonivastane võitlus ELis: ettevõtjate ja kodanikuühiskonna mureküsimustele vastamine”

(omaalgatuslik arvamus)

(2016/C 013/11)

Raportöör: Filip HAMRO-DROTZ

Kaasraportöör: Pierre GENDRE

16. oktoobril 2014. aastal otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastavalt kodukorra artikli 29 lõikele 2 koostada omaalgatusliku arvamuse järgmises küsimuses:

„Korruptsioonivastane võitlus ELis: ettevõtjate ja kodanikuühiskonna mureküsimustele vastamine”.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav tööstuse muutuste nõuandekomisjon võttis arvamuse vastu 15. juulil 2015.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 510. istungjärgul 16.–17. septembril 2015 (16. septembri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 184, erapooletuks jäi 1.

1. Soovitused

1.1. Euroopa Liit peaks töötama viivitamata välja **ühtse ja tervikliku viie aasta korruptsioonivastase strateegia ja selle juurde kuuluva tegevuskava**, mida toetavad Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendi presidendid ning Euroopa Ülemkogu eesistuja. ELi eesistujariigid ja ELi institutsioonid peaksid **pühenduma oma programmides** ja institutsiooni-devahelises koostöös **selgetele korruptsioonivastastele eesmärkidele**. Neil peaks olema tulevikku vaatav tegevuskava ja nad peaksid keskenduma laiahaardelistele korruptsioonivastastele küsimustele ELis ja ELi välissuhetes, liikmesriikide suuremale toetamisele, piiriülese koostöö tugevdamisele, institutsioonide ausameelsuse ja usaldusväarsuse parandamisele ning ELi finantshuvide kaitsmisele. **Läbipaistvuse edendamine ja korruptsiooni takistamine** peaksid olema kõigi ELi meetmete põhieesmärgid. Strateegias tuleks võtta arvesse käesolevas arvamusel tehtud soovitusi.

1.1.1. **Esmane prioriteet peaks olema liikmesriikide jõupingutuste toetamine** olemasolevate riiklike, ELi ja rahvusvaheliste vahendite **rakendamisel ja jõustamisel**.

1.1.2. **Nimetatud strateegia edusammud tuleks üle vaadata** osana Euroopa poolaasta läbiviimisest, võttes arvesse komisjoni korruptsioonivastaseid aruandeid ja korrapäraseid uuringuid. Korruptsiooni levimust tuleb arvesse võtta ka ELi järelevalves õigusriigi toimimise üle liikmesriikides ning seda tuleb konkreetselt käsitleda osana liikmesriikide ja kolmandate riikidega kokku lepitud majandusliku toetuse programmide tingimustest.

1.2. **Laiendatud ja kaasav rahvusvaheline korruptsioonivastane koostöö** peaks olema strateegia võtmeküsimus.

1.2.1. Euroopa Komisjon ja ELi liikmesriigid peaksid **tugevdama rahvusvahelist korruptsioonivastast koostööd** ELi sisejulgeoleku uuendatud strateegia 2015–2020 raames, COM(2015) 185, **parandama koordineerimist** asjaomaste asutuste vahel (OLAF, Eurojust, Europol, Euroopa Ombudsman, Euroopa Kontrollikoda) ning **tagama Euroopa korruptsioonivastase võrgustiku (EACN) tulemusliku juhtimise**. Nad peaksid **suurendama heade tavade vahetamist** ning **tõhustama riigiprokuratuuride vahelist koordineerimist ja koostööd** piiriüleste kuritegude korral, nt kuritegeliku vara hüvitamisel ja repatrieerimisel.

1.2.2. Euroopa Ülemkogu, kellel on strateegias **võtmeroll**, saab korruptsioonivastast võitlust innustada järgmiselt:

— algatades kavasisid **teadlikkuse ja harituse edendamiseks liikmesriikides seoses ausameelsuse väärtustamisega ühiskonnas ja majanduses**: korruptsiooni olemus ja ulatus poliitikas, kohtusüsteem ja riigiasutused, korruptsiooni roll meediavabaduse piiramises, organiseeritud kuritegevuse levik ja konkurentsivõime kahjustamine; ning algatades sisulise arutelu demokraatliku juhtimise tulevikku üle Euroopas;

- edendades ja võttes kasutusele **tugevdatud meetmeid korrupsiooni ennetamiseks**; algatades kõnealuses kontekstis ka meetmeid ÜRO korrupsioonivastase konventsiooni rakendamise jälgimiseks ja edendamiseks ELis (vastavalt ÜRO korrupsioonivastase konventsiooni artiklile 63 ja resolutsioonile 3/1);
- **suurendades jõupingutusi siseriiklike kriminaalõiguse sätete lähendamisel**, juhul kui esineb takistusi korrupsioonijuhtumite tõhusas uurimises ja kriminaalvastutusele võtmisel. Iseäranis tuleks tähelepanu pöörata **korrupsiooni määratluse ühtlustamisele** ja huvide konfliktile. Selleks tuleks eelistatult kasutada ELi õigusakte või teha seda erinevate raamistike, nt avatud koordineerimise meetodi abil, et selgitada välja õiguslikud raamid, millest liikmesriigid saaksid juhinduda;
- nõustudes viivitamata määrusega **Euroopa Prokuratuuri loomise** kohta ning uuenenud määrusega **Eurojusti** kohta.

1.2.3. **Kolmepoolse sotsiaaltippkohtumise raames** peaks Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitele 152–155 tuginedes kaaluma seda, kuidas sotsiaalküsimuste alane dialoog nii horisontaalsel kui ka sektori tasandil võiks aidata kaasa korrupsiooni ennetamisele ja korrupsioonivastasele võitlusele.

1.2.4. Seoses ELi korrupsioonivastaste algatustega tuleks tõhustada **kodanikuühiskonnaga konsulteerimist ja selle kaasamist** vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 11, aga ka **Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Euroopa Regionide Komiteega** konsulteerimist ja nende kaasamist.

