



Brüssel, 3.2.2014  
COM(2014) 38

**KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE**

**ELI KORRUPTSIOONIVASTASE VÕITLUSE ARUANNE**

# **I. Sissejuhatus**

## ***Aruande taust ja eesmärgid***

Korruptsioon kahjustab tõsiselt majandust ja ühiskonda tervikuna. Paljud maailma riigid vaevlevad sügavalt juurdunud korruptsiooni käes ning see takistab majanduse arengut, kahjustab demokraatiat, sotsiaalset õiglust ja õigusriigi põhimõtete rakendamist. Ka ELi liikmesriigid ei ole selle probleemi suhtes immuunsed. Korruptsioon erineb küll riigiti oma sisu ja ulatuse poolest, aga seda esineb kõigis liikmesriikides. See mõjub negatiivselt heale valitsemistavale, riigi raha usaldusväärsele juhtimisele ja konkurentsivõimelistele turgudele. Äärmuslikel juhtudel õhnestab see kodanike usaldust demokraatlike institutsioonide ja protsesside vastu.

Käesolevas aruandes analüüsitakse ELi liikmesriikides esinevat korruptsiooni ning meetmeid, mis on võetud selle tõkestamiseks ja selle vastu võitlemiseks. Aruandega soovitakse algatada arutelu komisjoni, liikmesriikide, Euroopa Parlamendi ja teiste sidusrühmade vahel, et toetada korruptsioonivastast tegevust ja näha ette viisid, kuidas Euroopa mõõdet ära kasutada.

ELi liikmesriikides on küll olemas enamik korruptsiooni ärahoidmiseks ja sellega võitlemiseks vajalikke õigusakte ja institutsioone, aga saavutatud tulemused ei anna kõikjal ELis põhjust rahuloluks. Korruptsioonivastast võitlust käsitlevaid eeskirju ei jõustata alati nõuetekohaselt, süsteemsete probleemidega ei tegeleta piisavalt tõhusalt ning asjaomastel institutsioonidel ei ole alati piisavat suutlikkust eeskirjade täitmiseks. Väljakuulutatud kavatsuste ja konkreetsete tulemuste vahel on veel väga suur lõhe ning tõeline poliitiline tahe korruptsiooni väljajuurimiseks näib sageli puuduvat.

ELi panuse tagamiseks võttis komisjon 2011. aasta juunis vastu teatise korruptsiooniga võitlemise kohta ELis<sup>1</sup>. Selles on nähtud ette ELi korruptsioonivastase aruande koostamine, et jälgida ja hinnata liikmesriikide pingutusi. Eesmärk on suurendada poliitilist tahet korruptsiooniga tõhusalt võidelda. Käesolev aruanne on esimene ja edaspidi koostatakse see iga kahe aasta tagant.

Kooskõlas rahvusvaheliste õigusaktidega<sup>2</sup> mõistetakse käesolevas aruandes korruptsioon all laias tähenduses võimu kuritarvitamist isikliku kasu eesmärgil. Aruandes käsitletakse seega korruptsioonijuhtumeid ja meetmeid, mida liikmesriigid võtavad õigusaktides määratletud korruptsioonijuhtumite ärahoidmiseks või selle eest karistamiseks, samuti valdkondi ja meetmeid, mis mõjutavad korruptsiooniohtu ja suutlikkust seda kontrollida.

Aruandes keskendutakse teatavatele kesksetele küsimustele, mis puudutavad kõiki liikmesriike. Selles antakse ülevaade nii headest tavadest kui ka puudustest ning nähakse ette meetmed, mis võimaldavad liikmesriikidel korruptsiooniga tõhusamalt võidelda. Komisjon tunnistab, et mõni neist küsimustest kuulub üksnes liikmesriikide pädevusse. Siiski on kogu liidu huvides, et liikmesriikidel oleks tõhus korruptsioonivastase võitluse poliitika ja et EL toetaks liikmesriike sellesuunalise töö jätkamisel. Seepärast püütakse aruandega edendada ranged korruptsioonivastaseid norme kõikjal liidus. ELis esinevatele probleemidele

---

<sup>1</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:EN:PDF>.

