

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА  
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR  
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET  
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
EUROOPA KONTROLLIKODA  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ  
EUROPEAN COURT OF AUDITORS  
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



EUROPSKI REVIZORSKI SUD  
CORTE DEI CONTI EUROPEA  
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA  
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK  
IL-QORTI EWROPEA TAL-AWDITURI  
EUROPESE REKENKAMER  
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY  
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU  
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ  
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV  
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE  
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN  
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Euroopa Kontrollikoja seisukoht korruptsioonivastaseid meetmeid käsitleva komisjoni aruande kohta

## **EUROOPA KONTROLLIKOJA SEISUKOHT KORRUPTSIOONIVASTASEID MEETMEID KÄSITLEVA KOMISJONI ARUANDE KOHTA**

### ***Põhisõnum***

1. Kontrollikojal on hea meel komisjoni esimese korruptsioonivastast võitlust käsitleva aruande<sup>1</sup> avaldamise üle. Korruptsioonivastaseid meetmeid uuriv aruanne, milles keskendutakse eelkõige riigihangete valdkonnale, kujutab endast olulist panust pettust ja korruptsiooni käsitlevasse dialoogi, millel on tähtis osa (liikmesriikide) avaliku sektori institutsioonide aruandekohustuse parandamisel Euroopa kodanike silmis.
2. Komisjoni aruandes kirjeldatakse korruptsiooniga seotud suundumusi ning tuuakse välja liikmesriikides kasutatavaid mitmeid edukaid korruptsioonivastaseid meetmeid. Seeläbi hõlmab aruanne paljusid korruptsiooniriski sisaldavaid küsimusi ja valdkondi. Ometi on aruanne oma olemuselt peamiselt kirjeldavat laadi. See põhineb ümarlauakohtumiste tulemustel, Eurobaromeetri andmetel ja korruptsioonivastaste meetmete analüüsil. Aruandes puudub teave konkreetsete leidude kohta.
3. Esmapilgul tunduvad aruande järeldused murettekitavad. Aruande leiud põhinevad aga peamiselt korruptsiooni tajumisel kodanike ja ettevõtjate seas, samuti praegu kasutatavatel korruptsioonivastastel meetmetel. Tegelikkus võib olla sellest erinev. Aruanne sisaldab vähe analüüsi selle kohta, millised on seosed tunnetatud korruptsiooni ning komisjoni enda või liikmesriikide praktiliste kogemuste vahel.
4. Aruandes ei kasutata ELi Pettustevastase Ameti (OLAF) töötulemusi. Seetõttu puudub aruandes teave, mida Euroopa Parlament, nõukogu ja liikmesriikide parlamendid vajavad oma pettuste- ja korruptsioonivastase poliitika alaste otsuste põhjendamiseks. Pettumust valmistab ka asjaolu, et

---

<sup>1</sup> KOM2014/38 lõplik.

komisjoni esimene korruptsioonivastaseid meetmeid käsitlev aruanne ei hõlma ELi institutsioone.

5. Kontrollikoda on seisukohal, et nii ELi kui liikmesriikide tasandil vajatakse veelgi rohkem põhjalikke (õigeaegseid ja täpseid) andmeid ning sõltumatuid hindamisi, mille alusel saab määratleda: 1) tegelikud riskivaldkonnad; 2) korruptsiooni esinemise põhjused; ning 3) selle, milliseid meetmeid on vaja võtta ja millised on juba andnud mõjusaid tulemusi. Kui korruptsioonivastase võitluse meetmed tuginevad tegeliku korruptsiooni juhtude asemel selle tajumise küsitlustele, valitseb oht, et need meetmed võivad osutada ebavajalikult koormavaks ega suuda võidelda korruptsiooni tegelike põhjustega. Nii võib korruptsioon isegi veelgi ulatuslikumaks muutuda.

### ***Taust***

6. 2011. aastal kehtestatud ELi korruptsioonivastase võitluse mehhanism põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklil 83, mille kohaselt peab komisjon alates 2013. aastast koostama iga kahe aasta tagant aruande korruptsioonivastase võitluse kohta<sup>2</sup>. Komisjoni aruandes sisuliselt ei viidata ELi korruptsioonivastase võitluse alasele õiguslikule raamistikule.