1.2.5. ELi institutsioonid ja vastavad ametkonnad peaksid koostöös liikmesriikidega tugevdama jõupingutusi, et **suurendada üldsuse teadlikkust** sellest, kuidas kodanikke kaasata korrupsioonivastasesse võitlusesse, tõstes esile ELi õigusaktide õigusi ja õiguskaitsset. Oleks tarvis massiteabevahenditele suunatud teavituskampaaniat, nt et informeerida kodanikke korrupsioonikahtlusest ja ELi vahendite kuritarvitamisest teavitamise võimaluste kohta. Selline tegevusviis peaks käima käsikäes suurema läbipaistvusega ELi rahaliste vahendite kasutamise vallas.

1.3. EL peaks kooskõlas rahvusvaheliste, valdkondlike ning Euroopa õigusaktide ning suunistega algatama ja toetama peale seadusandlike meetmete ka alternatiivseid meetmeid, et **edendada õigusaktidele vastavuse, altkäemaksu- ja korrupsioonivastase võitluse programme ja standardite vastuvõtmist ja rakendamist konkreetsetes äriühingutes**. Osana äriühingu eetikakoodeksist (sh vastavad sätted rikkumistest teatamise kohta) tuleks rakendada asjaomaste sidusrühmade, sealhulgas töötajate läbipaistva ja kaasava osalemise kontseptsiooni. Äriühingud kogu maailmas peaksid olema kohustatud kehtestama korrupsioonivastase tegevuse juhtimissüsteemi teatavate projektide jaoks, mille raames kasutatakse ELi rahalisi vahendeid.

1.3.1. EL peaks vastutustundliku ettevõtluse strateegia uuendamise ning äri-, sotsiaalpartnerite ja kaubandusühenduste abil uurima ka äriühingu üldjuhtimise ja eetika parimate tavade laialt levitamise võimalust.

1.3.2. Muud kui finantsaruandlust käsitlev hiljutine direktiiv, milles nõutakse, et ELi suurettevõtjad annaksid aru oma õigusaktidele vastavuse ja eetikastandardite kohta, on teretulnud. See peaks **innustama ettevõtjaid tagama, et korrupsioonivastaseid standardeid, sh asjakohaseid häiremehhanisme järgitakse kogu nende tarneahela ulatuses** ning et ka väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad võtavad proportsionaalseid meetmeid.

1.3.2.1. See puudutab eeskätt loodusvarade tarnimist, mis on sageli korrupsiooni allikas. EL võib toetuda metsandussektori parimatele tavadele ja maavaradega seotud konfliktide õiguslikule käsitusviisile USAs. Euroopa Komisjon peaks sellega seoses tagama ühtse lähenemisviisi oma toorainestrategie läbivaatamisel. Ta peaks tegema koostööd ettevõtjate esindajatega ka Euroopa tasandil, et töötada välja sidus ja ühtne lähenemisviis korrupsiooni likvideerimiseks tarneahelas.

1.4. Euroopa Komisjon peaks **riigihangete direktiivid uuesti läbi vaatama**, eeskätt selleks, et uurida, kuidas saaks parandada menetluste läbipaistvust ja usaldusväärsust. Komisjon peaks ennetavalt kontrollima, kuidas liikmesriigid rakendavad **huvide konfliktide ja soosikluse ennetamist** käsitlevaid olemasolevaid sätteid (ka piirkonna ja kohalikul tasandil) ning andma vajaduse korral täpsemaid juhiseid. Riigihanke-eeskirjad peaksid hõlmama kõiki ettevõtjaid, sõltumata nende päritolust.

1.4.1. Euroopa Komisjon peaks tagama, et on olemas asjakohased kanalid riigi ja kohaliku tasandi riigihankemenetlusega seotud korruptsioonikahtlusest teatamiseks ning paremad võimalused taotleda kahju hüvitamist, sealhulgas ka nendel osalejatel, kes ei saanud otsest kahju. EL ja liikmesriigid peaksid edendama nendes menetlustes **läbipaistvuse kõrget taset**. Hea on see, et riigihangete elektrooniline esitamine saab normiks. Tuleks suurendada teadlikkust asjaolust, et pakkumismenetluse ja hanke võitjatega seotud teave on kättesaadav elektroonilisel platvormil TED (Tenders Electronic Daily) lihtsasti juurdepääsetavas ja analüüsitavas vormis.

1.4.2. Äriühingud, kes osalevad Euroopa Liidu riigihankelepingutes, peaksid esitama teavet oma omandiõiguse, sealhulgas ettevõttest tegelikult tulu saava isiku kohta. Suurettevõtjatel, kes osalevad riigihankelepingutes, peaks olema **kehtestatud kindel alikäemaksu- ja korruptsioonivastane koodeks** (kooskõlas rahvusvaheliste, Euroopa ning valdkondlike vahendite ja suunistega). Teabe avalikustamisel tuleks järgida ärisaladuse kaitse põhimõtet (vt EMSK arvamus INT/145) ning seda ei tohiks takistada erinevused andmekaitset puudutavates riiklikes õigusaktides.

1.4.3. EL peaks korruptsiooni eest hoiatava vahendina innustama sanktsioonide kasutamist ja viimase võimalusena **riigihangetest välistamist** proportsionaalse ajavahemiku jooksul ning samaväärseid meetmeid isikute suhtes avalikus sektoris. Euroopa Komisjon, Euroopa Investeeringuspank ja ELi liikmesriigid peaksid looma ELi-ülese üldise välistamissüsteemi, et ühendada Euroopa tasandi ja riigi tasandi välistamissüsteemid ja tagada, et korrumpeerunud isikutel on keelatud osaleda avalikus pakkumises ELis, nagu nähakse ette ELi uutest hankedirektiivides (2014/24 ja 25). Avaliku sektori isikud peaksid samaväärselt vastutama oma tegude eest. Sellist välistamist tuleks kaaluda eelkõige juhtudel, kui äriühingut süüdistatakse õigusvastases tegevuses või ta on jätnud **kehtestamata ennetavad korruptsioonivastased meetmed**. Süsteem peaks soosima äriühinguid, kes on ellu viinud reformid ja võtnud vastavad meetmed korruptsiooni vältimiseks (n-õ enesepuhastus). Ausameelsuse kokkulepete – avaliku sektori asutuste ja ettevõtjate võetud kohustus järgida riigihangetes läbipaistvuse ja ausameelsuse kõrgemaid standardeid – kasutamist tuleks edendada. Samuti on vaja pöörata rangemat tähelepanu riigile kuuluvate äriühingute ning riiklike haldusasutuste eetilisele tegutsemisviisile ja seaduskuulekusele nii riiklikul kui ka piirkondlikul ja kohalikul tasandil.