<sup>2</sup> Eelkõige ÜRO korruptsioonivastane konventsioon, Euroopa Nõukogu korruptsioonivastased õigusaktid, sealhulgas resolutsioon (97) 24 korruptsioonivastase võitluse kahekümne peamise põhimõtte kohta, resolutsioon nr R (2000) 10 ametiisikute käitumiskodeksi kohta ja nr R (2003) 4 korruptsioonivastaste eeskirjade kohta erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel.

osutamise ja heade tavade esiletoomisega muudetakse ELi pingutused mujal maailmas rangete korrupsioonivastaste normide edendamisel usaldusväärsemaks.

Korrupsioon on mitmetahuline nähtus, millel on majanduslik, sotsiaalne, poliitiline ja kultuuriline mõõde. Sellest on raske lahti saada. Tõhus poliitiline lahendus ei seisne tavapärastes meetmetes, kuna puudub kõigile ühtmoodi sobiv lahendus. Seepärast analüüsitakse aruandes korrupsiooni iga liikmesriigi kontekstis ning tehakse ettepanekuid, kuidas iga liikmesriik saaks kõige olulisemate küsimustega riiklikus kontekstis tegeleda.

Aruande metoodikat kirjeldatakse põhjalikumalt lisas.

### ***Laiem kontekst***

**Finantskriis** on ELi kodanikele ja valitsustele tekitanud lisasurve. Selleks et tegeleda praegu nii Euroopas kui ka mujal esinevate majandusprobleemidega, on vaja avaliku sektori kulutuste seaduslikkusele ja läbipaistvusele suuremaid tagatisi. Kodanikud ootavad, et EL aitaks liikmesriikidel kaitsta seaduslikku majandustegevust organiseeritud kuritegevuse, finants- ja maksupettuste, rahapesu ja korrupsiooni eest, ning majanduskriisi ja eelarvepiirangute tingimustes on need ootused eriti suured. Korrupsioon läheb ELile aastas maksma 120 miljardit eurot, mis on vaid veidi vähem kui Euroopa Liidu aastaeelarve<sup>3</sup>.

Strateegia „Euroopa 2020” on praegust aastakümnet hõlmav **ELi majanduskasvu strateegia** aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduse edendamiseks ning selle abil aidatakse ELil ja tema liikmesriikidel saavutada kõrge tööhõive, tootlikkuse ja sotsiaalse sidususe tase. Uuringute kohaselt sõltub kõnealuse strateegia edukus ka sellistest institutsioonilistest teguritest nagu hea valitsemistava, õigusriik ja korrupsiooni tõkestamine<sup>4</sup>. Korrupsioonivastase võitlusega panustatakse ELi konkurentsivõimesse üleilmses majanduses. Korrupsioonivastaste meetmete tähtsust rõhutati mitme liikmesriigi puhul Euroopa poolaasta raames (Euroopa poolaasta on majanduspoliitika koordineerimise aastane tsükkel, mis sisaldab liikmesriikide majandus- ja struktuurireforme käsitlevate programmide üksikasjalikku analüüsi ning riigipõhiseid soovitusi). Avaliku halduse suurem tõhusus, eelkõige sellega kaasnev suurem läbipaistvus, võib aidata kaasa korrupsiooniohu leevendamisele. Seepärast tõsteti komisjoni 2014. aasta jaanuaris esitatud teatises Euroopa tööstuse taassünni kohta esile avaliku halduse kvaliteeti kui olulist aspekti ELi majanduskasvu strateegias<sup>5</sup>.

### ***Aruande ülesehitus***

ELi korrupsioonivastase võitluse aruanne hõlmab 28 ELi liikmesriiki. See koosneb järgmistest osadest:

#### **I. Sissejuhatus, milles esitatakse korrupsioonivastase võitluse taust ja eesmärgid.**

3 Korrupsiooni majandusliku kahju kogusummat ei ole kuigi lihtne välja arvutada. Nimetatud arvnäitaja põhineb spetsialiseerunud institutsioonide ja asutuste (Rahvusvaheline Kaubanduskoda, Transparency International, ÜRO algatus Global Compact, maailma majandusfoorum, Clean Business is Good Business) 2009. aasta kohta tehtud arvutustel, mille kohaselt korrupsioon moodustab 5 % maailma SKPst. Vt ka komisjoni 6. juuni 2011. aasta teatis korrupsiooniga võitlemise kohta <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:EN:PDF>.