7. ELi tegevuse aluseks on läbipaistvuse põhimõte (ELi toimimise lepingu artikkel 15). ELi kodanikel on kohtulikult kaitstav õigus heale haldusele, mis hõlmab õigust sellele, et nende küsimusi käsitletakse erapooletult ja õiglaselt (harta artikkel 41<sup>3</sup>). Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 310 sätestatakse, et liit ja liikmesriigid võitlevad pettuste ja muu liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu. Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 325 keskendutakse pettustevastasele võitlusele; nimetatud artikkel on ka OLAFi töö õiguslikuks aluseks. Artiklis sätestatakse muu hulgas, et liit ja liikmesriigid

---

<sup>2</sup> C(2011) 3673 lõplik (6. juuni 2011), artikkel 4 („ELi korruptsioonivastase võitluse aruande avaldamine”).

<sup>3</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta.

võtavad meetmeid, mis toimivad tõkestavalt ja tagavad liikmesriikide ning liidu institutsioonide, organite ja asutuste tõhusa kaitse.

8. Siinjuures peab märkima, et korrupsioonivastase võitluse aruande õiguslikuks aluseks olev Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 83 on rohkem üldisemat laadi. Artiklis käsitletakse erinevat liiki piiriülest kuritegevust ning antakse Euroopa Parlamendile ja nõukogule volitused seadusloomeks, mille eesmärk on edendada koostööd ELi justiitsvaldkonnas. Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 325 keskendutakse kitsamalt liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastasele võitlusele. Aruandest ei selgu, millist seost näeb komisjon Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 83 ja 325 vahel seoses korrupsioonivastase võitluse aruande ning komisjoni pettustevastase võitluse aastaaruandega<sup>4</sup>. Nimetatud kontekstis viitab kontrollikoda järeldustele ja soovitustele kontrollikoja arvamuses nr 8/2005<sup>5</sup>, milles uuritakse ühenduse pettustevastast võitlust käsitlevate õigusaktide lihtsustamist ja konsolideerimist eesmärgiga vältida dubleerimist, kattuvusi ja üksteisega vastuolus olevaid sätteid.

### ***Esimene korrupsioonivastase võitluse aruanne***

9. Korrupsioon ja pettus vähendavad usaldust avaliku sektori institutsioonide ja demokraatia vastu ning õõnestavad ELi siseturu toimimist. Aruande avaldamise näol on tegu paljulubava algusega ning selle abil algatatud dialoog saab kindlasti olema kasulik. Selline dialoog on tähtis, kuna sellel on osa (liikmesriikide) avaliku sektori institutsioonide aruandekohustuse parandamisel Euroopa kodanike suhtes. Suurema läbipaistvuse ja parema aruandekohustuse kaudu (eelkõige korrupsioonivastaste meetmete valdkonnas) edendatakse head valitsemistava, mis on omakorda esmatähtis usalduse tekitamisel avaliku sektori institutsioonide vastu. Läbipaistev poliitika ja aruandekohustus aitavad

---

<sup>4</sup> KOM(2013) 548 lõplik.

<sup>5</sup> Arvamus nr 8/2005 (VI osa, Järeldused ja soovitused).

institutsioonidel oma kohustusi korralikult täita ja tagavad nende töötajate usaldusväarsuse. Läbipaistvus ja usaldusväarsus on pettuse- ja korrupsioonivastase võitluse peamised eeldused.

10. Komisjon peab analüüsima korrupsioonivastase võitluse aruande sisu ja soovitusi. Nimetatud aspekte käsitletakse üksikasjalikumalt alljärgnevas loikudes.

### **Sisu**

11. Komisjoni esimeses korrupsioonivastase võitluse aruandes puudub seos ELis ja liidu liikmesriikides esineva pettuse ja korrupsiooni kui üldise probleemiga. Küll aga põhjendab komisjon oma otsust keskenduda riigihangete teemale. Riigihangetel on suur mõju kontrollikoja hinnangulisele veamäärale ning seetõttu peetakse seda suure riskiga valdkonnaks. Kontrollikoja hinnanguline veamäär ei mõõda pettuste ja korrupsiooni esinemist. Riigihangetes leitud vead võivad tähendada, et hanke-eeskirjade eesmärgid – ausa konkurentsi soodustamine ja parima kvalifitseeritud pakkuja edukaks tunnistamine – ei ole alati täidetud. Kontrollikoda teavitab kõigist pettuse- ja korrupsionikahtluse juhtumitest OLAFit, kelle pädevusse kuulub ka juurdlustegevus.

12. Kontrollikoda nõustub, et komisjoni poolt temaatilise peatüki teemaks valitud riigihangete näol on tegu olulise küsimusega. 2013. aastal otsustas kontrollikoda käsitleda riigihangete temaatikat tulevastes tulemusauditites, ning uurib teemat praegu tehtavas struktuurifondide valdkonna tulemusauditis. Kontrollikoda planeerib teha ka sisepoliitikavaldkondi käsitleva tulemusauditi.