1.5. EL peaks **parandama finantsvoogude läbipaistvust** kogu liidus. Hiljutised õigusaktid äriühingute omandi läbipaistvuse parandamiseks neljanda rahapesuvastase direktiivi osana on oodatud, kuid **on tarvis avalikku teavet** usaldusfondidest tegelikult tulu saavate omanike ja muude äristruktuuride kohta. Rahvusvaheliste finantsvoogude läbipaistvus paraneks parema ettevõtlusaruandluse kaudu, mis põhineks rahvusvahelistel ja valdkondlikel suunistel ning ELi sellistel õigusaktidel, millega nõutaks hargmaistelt ettevõtetelt peamiste finantsandmete esitamist riikides, kus nad tegutsevad.

1.5.1. **Pankade vastavust** ELi asjaomastele õigusaktidele tuleks parandada. Euroopa Komisjon ja Euroopa Pangandusjärelevalve peaksid kõnealuses kontekstis võtma aktiivsema rolli selle tagamisel, et puudujäägid eeskirjade rakendamisel ühes liikmesriigis ei nõrgestaks üldist süsteemi. Euroopa Komisjon peaks kasutama ka oma pädevust kõnealuse valdkonna kriminaalkaristuste ühtlustamiseks, tagamaks, et kõigis ELi jurisdiktsioonides kehtivad nõuetekohaselt hoiatavad sanktsioonid. Samuti tuleks liikmesriike juhendada, kuidas tunnistada kuriteoks **ametiisiku** tahtlik **ebaseaduslik rikastumine**, nagu on sätestatud ÜRO korruptsioonivastase konventsiooni artiklis 20.

1.6. Korruptsiooni avastamine sõltub suurel määral rikkumisest teatajate valmisolekust teatada korruptsioonist, eeldusel, et seda tehakse heas usus ja mõistlikel alustel. Euroopa Komisjon peaks üritama leida erinevaid võimalusi **rikkumisest teatajate kaitsmise edendamiseks**, algatama uuringu ELi õigusaktide (tõenäoliselt määrus või direktiiv) teostatavuse kohta, võttes arvesse rahvusvahelisi, valdkondlikke suuniseid ning Euroopa Parlamendi asjaomaseid resolutsioone. Eraelu puutumatus ja ärisaladuse austamine ei tohiks takistada korruptsiooni avastamist (direktiiv 2013/36 (CRD IV)). Tarvis oleks kehtestada asjakohased kaitsesätted, et kaitsta asjaomaseid osapooli rikkumisest ebaõige teatamise eest.

1.7. Nagu on näidanud kogemused ja teadusuuringud, kujutab **ELi maksumaksjate raha kulutamine** ja jaotamine ELi struktuuri- ja investeerimisfondide (sealhulgas EFSI) kaudu endast väärkasutamise ohtu. Pettus ja korrupsioon on sageli omavahel seotud, nende uurimist takistab aga ELi ja riigi ametiasutuste koostöö nõrkus. EL peab võtma endale väljapaistvama ja ennetavama rolli rahastamise kasutamise järelevalves ja auditeerimises, võttes arvesse **korruptsiooni ja pettuste nulltolerantsuse põhimõtet**. **Euroopa Prokuratuur** tuleks luua iseseisva ja tõhusa Euroopa asutusena, millel on asjakohased vahendid, et võimaldada tal uurida ja esitada süüdistusi mitte ainult ELi rahandust puudutavates kuritegudes, vaid ka rasketes piiriülestes kuritegudes, nt korrupsioon (nagu on sätestatud Lissaboni lepingus). Suurendada tuleks ka Eurojusti võimekust, sest aeg-ajalt on asjasse segatud ka kolmandad riigid, kes ei kuulu Euroopa Prokuratuuri vastutusalasse.

1.8. EL peaks tõhustama enda **osalust korruptsioonivastases võitluses maailma tasandil**. Ta peaks kolmandate riikidega sõlmitavatesse **lepingutesse** lisama **tugevad korruptsioonivastased sätted**. Rahastamisprogrammid (ühinemiseelne abi, naabruspoliitika, arengukoostööfondid, välisriikidele antav abi jms) peaksid sisaldama rangeid tingimuslikkuse sätteid, milles käsitletakse korruptsiooniga tegelemist ja selle ennetamist (ka selleks, et kaitsta rahalisi vahendeid). Tuleb kehtestada tugevad mehhanismid rakendamise ja tulemuslikkuse kontrollimiseks.

1.8.1. Võtta tuleks meetmeid, mis aitavad tõhusalt kaitsta nii siseturul kui ka rahvusvahelisel tasandil eetikastandardeid järgivaid ELi ettevõtjaid kolmandatest riikidest pärit ettevõtjate eest, kes neid norme ei täida. Üks kaitselement peaks olema see, et „lepingutingimused tuleks koostada selliselt, et need jaotaksid õiglaselt lepinguga seotud riskid” (vt Euroopa ühendamise rahastu määruse (EL) nr 1316/2013 põhjendus 65). See põhimõte tuleks lisada kõikidesse ELi rahastamisvahendeid käsitlevatesse ELi instrumentidesse.