4 Kõrgetasemeline avalik haldus ELi liikmesriikide konkurentsivõime teenistuses (*Excellence in Public Administration for competitiveness in EU Member States*) (2011-2012). <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/improving-public-administration/>

5 COM(2014)14.

- II. Korruptsiooni tajumist ja korruptsiooniga kokkupuudet käsitlevate 2013. aasta **Eurobaromeetri uuringute** tulemused.
- III. **Horisontaalseid aspekte käsitlev peatükk**, milles kirjeldatakse korruptsiooniga seotud suundumusi kõikjal ELis ja tehakse kokkuvõtte peamistest tähelepanekutest. Järeldused ja ettepanekud edasisteks sammudeks esitatakse (üksnes) liikmesriike käsitlevates osades.
- IV. **Temaatiline peatükk**, milles keskendutakse mõnele ELi tasandil väga olulisele valdkondadevahelisele teemale. Käesolevas esimeses aruandes on tähelepanu all riigihanked, mis on siseturu seisukohast ülioluline teema. Riigihankeid reguleerivad ELi arvukad õigusaktid ja see valdkond on seotud suure korruptsiooniohuga. Selles peatükis käsitletakse korruptsiooni ja korruptsioonivastaseid meetmeid riigihangete riiklikes süsteemides.
- V. **Metoodikat käsitlev lisa**, milles kirjeldatakse, kuidas aruanne on koostatud ning milliseid metoodikavalikuid on tehtud ja piirangud on sellega kaasnenud.
- VI. **Riike käsitlevad peatükid**, mis on koostatud 28 liikmesriigi kohta eraldi. Nende peatükkide eesmärk ei ole kirjeldada põhjalikult korruptsiooniga seotud küsimusi ja korruptsioonivastaseid meetmeid, vaid neis tuuakse esile põhiteemad, mis on määratud kindlaks iga riigi individuaalsel hindamisel ja võttes arvesse riiklikku konteksti.
- a) **Sissejuhatus**, milles antakse ülevaade korruptsioonist üldiselt. Selles esitatakse eelkõige korruptsiooni tajumisega seonduvad valitud näitajad, samuti korruptsiooni ja korruptsioonivastaste meetmetega seotud faktid, suundumused, probleemid ja uued asjaolud.
- b) **Tähelepanu all olevad küsimused**. Iga riigi puhul tuuakse esile ja analüüsitakse mitut probleemi. Ehkki rõhk on korruptsioonialdistel ja parandamist vajavatel aspektidel, on analüüs tulevikku vaatav, osutab õiges suunas liikumist võimaldavatele kavadele ja sammudele ning tõstatab edasist tähelepanu vajavad küsimused. Välja tuuakse head tavad, mis võiksid teistele eeskujuks olla. Tähelepanu all olevad teemad ei piirdu temaatilises peatükis (riigihanked) käsitletavate küsimustega. Mõnda riiki käsitlevas peatükis räägitakse küll riigihangetest eraldi. See puudutab riike, kus korruptsioon selles valdkonnas on väga suur probleem.

Konkreetselt riiki käsitlevas peatükis lähtutakse teemade valikul järgmistest kaalutlustest:

- probleemi tõsidus ja mõju seoses muude korruptsiooniohtudega riigis;
- probleemi võimalik mõju muudele tegevusvaldkondadele (näiteks märkimisväärsed lüngad riigihangete kontrollimise mehhanismides loovad riigi vahendite väärkasutamise ohu) ja selle ulatus ning
- suutlikkus võtta probleemi lahendamiseks konstruktiivseid ja konkreetseid meetmeid.

### ***Edasised sammud ja järelmeetmed***

Komisjon esitab iga riiki käsitlevas peatükis punktid, millele tuleb rohkem tähelepanu pöörata, ning püüab kindaks määrata meetmed, mis võiksid anda **lisaväärtuse** nende kesksete küsimuste käsitlemiseks, mis korruptsiooni ärahoidmisel ja selle vastu võitlemisel on veel lahendamata. Meetmed on kohandatud iga riigi olukorrale ja vajadustele. Need on konkreetsed, sihipärase ja mitte liiga üksikasjalikud ning nende abil soovitakse saavutada kohapeal käegakatsutavaid tulemusi. Kui see on asjakohane, kasutatakse ja toetatakse aruandes **muude korruptsioonivastaste mehhanismide**, eelkõige Euroopa Nõukogu riikide korruptsioonivastase ühenduse GRECO ja OECD **raames juba antud soovitusi**, millest osa on liikmesriikidel veel ellu viimata.