13. Komisjoni korrupsioonivastase võitluse aruandes hinnatakse liikmesriikide algatustega saavutatut. Aruandes ei esitata aga veenvat selgitust selle kohta, miks otsustati ELi institutsioonid ja asutused analüüsist välja jätta. Nii aruanne

ise kui (teiste seas) Euroopa Ombudsmanilt saadud tagasiside<sup>6</sup> ja Euroopa Parlamendis<sup>7</sup> peetud debatt näitavad aga selgelt, et ELi institutsioonide ja asutuste aruandest väljajätmise näol oli tegu kahetsusväärse sammuga. Kontrollikoda toonitab, et tema aastaaruanne ja eriaruanded ei suuda üksinda seda lünka täita.

14. Euroopa Liit ei osale Euroopa Nõukogu riikide korrupsioonivastase ühenduse (GRECO) töös<sup>8</sup>. Kõik 28 liikmesriiki on juba GRECO liikmed. ELi liikmesriikide kodanikele on keeruline selgitada, miks mõõdetakse Euroopa Nõukogu korrupsioonivastaste standarditega küll kõiki 28 liikmesriiki, ent mitte ELi juhtimist. Nõukogu on palunud komisjonil korduvalt võtta samme, mis on vajalikud ühenduse liikmeks saamiseks<sup>9</sup>.

15. Andmete võim: kodanikud on avaliku sektori institutsioonide tähtsad sidusrühmad, mistõttu tuleks neile anda ka nii palju teavet kui võimalik. Mõiste „avatud andmed” tähendab seda, et avaliku sektori institutsioonide loodud teavet võib kasutada, taaskasutada ja levitada kes tahes. Komisjoni aruandes tuuakse näiteid olemasoleva teabe hea ärakasutamise kohta (vt **1. selgitus**).

---

<sup>6</sup> „...käsitleda järgmises korrupsioonivastase võitluse aruandes ka ELi institutsioone.” Euroopa Ombudsman, pressiteade nr 4/2014 (4. veebruar 2014).

<sup>7</sup> Kodanikuvabaduste komisjon, 12. veebruar 2014.

<sup>8</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default\\_EN.asp?](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_EN.asp?)

<sup>9</sup> Vt "Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitse", Euroopa Ülemkogu 2009. aasta 10./11. detsembri kohtumisel vastu võetud nõukogu dokumendi 17024/09 lõik 4.4.5. 2013. aasta veebruaris kordas nõukogu oma nõudmist, et komisjon peaks saama GRECO liikmeks.

### 1. selgitus. Andmete võim: Slovakkia<sup>10</sup>

Algatus „Avatud kohalik omavalitsus” – Slovakkia

Riiklike kulutuste väliskontrolli osana reastatakse algatuse raames 100 Slovakkia linna vastavalt riigihangete läbipaistvuse, teabele juurdepääsu, avalikke huvisid hõlmavate andmete kättesaadavuse, üldsuse osalemise, kutse-eeetika ja huvide konfliktidega seonduvatele kriteeriumidele. Projekti korraldaja on Transparency International.

16. Aruandes avaldatud teave tugineb väga suures osas kodanike ja ettevõtjate seas läbi viidud küsitlustele ning kavandatud või teostatud korruptsioonivastaste meetmete kirjeldusele. Nimetatud lähenemisviis tõstatab tunnetatud ja tegeliku korruptsiooni vahelise seose küsimuse. Tunnetatud korruptsiooni küsitluste laialdane kasutamine vajab lähemat uurimist. Mõne küsitluse tulemused tunduvad esmapilgul murettekitavad; liikmesriikides esineva korruptsiooni sagedust hinnates võib aga reaalsus olla veidi erinev. Korruptsiooni tuleb sellegipoolest suhtuda tõsiselt. Kahjuks ei analüüsita aruandes korruptsioonivaldkonda käsitlevaid uuringuid, nagu PWC/ECORYS-i poolt 2013. aastal Euroopa Komisjoni tellimusel läbi viidud uuring<sup>11</sup>. Sellised uuringud, nagu ka Eurobaromeetri korruptsiooniküsitlus, näitavad, et tegelikkuses esineb korruptsiooni tihti tunduvalt harvemini kui kodanikud ja poliitikakujundajad seda eeldavad. Tegelike andmete asemel tunnetatud suurustele keskendumine võib kodanike hulgas avaliku sektori suhtes ilmaasjata negatiivseid tundeid tekitada (seda nii liikmesriikide kui ELi tasandil).