1.8.2. EL peaks tegema ka rohkem jõupingutusi, et **vältida oma rahandussüsteemi muutumist ebaseaduslikult teenitud raha pelgupaigaks**. Viimaste aastate sündmused Aafrikas, Lähis-Idas ja Ukrainas on näidanud kahepoolsete lähenemisviiside puudulikkust varastatud vara hüvitamisel ja repatrieerimisel. Euroopa Komisjon peaks võtma aktiivsema rolli varastatud varade nendesse riikidesse tagastamisel abi osutamisel ja koordineerimisel.

1.9. **ELi institutsioonid ise peavad tagama, et nad on läbipaistvuse, ausameelsuse ja hea valitsemistava eeskujuks** viisil, mis seab standardid ELi liikmesriikidele. Ainult niimoodi on ELi institutsioonid autoriteetsed ja usaldusväärsed, et algatada, juhendada ja rakendada eespool nimetatud meetmeid. Selleks peaksid institutsioonid seadma **eesmärgiks** otsustusprotsessi **võimalikult suure vastutuse ja läbipaistvuse**, mis hõlmaks ELi õigusaktide ja poliitika nn seadusandliku jalajälje tekitamist, st avalikku ja ajakohast aruandlust ELi institutsioonide, liikmesriikide ja lobitöö tegijate vastasmõju kohta, aga ka õigusakte ELi lobitöö tegijate kohustusliku registreerimise kohta.

1.9.1. Samuti peaks EL toimima ühtselt ja ennetavalt **huvide konfliktide järelevalves ja ennetamises**, et vältida kõrvalekaldeid otsuste tegemises. Tuleks moodustada sõltumatud eetikakomiteed, kellel on õigus anda siduvaid soovitusi ja määrata karistusi. 1. soovitus osutatud viie aasta tegevuskavas tuleks sätestada täiendavad reformid, võttes arvesse komisjoni ja OLAFi korruptsioonivastaste aruannete järeldusi.

1.10. **Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee** peaks võtma järgmiseid eesmärgipäraseid meetmeid, aidates kaasa korruptsioonivastasele võitlusele ELis:

- suurendama kodanikuühiskonna teadlikkust käesoleva arvamuse järelmeetmena;
- osalema asjaomases korruptsiooni käsitlevas avaliku ja erasektori dialoogis, nagu komisjon soovib;
- käsitlema edaspidistes arvamustes korruptsiooni- ja pettustevastast võitlust ning kaaluma täiendavate arvamuste koostamist, sealhulgas arvamused sektorispetsiifilise korruptsiooni kohta;

- tõstatama küsimuse koostööst riiklike majandus- ja sotsiaalkomiteedega ning kontaktidest sidusrühmadega, ning ka komitee väljaspool Brüsselit toimuva tegevuse valdkonnas;
- hindama komitee hea halduse tava eeskirja ning komitee liikmete käitumisjuhendi läbivaatamist, sh rikkumisest teatajate kohta sisekorraeeskirjade koostamist;
- edendama korruptsioonivastaste jõupingutuste valdkonnas regulaarset koostööd ELi institutsioonide (Euroopa Ülemkogu, Euroopa Komisjon, Euroopa Parlament), asjaomaste agentuuride ja Regioonide Komiteega;
- moodustama korruptsioonivastase järelevalve rühma.

2. Korruptsiooni kirjeldus

2.1. Juhindudes ÜRO korruptsioonivastases konventsioonist, on korruptsioon üldise määratluse kohaselt igasuguse võimu kuritarvitamine isikliku kasu eesmärgil. See määratlus on käesoleva arvamuse lähtepunktiks.

2.2. Korruptsioon on levinud kogu maailmas. **Hinnanguliselt läheb korruptsioon Euroopas** (välja arvatud riigi rahaga seotud pettused) **maksumaksjale maksuma umbes 120 miljardit eurot aastas**, mis on peaaegu võrdne ELi aasta üldeelarvega, moodustades ühe protsendi ELi SKPst. Korruptsioon on liikmesriigiti väga erinev. Paljudes riikides esineb korruptsiooni avaliku ja eraelu kõigil tasanditel. Euroopa Komisjon märgib ELi 2014. aasta korruptsioonivastases aruandes: „Korruptsioon kahjustab tõsiselt majandust ja ühiskonda tervikuna. [...] Ka ELi liikmesriigid ei ole selle probleemi suhtes immuunsed. [...] See mõjub negatiivselt heale valitsemistavale, riigi raha usaldusväärsele juhtimisele ja konkurentsivõimelistele turgudele. Äärmuslikel juhtudel õnnestab see kodanike usaldust demokraatlike institutsioonide ja protsesside vastu.”

2.3. **Korruptsioonil on mitu nägu.** Korruptsiooni võib liigitada avaliku sektori korruptsiooniks, erasektori korruptsiooniks ja poliitiliseks korruptsiooniks, sõltuvalt sektorist, kus see ilmneb. Korruptsioon puudutab alati vähemalt kahte nõusolevat isikut ja nendevahelist ebaseaduslikku tegu.

2.3.1. Korruptsiooni tüüpilised näited on altkäemaks nii selle aktiivses kui ka passiivses vormis, sealhulgas eelise pakkumine, andmine ja vastuvõtmine või palumine seaduslikule, ebaseaduslikule või ebaeetilisele tegevusele ärgitamisenä, mis võib toimuda kingituste, laenude, tasude, nn abistavate (kõrval)maksete, auhindade (nn pistiseandmised) ja muude eeliste vormis, näiteks vähendatud maksud, viisad, teenused, sponsorlus ja annetused. Korruptsioon on paljudel juhtudel seotud muu ebaseadusliku tegevusega, näiteks hinnakokkulepete, pakkumismahhinatsioonide, rahapesu, ebaseadusliku rikastumise, väljapressimise ja pettusega. Korruptsiooni esineb ka vähem materiaalses tehingutes, nagu soosiklus ja onupojapoliitika riigiametnike ametisse nimetamisel, mõjuvõimu ja soodustustega kauplemine, klientelism, ebaeetilised puutumatus, amnestia ja erastamisega seotud tavad, altkäemaksu andmine kohtu- ja politseiametnikele, erakondade rahastamine ja valimiskampaaniate mahhinatsioonid. Reguleerimata või halvasti juhitud huvide konfliktid võivad põhjustada korruptsiooni, nt tulusaid ametikohti äriühingutes pakutakse endistele riigitegelastele (nn pöördukse-efekt) ilma ooteajata.