Aruande järelmeetmena soovib komisjon alustada konstruktiivset ja tulevikku vaatavat arutelu, milles käsitletakse parimaid viise korruptsiooniga võitlemiseks, keskendudes eelkõige aspektidele, mis komisjoni arvates vajavad suuremat tähelepanu. Komisjon soovib, et liikmesriigid, Euroopa Parlament, liikmesriikide parlamendid, erasektor ja kodanikuühiskond osaleksid aktiivselt korruptsioonivastaste meetmeid käsitlevas ulatuslikus arutelus, ning kavatseb ka ise selles aktiivselt osaleda nii ELi tasandil kui ka liikmesriikides.

Peale selle kavatseb komisjon luua **kogemuste vahetamise programmi**, mille raames saavad liikmesriigid, kohalikud valitsusvälised organisatsioonid ja muud sidusrühmad määrata kindlaks parimad tavad, kõrvaldada lüngad korruptsioonivastase võitluse poliitikas, suurendada korruptsioonialast teadlikkust ja pakkuda koolitusi. Need jõupingutused peaksid olema seotud küsimustega, mis vajavad aruande kohaselt lisatähelepanu, ning lihtsustama järelmeetmete võtmist. Kogemuste vahetamise programmi hakatakse rakendama pärast aruande vastuvõtmist. Selles võetakse arvesse saadud tagasisidet ja sidusrühmadega peetud arutelusid selle kohta, millistele konkreetsetele vajadustele programm peaks vastama.

Komisjon kavatseb hoolikalt analüüsida tagasisidet, mis saadakse käesoleva aruande kohta, käsitleda võimalikke lünki ja vigu ning võtta seda kõike arvesse teise aruande koostamisel. Metoodika vaadatakse uuesti üle ning lisaks kaalutakse võimalust töötada välja uusi korruptsiooninäitajaid.

Edaspidi uuritakse näiteks seda, kuidas esimeses aruandes soovitatud meetmeid on rakendatud, ning hinnatakse kogemuste vahetamise programmi elluviimist.

## **II. Korruptsiooni tajumist ja korruptsiooniga kokkupuudet käsitlevate Eurobaromeetri uuringute tulemused**

2013. aasta alguses viidi ELi korruptsioonivastase võitluse aruande ettevalmistamiseks läbi kaks Eurobaromeetri uuringut: 1) Eurobaromeetri eriuuring<sup>6</sup> ja 2) ettevõtlust käsitlev kiiruuring<sup>7</sup>. Enamiku riikide puhul ühtib organisatsiooni Transparency International avaldatud korruptsiooni tajumise indeks<sup>8</sup> Eurobaromeetri uuringus osalenute antud vastustega.

---

6 Kõigis liikmesriikides iga kahe aasta tagant elanikkonna hulgas läbi viidav uuring, milles küsitletakse 1000 või 500 vastajat (sõltuvalt elanikkonna suurusest). Kokku osales 2013. aasta veebruari lõpus ja märtsi alguses läbi viidud uuringus 27 786 inimest (esinduslik valim). Uuringus käsitleti muu hulgas seda, kuidas eurooplased korruptsiooni üldse tajuvad, nende isikliku kokkupuudet korruptsiooniga ning suhtumist teenetesse ja kingitustesse. Eurobaromeetri uuringuid tehakse alates 2007. aastast iga kahe aasta tagant, kuid 2013. aastal otsustas komisjon kohandada küsimused käesoleva aruande eesmärkidele. Seepärast tuleks suhtuda reservatsioonidega võrdlustesse eelmiste aastate küsitlustega. Aruanne on täismahus kättesaadaval aadressil [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_special\\_399\\_380\\_en.htm#39](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm#39).

7 Telefoni teel tehtav küsitlus ehk nn eurobaromeetri kiiruuring hõlmas kuut valdkonda ja ELi 28 liikmesriiki. See tehti esimest korda 2013. aastal (28. veebruar – 8. märts). Energeetika-, tervishoiu-, chituse-, tootmis-, telekommunikatsiooni-

Kui võtta arvesse Eurobaromeetri eriuuringu andmeid, mis käsitlevad korruptsiooni leviku tajumist üldiselt ja konkreetseid olukordi, kus küsitlult on oodatud altkäemaksu (isiklik kokkupuude korruptsiooniga), on selge, et liikmesriike saab iseloomustada erinevatel viisidel.