17. **2. selgituses** esitatud näite varal selgitatakse korruptsiooniküsitluste olemuses peituvaid piiranguid. Sellegipoolest on murettekitav, et 25% Euroopa kodanikest peab avaliku teenuse saamiseks pistise andmist normaalseks.

<sup>10</sup> KOM(2014) 38 lõplik, lk 28.

<sup>11</sup> [http://www.pwc.be/en\\_BE/be/publications/2013/pwc-olaf-study.pdf](http://www.pwc.be/en_BE/be/publications/2013/pwc-olaf-study.pdf)

**2. selgitus. Näide: korrupsiooniküsitlused Madalmaades<sup>12</sup>**

61% hollandlastest nõustub väitega, et korrupsioon on nende koduriigis levinud. Seevastu väidab vaid 2% hollandlastest, et neil on eelneval aastal küsitud või oodatud pistise maksmist. Nimetatud vastuolu põhjuseid aruandes ei analüüsita.

18. Nagu varem mainitud, kasutab komisjon korrupsioonivastase võitluse aruande infoallikadena olemasolevatest seiresüsteemidest saadavat teavet, riiklike ametiasutuste andmeid ning akadeemiliste institutsioonide ja sõltumatute ekspertide tehtud uuringuid<sup>13</sup>. Ometi on aruanne pigem kirjeldavat laadi ega sisalda sisulist teavet erinevate korrupsioonivastaste meetmete tõhususe ja mõju kohta. Aruanne ei põhine kindlatel tõenditel (vt **3. selgituses** esitatud näide).

---

<sup>12</sup> Aadressil [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-67\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-67_en.htm) esitatakse Euroopa korrupsioonivastase võitluse aruande liikmesriike puudutavate peatükkide kokkuvõtteid.

<sup>13</sup> KOM(2014) 38 lõplik, lk 37.



### 3. selgitus. Näide: piirkondliku konteksti tähtsuse hindamine – olulised faktorid<sup>14</sup>

Autorite sõnul keskendutakse korrupsioonivastase võitluse aruandes „... sellele, mis toimib konkreetsetes riigis korrupsiooniga tegelemisel ja mis mitte.”

Kontrollikoda on seisukohal, et riigi ja piirkonna kontekst on tähtis, kuna see mõjutab erinevate meetmete toimet. Konteksti keskne tähtsus raskendab ka erinevate meetmete mõju kohta üldistuste tegemist. Samas puudub aga võrdlev (riikidevaheline) analüüs, mis selgitaks, millised kontekstist tulenevad faktorid on olulised ja miks.

Lisaks puudub teave erinevate korrupsioonivastaste meetmete koosmõju ja omavaheliste seoste kohta. Kuidas muud meetmed ja laiemad valitsemisvaldkonna reformid, nagu riigi rahanduse juhtimise reformid (nt maksuhaldus ja eelarve haldamine, riigi statistika, hangete järelevalvega tegelevad ametkonnad ja kõrgeimad auditiesutused) korrupsioonivastaseid meetmeid toetavad (või neile vastu töötavad)?

19. Aruandes ei käsitleta korrupsiooni (eelkõige riigihangete valdkonnas) esinemise põhjuseid. Kontrollimehhanismidele, korrupsiooni vältimisele ja riskidele keskendudes jääb see küsimus tahaplaanile. Probleemi lahendamiseks mõjusate meetmete leidmine eeldab aga nimetatud küsimusega tegelemist. Kontrollikoda on mitmeid aastaid rõhutanud eeskirjade lihtsustamise vajadust (muu hulgas riigihangete valdkonnas): mida keerulisemad on eeskirjad, seda rohkem kipub olema vigu. Keerulised eeskirjad võivad kaasa aidata korrupsiooni ja pettust varjava keskkonna loomisele. Keerulistel hanke-eeskirjadel on tõenäoliselt oma osa paljude vigade tekkimisel ja korrupsiooniriski suurenemisel.

20. Mõne mainitud kontrollimehhanismi kohta (nt huvide konflikti puudutavad eeskirjad ja korrupsioonivastase võitlusega tegelevad ametkonnad) on

---

<sup>14</sup> KOM(2014) 38 lõplik, lk 39 (metoodika hindamine ja näitajate kasutamine).

kontrollikoda avaldanud auditiaruandeid, mis sisaldavad ka laiemas kontekstis kasulikuks osutada võivaid soovitusi<sup>15</sup>.