2.3.2. Kogu seda ebaeetilist ja ebaseaduslikku tegevust hõlbustavad mitu tegurit. Nende hulka kuuluvad õiguslikud takistused (valitud ametnike immuniteet ja aegumistähtjad); rahvusvaheliste standardite, käitumisjuhendite, eetikasuuniste ja asjakohaste häiremehhanismide puudumine; avaliku sektori otsustusprotsessi ja selle mõjutamisviiside läbipaistmatus (näiteks valitud või ametisse nimetatud riigiametnike ametivälise tulu ja tegevuse avalikustamise puudumine või varjatud kohtumised isikutega, kes selliseid otsuseid mõjutada soovivad).

2.3.3. Korruptsioon on sageli seotud varimajanduse ja organiseeritud kuritegevusega. Oma 2013. aasta raske ja organiseeritud kuritegevuse põhjustatud ohtude hinnangus (SOCTA) määras Europol kindlaks hinnanguliselt 3 600 ELi piires tegutsevat organiseeritud kuritegevuse rühmitust ja võrgustikku, kes tungivad üha enam majanduse kõikidesse valdkondadesse.

2.4. **Korruptsiooni tajutakse suure ja kasvava piiriülese probleemina nii kogu ELis kui ka rahvusvaheliselt.** Korruptsioon ei lõppe riigipiiril.

2.5. 2011. aasta juunis tegi **Euroopa Komisjon** olulise sammu korruptsiooniga tegelemisel ning selle vastu võitlemisel, võttes vastu ulatusliku korruptsioonivastase paketi. Loodi **korruptsioonist teatamise ELi mehhanism**. ELi esimene korruptsioonivastase võitluse aruanne – COM(2014) 38 final – avaldati 2014. aasta veebruaris. Edasised aruanded on kavas avaldada iga kahe aasta tagant. Selle esimese aruande **eesmärk on käivitada sidusrühmade, sealhulgas kodanikuühiskonna laiem arutelu, et toetada korruptsioonivastaseid jõupingutusi ja selgitada välja, kuidas Euroopa institutsioonid saavad aidata võidelda korruptsiooni vastu**. Selle ühiskonna osalemise kontseptsiooni puhul juhindutakse ÜRO korruptsioonivastase konventsiooni artiklist 13.

2.5.1. Aruandes käsitletakse konkreetsetele liikmesriikidele iseloomulikke korruptsiooniprobleeme ja rõhutatakse üldiselt, et liikmesriigid peaksid suurendama jõupingutusi, et võidelda korruptsiooni vastu, sest nad ei võta ELi ja rahvusvaheliste õigusaktide asjaomaseid sätteid piisavalt üle, ei rakenda ega jõusta neid piisavalt.

2.5.2. Aruandega paralleelselt avaldati kaks **Eurobaromeetri uuringut**: a) eriuuring korruptsiooni kohta ja b) ettevõtlust käsitlev kiiruuring.

2.5.2.1. Uuringute peamised järeldused on järgmised (kõik esitatud suhtarvud viitavad uuringule vastanud ELi kodanike/ettevõtjate arvule):

- **kolm neljandikku ELi kodanikest leiab, et nende riigis on korruptsioon laialt levinud**. Kümnes liikmesriigis on see arvnäitaja suurem kui 90 %;
- **enam kui pool eurooplastest arvab, et korruptsiooni tase on viimase kolme aasta jooksul tõusnud**;
- **kolm neljandikku eurooplastest väidab, et nende riigis on altkäemaks ja tutvussidemete kasutamine sageli kõige lihtsam viis teatavate avalike teenuste (nt tervishoiuteenuste) saamiseks**;
- **rohkem kui kaks kolmandikku eurooplastest arvab, et ELi institutsioonides esineb korruptsiooni, ja rohkem kui pooled on seisukohal, et institutsioonid ei aita Euroopas korruptsiooni vähendada**;
- **ligikaudu pool äriühingutest peab korruptsiooni ettevõtlusega tegelemisel probleemiks**. Eriti haavatavaks osutusid riigile kuuluvad äriühingud ja avaliku sektori äriühingud, sealhulgas maksu- ja tolliametid;
- **enam kui pool kõigist äriühingutest leiab, et korruptsioon on riigihangetes laialt levinud** huvide konfliktide, läbipaistmatute tavade ja soosikluse tõttu. Linnaarengu, taristu-, ehitus- ja tervishoiusektori riigihangete projekte ja lepinguid peeti korruptsiooni suhtes eriti haavatavaks kõigil tasanditel.

2.6. OECD 2014. aasta detsembri aruanne näitab, et **välismaise altkäemaksu** määr püsib jätkuvalt vastuvõetamatult kõrgena. Aruandes kirjeldatakse enam kui 400 aastatel 2009–2014 aset leidnud välisriigi riigiametnikele altkäemaksu andmise juhtumit. Altkäemaks moodustas keskmiselt 11 % tehingu koguväärtusest ja paljud juhtumid olid seotud riigihangetega. Kaks kolmandikku juhtumitest leidis aset neljas järgmises valdkonnas: kaevandustööstus, ehitus-, transpordi- ja laondus- ning info- ja kommunikatsioonisektor.