**Taanis, Soomes, Luksemburgis ja Rootsis** tajutakse olukorda positiivselt ja vastajate kokkupuude korruptsiooniga on marginaalne. Nende riikide vastajate hulgas oli väga vähe neid, kes ütlesid, et neilt on oodatud altkäemaksu (vähem kui 1 %). Samuti jääb nende inimeste osakaal, kes arvavad, et korruptsioon on laialt levinud (vastavalt riigile 20 %, 29 %, 42 % ja 44 %), kõvasti alla ELi keskmist. **Ühendkuningriigis** väitis vaid viis inimest 1115 küsitlult, et neilt on oodatud altkäemaksu (vähem kui 1 %): see on kogu Euroopa parim tulemus. Korruptsiooni tajumist käsitlevad andmed osutavad aga sellele, et 64 % Ühendkuningriigi vastajatest peab korruptsiooni riigis laialt levinuks (ELi keskmine on 74 %).

**Saksamaal, Madalmaades, Belgias, Eestis ja Prantsusmaal** on üle poole vastajatest küll arvamisel, et korruptsioon on laialt levinud, kuid pistist maksnud inimeste osakaal on väike (ligikaudu 2 %). Nimetatud riikide tulemused on head ka organisatsiooni Transparency International korruptsiooni tajumise indeksi kohaselt. **Austrial on selle rühma riikidega sarnased tunnused**, välja arvatud nende vastajate osakaal (5 %), kellelt on väidetavalt oodatud altkäemaksu.

Mõnes riigis väitis suhteliselt suur hulk inimesi, et neil on olnud korruptsiooniga isiklikke kogemusi, aga need on piirdunud teatavate valdkondadega. Kõnealuste riikide hulgas on **Ungari (13 %), Slovakkia (14 %) ja Poola (15 %)**. Neis riikides esineb suur osa altkäemaksujuhtumitest tervishoiu valdkonnas. On tõendeid, et tervishoius esinevad struktuursed probleemid loovad stiimuli meditsiinitöötajatele altkäemaksu maksmiseks. Kõigis nimetatud riikides osutavad üksikasjalikud vastused sellele, et tervishoidu mainitakse kõige rohkem, samal ajal kui teisi institutsioone või valdkondi (näiteks politsei, toll, poliitikud, riigiprokuratuur jne) nimetab vähem kui 1 % vastanutest. Korruptsiooni laiemas tähenduses peetakse neis riikides laialt levinuks (82 % Poolas, 89 % Ungaris ja 90 % Slovakkias).

Mõnes riigis, näiteks **Portugalis, Sloveenias, Hispaanias ja Itaalias** tundub altkäemaksu pakkumine olevat harv nähtus, kuid korruptsioon laiemas tähenduses on tõsine probleem: suhteliselt väike hulk vastajaid väitis, et neilt on viimase 12 kuu jooksul küsitud või oodatud altkäemaksu. Ehkki isiklikult puututakse korruptsiooniga kokku ilmselt harva (1–3 %), mõjutavad hiljutised poliitilised skandaalid ning finants- ja majanduskriis korruptsiooni tajumist nii tugevalt, et see kajastub vastajate negatiivses arvamuses üldise olukorra kohta (90 %, 91 %, 95 % ja 97 % vastavalt nimetatud riigile).

Kõige kehvemate näitajatega riikide hulgas nii korruptsiooni tajumise kui ka tegeliku kokkupuute seisukohast on **Horvaatia, Tšehhi Vabariik, Leedu, Bulgaaria, Rumeenia ja Kreeka**. Neis riikides märgib 6–29 % vastanutest, et neilt on viimase aasta jooksul küsitud või oodatud altkäemaksu, samal ajal kui 84–99 % küsitluteest arvab, et korruptsioon on nende riigis laialt levinud. Horvaatia ja Tšehhi Vabariigi tulemused on veidi paremad kui sama rühma teiste riikide omad.

---

ja finantssektorite ettevõtjatel (igas suuruses ettevõtted) paluti avaldada arvamust. Aruanne on täismahus kättesaadaval aadressil [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/flash\\_arch\\_374\\_361\\_en.htm#374](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_374_361_en.htm#374)

8 Transparency International avaldab igal aastal korruptsiooni tajumise indeksi <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>.