21. Komisjon vajab põhjalikke andmeid korrupsiooni tegeliku leviku kohta ning analüüsi selle tekkepõhjuste kohta selleks, et mõjusalt põhjendada oma pettuste- ja korrupsioonivastase võitluse meetmete ettepanekuid, mis on sätestatud nii Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 83 kui ka selle artikli 325 lõikes 4 („[---] pidades silmas **tõhusa** ja võrdväärse kaitse võimaldamist liikmesriikides ning liidu institutsioonides [---]”).

### ***Komisjoni soovitused***

22. Aruandes esitatud soovitused kujutavad endast lähtepunkti ja vajavad olulist edasiarendamist: need on liiga üldised ning seetõttu ka pealiskaudsed (vt **4. selgituses** esitatud näited). Üldistes soovitustes tuleb täpsustada, milliseid meetmeid peab võtma ning kes ja kuidas seda peab tegema. Kasulik oleks lisada ka seiret puudutavad nõuded. Riigi tasandil võetavate meetmete suhtes sisaldab aruande liikmesriike käsitlev lisa siiski täpsemaid soovitusi.

---

<sup>15</sup> Eriaruanne „Huvide konfliktide haldamine valitud Euroopa Liidu ametites” (nr 15/2012) ja eriaruanne Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juhtimise kohta (nr 2/2011).

#### 4. selgitus. Soovitused: näited<sup>16</sup>

1. Rakendada piirkondlike ja kohalike valitsemisasutuste puhul eesmärgipäraseid korrupsioonivastaseid meetmeid. Riskihindamine võib ka aidata avastada eriti korrupsioonialteid aspekte sellel valitsemistasandil.
2. Tagada riigihankemenetluste ja riigihankelepingute täitmise etapis läbipaistvuse ühiste miinimumstandardite kohaldamine piirkondlikul ja kohalikul valitsemistasandil.
3. Tagada riigihanke kontrolli-, nõuande- ja järelevalveasutuste ning auditasutuste piisav võimekus, et neil oleks võimalik oma kontrolliülesandeid täita.
4. Tagada tõhus kooskõlastamine riigihangete järelevalvega tegelevate ametiasutuste vahel.
5. Tagada tõhusad järelmeetmed otsuste õigeaegseks kehtetuks tunnistamiseks ja/või riigihankelepingute tühistamiseks, kui korruptiivne tegevus on menetlust mõjutanud.

#### **Järeldused**

23. Iga kahe aasta tagant koostatav korrupsioonivastase võitluse aruanne kujutab endast komisjoni jaoks võimalust alustada üleeuroopalist dialoogi ning tuua välja läbipaistvuse, aususe, korrupsiooni, pettuste ja aruandekohustuse vahelised sisulised seosed. Kontrollikojal on hea meel komisjoni esimese korrupsioonivastast võitlust käsitleva aruande üle, mis sisaldab teavet korrupsioonialaste suundumuste kohta ja kirjeldab korrupsioonivastaste meetmete valdkonna head tava.

24. Samas on aruanne aga liigselt kirjeldav, sisaldab vähe analüüsi ja mitte ühtegi konkreetset leidu, põhinedes selle asemel piiratud kasulikkust pakkuvatel tunnetatud korrupsiooni uuringutel. Kontrollikoda on seisukohal, et

---

<sup>16</sup> KOM(2014) 38 lõplik, lk 35 ja 36.

aruanne peaks sisaldama rohkem praktiliselt asjakohast uurimistööd ja põhjalikke hindamisi, sealhulgas tegelike riskivaldkondade analüüsi. See aitaks luua korrupsioonivastase võitluse meetmete eesmärkide ja tulemuste hindamiseks faktidel põhineva aluse (mis praegu puudub) ning heita valgust liikmesriikide ja ELi institutsioonide (nt OLAFi) poolt komisjoni ülesandel võetavate korrupsioonivastaste meetmete koosmõjule.

25. Komisjoni esimene korrupsioonivastase võitluse aruanne oleks pidanud hõlmama ELi institutsioone. Komisjoni antav mistahes lisateave oleks ka protsessi praeguses hilises etapis väga tervitatav. Esitatud ei ole mõjuvaid põhjuseid selle kohta, miks ei osale Euroopa Liit Euroopa Nõukogu riikide korrupsioonivastase ühenduse (GRECO) töös. Euroopa Liit peaks osalema GRECO töös ja seadma endale eesmärgi saada ühenduse täisliikmeks, mis võimaldaks ELil olla võrdses olukorras oma 28 liikmesriigi valitsustega, kelle vastavust Euroopa Nõukogu korrupsioonivastastele standarditele GRECO juba hindab.