2.7. Seoses jõupingutustega **ELi finantshuvide (ELi kasutatav maksumaksjate raha)** kaitsmiseks teatati 2013. aastal **16 000 rikkumisest (umbes 2 miljardit eurot) ELi fondide kasutamisel**, millest 1 600 olid pettused, kogusummas 350 miljonit eurot. Alates 2009. aastast on teatatud rikkumiste arv suurenenud 22 % ning nende väärtus 48 %. Peamiseks rikkumiseks oli dokumentide võltsimine (mis on sageli seotud tõenäoliselt korruptsiooniga). Euroopa Kontrollikoda on oma 2013. aasta aruandes märkinud **väärkasutamist või vigu umbes 5 % puhul eraldatud ELi vahenditest** (eelkõige regionaalpoliitika, energeetika- ja transpordi-, põllumajandus-, keskkonna-, kaladus- ja tervishoiusektoris).

3. Korruptsiooni- ja altkäemaksuvastased rahvusvahelised vahendid

3.1. Lisaks riiklikele altkäemaksu- ja korruptsioonivastastele seadustele on liikmesriigid mitmete rahvusvaheliste konventsioonide ja lepingute osalised ning täidavad asjakohaseid ELi õigusakte. Iga konventsiooni puhul on kehtestatud jälgimisprotseduurid, mis hõlmavad tavaliselt ka vastastikuste eksperdihinnangute andmist.

3.2. Kõige olulisemad korrupsioonivastase võitluse vahendid ja mehhanismid:

- Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korrupsioonivastane konventsioon;
- OECD konventsioon, mis käsitleb võitlust välisriigi ametnikele rahvusvahelistes äritehingutes antava altkäemaksu vastu;
- Euroopa Nõukogu 1999. aasta konventsioon korrupsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise kohta; korrupsiooni tsiviilõiguslike aspektide konventsioon.

3.3. ELi kõige olulisemad korrupsioonivastased õigusaktid on järgmised:

- Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 83 lõige 1, millega antakse ELile mandaat tegeleda Euroopa või piiriülese mõõtme raskete kuritegudega (tuues mh eraldi välja korrupsiooni);
- ELi toimimise lepingu artikli 325 lõige 4, milles on sätestatud õiguslik alus vajalike meetmete võtmiseks liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu võitlemisel;
- ELi ametnike või liikmesriikide ametnikega seotud korrupsiooni vastast võitlust käsitlev 1997. aasta konventsioon;
- raamotsus (2003/568/JSK) korrupsioonivastase võitluse kohta erasektoris.

3.4. ÜRO korrupsioonivastane konventsioon on rahvusvahelistest konventsioonidest kõige põhjalikum ning kõik ELi liikmesriigid on konventsiooni ratifitseerinud, lisaks on EL sellele alla kirjutanud.

3.5. EL on võtnud vastu direktiive, teatisi ja raamotsuseid, milles kehtestatakse eelkõige miinimumstandardid ja käsitletakse teemasid, mis on seotud korrupsioonivastase võitlusega: maksupettused ja maksudest kõrvalehoidumine, rahapesu, ettevõtja sotsiaalne vastutus, mitte-finantstehingute aruandlus, äriühingu juhtimine, riigihanked ja auditeerimine. Komitee on kõnealuste ELi algatuste kohta regulaarselt arvamusi koostanud.

3.6. Samuti on EL kehtestanud korrupsiooni- ja pettusevastased sätted ka oma rahastamisprogrammides – nii sise- kui ka välispoliitika puhul (sealhulgas ühtekuuluvus-, regionaal-, põllumajandus-, laienemis-, naabruss- ja arengupoliitika).

3.7. Esimese meetmena kolmandate riikide turgudel tegutsevate seaduskuulekate ELi ettevõtjate kaitsmiseks tuleks Euroopa ühendamise rahastu määruse (EL) nr 1316/2013 põhjenduse 65 ja Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupanga hankepoliitika eeskirjade reegli 3.24 põhimõtted, milles nõutakse lepinguga kaasnevate riskide õiglast jaotamist, lisada ELi rahastamisvahendeid käsitlevate eeskirjade tekstile.

3.8. Alates 2011. aastast on Euroopa Komisjon rakendanud kooskõlas ELi toimimise lepingu artikliga 325 ulatuslikku **pettusevastase võitluse strateegiat** (COM(2011) 376), et parandada kogu pettusevastast tsüklit – pettuste ennetamist, avastamist ja uurimistingimusi – ning saavutada hoiatavate sanktsioonidega piisav repatrieerimine ja tõkestamine. Komisjoni talitused on välja töötanud valdkondlikud pettusevastased strateegiad. Direktiivi (COM(2012) 363) eelnõu, milles käsitletakse liidu finantshuve kahjustava pettuse vastast võitlust kriminaalõiguse abil, on samuti asjakohane.

4. Eneseregulatsioon – korrupsiooni ja altkäemaksu käsitlevad eetikakoodeksid

4.1. **Eneseregulatsioonil on korrupsiooni ja altkäemaksu vastu võitlemises oluline roll.** Ettevõtjad võtavad üha enam omaks ettevõtja sotsiaalse vastutuse, nõuetele vastavuse ja korrupsiooni ennetamise kui osa oma üldisest poliitikast ja juhtimisest. Konkreetsete äriühingute eetikakoodeksid põhinevad peamiselt rahvusvahelistel valdkondlikel suunistel ja nendes tuleks rakendada ka asjaomaseid ELi standardeid (mittefinantstehingute aruandlus, ettevõtja sotsiaalne vastutus jms). Äriühingu koodeksi peamine eesmärk on edendada eetilist käitumist kogu äriühingu tegevuses, kohustada kõiki sidusrühmi selles osalema ning rakendada seda läbipaistval ja kaasaval viisil, käsitledes seda ka sotsiaalse dialoogi taustal.