Eespool mainimata jäänud riikide (Läti, Malta, Iirimaa ja Küpros) tulemused ei erine märkimisväärselt ELi keskmisest üheski aspektis.

**Euroopa tasandil on kolm neljandikku vastanutest (76 %) seisukohal, et korruptsioon on nende riigis laialt levinud.** Riigid, kus vastajad peavad korruptsiooni kõige tõenäolisemalt laialt levinuks, on Kreeka (99 %), Itaalia (97 %), Leedu, Hispaania ja Tšehhi Vabariik (kõigis 95 %). **Neljandik eurooplastest (26 %) (2011. aastal oli see näitaja 29 %) on seda meelt, et korruptsioon mõjutab neid isiklikult igapäevases elus.** Seda, et korruptsioon puudutab neid isiklikult, väidavad kõige tõenäolisemalt inimesed Hispaanias ja Kreekas (63 % kummaski riigis), Küprosel ja Rumeenias (57 % kummaski riigis) ja Horvaatias (55 %) ning kõige ebatõenäolisemalt Taanis (3 %), Prantsusmaal ja Saksamaal (6 % kummaski riigis). **Iga kaheteistkümnes eurooplane (8 %) ütleb, et on viimase aasta jooksul korruptsiooniga kokku puutunud või olnud korruptiivse tegevuse tunnistajaks.** Kokkupuude korruptsiooniga või korruptiivse tegevuse tunnistajaks olemine on kõige tõenäolisem Leedus (25 %), Slovakkias (21 %) ja Poolas (16 %) ning kõige ebatõenäolisem Soomes ja Taanis (kummaski riigis 3 %), Maltal ja Ühendkuningriigis (kummaski riigis 4 %).

**Ligikaudu kolm neljandikku eurooplastest (73 %) väidab, et altkäemaksu ja tutvuste kasutamine on nende riigis sageli kõige lihtsam viis saada teatavaid avalikke teenuseid.** Selline veendumus on kõige rohkem levinud Kreekas (93 %), Küprosel (92 %), Slovakkias ja Horvaatias (89 % kummaski riigis). **Sarnaselt 2011. aastaga arvab umbes kaks eurooplast kolmest (67 %), et erakondade rahastamine ei ole piisavalt läbipaistev ja piisavalt kontrollitud.** Kõige tõenäolisemalt ollakse sellisel seisukohal Hispaanias (87 %), Kreekas (86 %) ja Tšehhi Vabariigis (81 %) ning kõige ebatõenäolisemalt Taanis (47 %), Ühendkuningriigis (54 %), Rootsis (55 %) ja Soomes (56 %). **Vaid vähem kui neljandik eurooplastest (23 %) nõustub väitega, et nende valitsuse jõupingutused on korruptsiooniga võitlemisel tõhusad, ja ligikaudu neljandik (26 %) leiab, et nende liikmesriigis on tehtud piisaval hulgal hoiatava mõjuga süüdimõistvaid otsuseid.**

Ettevõtlust käsitlevas kiiruuringus on tulemused liikmesriigiti väga erinevad: 89 protsendipunktiline lõhe korruptsiooni tajumise kõige kõrgema (Kreeka 99 %) ja madalama (Taanis 10 %) taseme vahel (Sama tulemust kajastab eespool nimetatud Eurobaromeetri eriuuring: 20 % vs. 99 %). Kui üks vastaja välja arvata, on kõik Kreekas küsitletutest arvamusel, et korruptsioon on Kreekas laialt levinud.

**Euroopa tasandil arvab rohkem kui neli ettevõtjat kümnest, et korruptsioon (nagu ka erapoolik eelistamine ja onupojapoliitika) takistab ettevõtlust.** Küsimusele, kas korruptsioon takistab äritegevust, vastas 50 % ehitussektoris ja 33% telekommunikatsiooni-/infotehnoloogiasektoris tegutsevast ettevõtjast, et see takistab äritegevust olulisel määral. **Mida väiksem ettevõtte, seda sagedamini näivad korruptsioon ja onupojapoliitika ettevõtlust segavat.** Kõige tõenäolisemalt peetakse korruptsiooni äritegevuses probleemiks Tšehhi Vabariigis (71 %), Portugalis (68 %), Kreekas ja Slovakkias (kummaski 66 %).

### **III. Käesoleva aruande peamised järeldused**

Riike käsitlevates analüüsides selgusid mitmesugused korruptsiooniga seotud probleemid ja erinevad korruptsiooni kontrollimise mehhanismid, millest osa on osutunud tõhusaks ja osa mitte. Siiski võib täheldada teatavaid sarnaseid jooni, mis on omased kas kogu ELile või teatavate liikmesriikide rühmadele. Riike käsitlevatest analüüsides nähtub, et riigihanked on liikmesriikides eriliselt korruptsioonialdis valdkond puudulike kontrollimehhanismide ja

riskijuhtimise tõttu. Korruptsiooniohu hindamist, sealhulgas riigihangete valdkonnas rakendatavaid häid ja halbu tavasid käsitletakse järgmises osas.

Käesolevas osas antakse ülevaade kesketest teemadest, mida riike käsitlevates peatükkides üksikasjalikumalt vaadeldakse. Need on koondatud nelja teema alla (A. Poliitiline mõõde, B. Kontrollimehhanismid ja korruptsiooni ärahoidmine, C. Korruptsiooni ohjeldamine, D. Riskivaldkonnad), mis võivad teemade mitmetahulisust arvestades aeg-ajalt kattuda. Üksikasjalikum tausta- ja analüüsimaterjal on esitatud riike käsitlevates peatükkides.

## **A. Poliitiline mõõde**

### ***Korruptsioonivastase võitluse poliitika esikohale seadmine***

Korruptsioonivastased meetmed on muutunud enamiku liikmesriikide poliitilises tööprogrammis nähtavamaks. Finantskriis on juhtinud tähelepanu poliitikakujundajate usaldusväarsuse ja vastutuse küsimustele. Enamik majandusraskustes vaevlevaid liikmesriike on tunnistanud korruptsiooniga seotud probleemide tõsidust ja töötanud välja (või töötavad parajasti välja) korruptsioonivastase võitluse programme, et tegeleda seonduvate ohtude ja riigi vahendite väärkasutamise probleemiga. Mõne liikmesriigi majanduse kohandamise programmid sisaldavad sõnaselgeid korruptsioonivastaseid meetmeid käsitlevaid nõudeid. Isegi kui korruptsioonivastased meetmed ei ole ametlikult seotud kohandamisprogrammiga, täiendavad need kohandamismeetmeid eelkõige riikides, kus korruptsioon on suur probleem. Ka majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaasta raames anti soovitusi, mis käsitlevad tõhusat korruptsioonivastast võitlust.

Käesolev aruanne ei lähtu eeldusest, et üldised korruptsioonivastased strateegiad on korruptsiooni tõkestamiseks või sellega võitlemiseks hädavajalikud. Mõnes liikmesriigis, kus korruptsioon on süsteemne probleem, on korruptsioonivastase võitluse tervikliku strateegia pikaajaline puudumine muutunud aga murettekitavaks, kuna lahendamist vajavate probleemide olemus eeldab koordineeritud ja üldist lähenemisviisi kesktasandil. Mõnes sellises liikmesriigis on hiljuti vastu võetud riiklik korruptsioonivastane strateegia, aga kõigis ei ole seda veel tehtud. Mõnes liikmesriigis on vastu võetud korruptsioonivastased strateegiad, mis põhinevad eelmiste strateegiliste programmide mõjuhinnangutel ning mis on koostatud pärast avalikkusega konsulteerimist ning kodanikuühiskonna ja mitme kontrolli- ja järelevalve valdkonnas tegutseva avaliku sektori ja sõltumatu institutsiooni aktiivsel osalemisel. Kõnealuseid strateegiaid võib pidada positiivseteks sammudeks, aga tulemustest saab rääkida alles strateegiate rakendamise etapis.

Enamik liikmesriike, kellel on suuri probleeme korruptsiooniga tegelemisel, on loonud keerulised ja mitmetahulised õiguslikud ja institutsioonilised raamistikud ning arvukalt sihipäraseid strateegiaid või programme. Need iseenesest aga ei tähenda seda, et saavutatakse konkreetseid tulemusi. Seevastu neis liikmesriikides, kus korruptsioonialased õigussätted või strateegilised programmid puuduvad, on korruptsiooni nähtavalt vähendatud ennetussüsteemide, tavade, avalike teenuste osutajate ja nendest kasusaajate kaasamise põhimõtete või mõnel juhul läbipaistvust käsitlevate rangete nõuete kaudu.