4.2. Peamised **rahvusvahelised suunised** ja mehhanismid, mis kirjeldavad põhimõtteid, kuidas äriühingud peaksid korrupsiooni ja altkäemaksu vältima ning julgustama eetilisel käitumisele, on järgmised:

- Rahvusvahelise Kriminaalkohtu reeglid korrupsioonivastase võitluse kohta; suunised rikkumisest teatamise kohta, käsiraamatud jne;
- kümmet põhimõtet sisaldav ÜRO ülemaailmne kokkulepe (Global Compact) ning sellega kaasas olevad juhised teatamise kohta;
- OECD suunised hargmaistele ettevõtetele: 7. soovitus „Võitlus altkäemaksu andmise, altkäemaksu andmisele õhutamise ja väljapressimise vastu”;
- ISO standard 37001 altkäemaksuvastaste juhtimissüsteemide kohta (väljatöötamisel, ISO PC/278);
- Maailmapanga grupi korrupsioonivastased suunised;
- globaalne aruandlusalgatus (GRI, GR4);
- organisatsiooni Transparency International äripõhimõtted altkäemaksu vältimiseks jms.

Tööstuse suunistel ELi tasandi, näiteks Euroopa ehitustööstuses (<http://www.fiec.org>, sh asjakohased suunised ja ühisavaldused) ja kaevandustööstuses (www.eiti.org) on asjaomastes sektorites oluline roll. Sama kehtib ka riiklike suuniste puhul (näiteks Saksamaa jätkusuutlikkuse koodeks, Taani suunised tööstusettevõtetele), millel arvatakse olevat suur tähtsus äriühingute käitumise suunamises.

4.3. Nii Euroopa Parlamendil kui ka komisjonil on oma sisemised eetikasuunised, mis täiendavad riigiteenistujate personalieeskirjadest tulenevaid kohustusi, sealhulgas Euroopa Komisjoni volinike käitumisjuhend ja Euroopa Parlamendi liikmete käitumisjuhend, milles antakse juhised, kuidas toimida kingituste ja annetustega, muude finantshuvide ja huvide konfliktide korral. Komitee on vastu võtnud samalaadsed käitumisjuhendid.

5. Märkused ettevõtjate ja kodanikuühiskonna mureküsimuste kohta

5.1. Olukord seoses **korrupsiooni** ja avaliku sektori fondide pettustega **ELis on vastuvõetamatu**. Selle tagajärgi tunnevad teravalt kodanikuühiskond ja ettevõtjad. Korrupsiooniga kaasnevad lisakulutused tarbijatele ja ebakindel keskkond äriühingutele, kes järgivad eetikastandardeid. Komitee viitab pahameelega laialt levinud ja üha suurenevale korrupsioonile ja pettustele ELi liikmesriikides, samuti valitsuste ja kohalike asutuste liiga vähesele poliitilisele panusele, et tõhusalt võidelda korrupsiooni vastu, sealhulgas rakendavad ja jõustavad nad kehtivaid rahvusvahelisi, ELi ja riiklikke õigusakte ebapiisavalt.

5.1.1. Kodanikel, sotsiaalvaldkonna osalejatel ja ettevõtjatel on sõltumata oma elukohast Euroopas õigus elada läbipaistvas ja õiglaselt valitsetud ühiskonnas, mille aluseks on õigusriigi põhimõte. Finants- ja eurokriis on toonud kaasa kodanike kasvava kriitika ELis leviva jultunud korrupsiooni kohta ning **usaldusväärse vähenemise ja kodanike usu kadumise** demokraatliku valitsemise suhtes ja seega **euroskepsise** leviku. **Kodanikuühiskond ootab**, et EL ja liikmesriigid suurendaksid oma jõupingutusi võitluses korrupsiooni ja pettuste vastu. Otsusetegijad peavad veenma, et nad tegutsevad avalikkuse huvides.

5.2. Nimetatud põhjustel **osaleb ka komitee selles töös**, mille eesmärk on probleem lahendada. Komitee **vastab** Euroopa Komisjoni soovile, et kodanikuühiskond kaasataks võitlusesse korrupsiooniga; arvamuse peaesmärk on **aidata kaasa** komisjoni järgmise korrupsioonivastase aruande koostamisele (2016. aastal), samuti täita oma osa **teadlikkuse suurendamisel**, teabe levitamisel ja läbipaistvuse edendamisel.

5.3. **Korruptsioon ei ole ainult ausameelsuse ja eetika küsimus, vaid ka majanduslik probleem, sest see kahjustab seaduslikku majandustegevust** – kaubanduse, investeerimise ja konkurentsi õiglasi tingimusi – ning mõjutab seega majanduskasvu ja konkurentsivõimet. Maailmapanga ja Maailma Majandusfoorumi andmed näitavad, et majanduslik konkurentsivõime on lähedalt seotud valitsuse suutlikkusega korruptsiooni kontrollida. Uuringud on näidanud, et korruptsiooni kontrollimine ELis on tugevalt seotud äritegevuse lihtsusega, aga ka korruptsiooni negatiivse mõjuga erainvesteeringutele.

5.3.1. Korruptsioon toob äriühingutele lisakulu, sest korruptsioonivabad äriühingud jäävad korrumppeerunud keskkonnas lepingutest ilma. Seega takistab see siseturu tõhusat toimimist ja võib seeläbi avaldada kahjulikku mõju strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisele ja Euroopa ülemaailmse konkurentsivõime parandamisele, nõrgestades seega võimalusi suurendada Euroopas tööhõivet ja heaolu ning välismaal tegutsevate ELi äriühingute konkurentsivõimet.

5.3.2. **Äriühingud, mille minevik on korruptsioonist puhas, ahvatlevad investoreid.** Kui ettevõtja mõistetakse süüdi altkäemaksu andmises või võtmises või korruptsioonis, on kaalul ettevõtlusvaldkonna kuvand. See kahjustab nii tema enda mainet kui ka heidab halba valgust ettevõtlusele tervikuna. Korruptsioonivastastele õigusaktidele vastavuse sätetes ja aruandlusnõuetes tuleb siiski ettevõtjate, eeskätt väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate puhul võtta arvesse haldus- ja finantskoormust.

5.4. Paljudes liikmesriikides, nagu ka mujal maailmas, teatab ajakirjandus pidevalt **kõrgeimal tasandil tekkinud korruptsiooniskandaalidest. Kodanike hulgas on kõige tõsisemalt ühiskonda kahjustav maine poliitilisel korruptsioonil** (seotud nt erakondade ja valimiskampaaniate kokkulepete, altkäemaksude ja rahastamisega ning mahhinatsioonidega spordiüritustel), **eelkõige kui sellesse on segatud kohtu- ja politseiasutused.** Selline tava tuleb lõpetada, samuti paljudes liikmesriikides laialt levinud nn **meelehea maksmine**, mis mõjutab kodanike igapäevaelu. Näib, et need nähtused ühiskonnas põhinevad seaduslikkuse taju muutumisel. Sellega tuleb tegeleda: kodanikel on õigus õigusriigi põhimõttele, heale valitsemistavale ja avalikele teenustele, mis on korruptsioonivabad. Vaja on muutust suhtumises ning läbipaistvuse kultuur peaks asendama korruptsioonikultuuri, seal kus see eksisteerib. Nende väärtustega tuleb tegeleda seadusandluse abil ning samuti toetuse ja hariduse kaudu.

5.5. Komitee toetab **Euroopa Komisjoni korruptsioonivastast võitlust käsitlevaid meetmeid ja soovitusi**, ELi pettustevastaseid jõupingutusi ning Euroopa Parlamendi tegevust, eelkõige tegevuskava aastateks 2014–2019 organiseeritud kuritegevuse, korruptsiooni ja rahapesu vastu võitlemisel. Lisaks on hädavajalikud ka Euroopa Nõukogu korruptsioonivastase riikide ühenduse (GRECO), ÜRO, OECD ja Rahvusvahelise Kriminaalkohtu aruannetes antud soovitusid ning neid tuleks arvesse võtta ELi ja selle liikmesriikide korruptsioonivastase poliitika ja tegevuse tugevdamisel.

5.6. Liikmesriikide majanduste tugev põimumine ja piiriüleste rahavoogude kasvav ulatus ja liikumise kiirus kahjuks suurendavad ohtu, et korruptsiooni mõju kandub riigist riiki. Korruptsioonist on **saanud piiriülene nähtus** ning seda ei tohi enam kohelda vaid riigi kriminaalõiguse osana. Seda tuleks võrrelda nakkushaigusega ning kedagi ei saa automaatselt pidada selle haiguse suhtes immuunseks: see nõuab sihikindlat ravi. Praegune killustatud lähenemisviis tuleks märkimisväärse arengu saavutamiseks asendada ühtsemaga. Komisjoni aruannetes tuleks pöörata piisavalt tähelepanu järgmisele mõõtmele: **tuleb välja töötada korruptsioonivastased meetmed ja rakendada neid üha rohkem integreeritud Euroopa ning globaliseerunud majanduse kontekstis.**

5.6.1. **Korruptsioonivastane võitlus peab seetõttu olema ELi tegevuskavas tähtsamal kohal;** EL peab selles valdkonnas võtma endale väljapaistvama rolli, et soodustada läbipaistvust ja kaitsta siseturu usaldusväarsust, välissuhteid ja ELi institutsioone ja kulutusi. **EL peab pöörama rohkem tähelepanu korruptsioonile ja pettustele kõigis asjaomastes ELi poliitikavaldkondades**, nii sise- kui ka välispoliitikas. Ettevõtjad ja kodanikuühiskond ootavad seda arengut ja **käesolevas arvamuses juhitakse tähelepanu vajadusele ELi-poolseks tõhusaks juhtimiseks ning koordineerimiseks.** ELil on potentsiaali kasutada oma poliitilist kaalu, et edendada kogu ELi hõlmavat ala, mis tugineb ausameelsusele ja kõrgetele korruptsioonivastastele standarditele.

5.7. ELis on kindlasti vaja **konkreetsset tegutsemist** (korruptsioonivastast pakti), et saavutada usutav ja terviklik strateegia. Seda tuleb **juhtida ülevalt alla** lähenemisviisi abil ning selle ettevõtmise õnnestumiseks on tarvis kõikide asjaomaste sidusrühmade osalust nii ELi, riiklikul kui ka kohalikul tasandil.

5.8. **Liikmesriigid** on korruptsiooni- ja pettustevastases võitluses **esireas**. Kindlate korruptsioonivastaste meetmete rakendamine on nende kohustus (eelkõige jõuline seadusandlus ja toimivad korruptsioonivastased ametiasutused, kes käsitleksid korruptsiooni poliitilises ja õigusvaldkonna juhtimises ning organiseeritud kuritegevust), samuti ka nende ennetav osalemine piiriülese koostöös ning ühiskonna teadlikkuse suurendamisel korruptsiooni vastu võitlemise ja pettuste vallas.

5.8.1. **Kodanikuühiskonna**, sealhulgas ettevõtete, ettevõtjate ühenduste ja sotsiaalpartnerite **kaasamine** riiklikesse korruptsioonivastastes jõupingutustesse oleks väga oluline, eelkõige eesmärgiga **suurendada teadlikkust ning anda juhiseid** korruptsioonist, pettusest ja altkäemaksust hoidumiseks. Äriühingute ja ametiasutuste käitumisel on selles kontekstis keskne tähtsus. Riiklikud tegevuskohad, nt **OECD riiklikud kontaktpunktid** ning **organisatsiooni Transparency International kaitse- ja õigusabikeskused** (*advocacy and legal advice centers – ALAC*), oleks samuti oluline roll riiklikus korruptsioonivastases võitluses. **Meedia** peaks teadvustama oma suurt rolli ja vastutust üldsuse teadlikkuse suurendamisel korruptsiooni ja korruptsioonivastase võitluse kohta liikmesriikides.

Brüssel, 16. september 2015

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Henri MALOSSE