### ***Poliitiline vastutus***

Kriisist tõukunud protestide sihtmärgiks ei ole mitte ainult majandus- ja sotsiaalpoliitika, vaid rünnatakse ka poliitikute usaldusväarsust ja vastutusvõimet. Korruptsioonijuhtumite, avalike vahendite väärkasutamise või poliitikute ebaeetilise käitumisega seotud kõrge tasandi



skandaalid on suurendanud avalikkuse rahulolematust poliitilise süsteemiga ja usaldamatust sellevastu.

Poliitika usaldusväärsus on tõsine probleem mitmes liikmesriigis. Kesk- või kohalikul tasandil tegutsevate erakondade või valitud kogude käitumisjuhendid on pigem erand kui reegel. Isegi kui need on olemas, puudub tõhus järelevalvemehhanism või selged karistuseeskirjad ning hoiatavaid karistusi kohaldatakse harva. Mõningatel juhtudel on poliitikute vähene vastutus loonud mulje, et nad jäävad peaaegu alati karistamata.

Mõne liikmesriigi puhul ei ole murettekitav mitte ainult üldsuse suurenev usaldamatus, vaid ohus on ka riigi maine rahvusvaheliselt tasandil. Seepärast tähtsustavad liikmesriigid üha rohkem korruptsioonivastast võitlust ning on võtnud ulatuslikke meetmeid või kavandavad radikaalseid reforme.

Mõnes liikmesriigis on avaliku halduse keskastme juhtide ja madalama taseme ametikohtade täitmise politiseeritust kesk- või piirkondlikul/kohalikul tasandil tõstetud esile tõsise probleemina. Selline tegevus suurendab korruptsiooni- ja huvide konflikti tekkimise ohtu, vähendab kontrollimehhanismide mõju ning mõjutab kogu avaliku halduse usaldusvärsust.

### ***Valitud esindajate vastutus korruptsioonijuhtumi korral***

***Korruptsioonivastase poliitika elluviimisel on üheks põhiprobleemiks see, et ELi tasandil ei ole mõiste „ametiisik” ühtselt määratletud. Komisjon esitas 2012. aastal ettepaneku võtta vastu direktiiv, milles käsitletakse liidu finantshuve kahjustava pettuse vastast võitlust kriminaalõiguse abil<sup>9</sup>. Selles sisalduv ametiisiku määratlus hõlmab ka isikuid, kellel on ametikoht õigusvaldkonnas. Nõukogus<sup>10</sup> ja Euroopa Parlamendis<sup>11</sup> direktiivi üle toimunud läbirääkimistel ilmnas, et kavandatavale määratlusele, mille eesmärk oleks tunnistada kuritegelikuks valitud esindajate korruptsioonijuhtumid, ei ole piisavalt toetust. Komisjon on siiski veendunud, et ühise lähenemisviisi saavutamiseks ELi tasandil on vaja ühtlustada valitud esindajate kriminaalvastutus korruptsioonikuritegude eest.***

### ***Erakondade rahastamine***

Kogemus näitab, et erakondade rahastamine on osa laiemast kontekstist, mis mõjutab korruptsiooni. Erakondade ebaseadusliku rahastamisega seotud hiljutiste suurte korruptsioonijuhtumitega olid seotud nii mõnegi liikmesriigi poliitikud. Mitmes liikmesriigis täheldati hääleostmist ja valijaskonna muus vormis lubamatut mõjutamist.

Erakondade rahastamist käsitlevatel GRECO hindamistel on olnud tuntav mõju kõnealuse valdkonna õigusraamistiku ja mõningal määral ka institutsioonilise raamistiku reformimisele. Mõningaid erandeid arvestamata on enamik liikmesriike muutnud hiljuti erakondade rahastamist käsitlevaid õigusakte ja karmistanud läbipaistvuse nõudeid, sealhulgas ka annetuste osas. Kahes liikmesriigis ei ole anonüümsed annetused piiratud. Ühes neist ei ole erakondade raamatupidamisaruannete avaldamine kohustuslik. Samal ajal on peamised erakonnad sõlminud finantslähipaistvuse tagamise eesmärgil vabatahtliku kokkuleppe. Samuti on oodata erakondade rahastamist käsitlevate õigusaktide muutmist, millega täidetakse GRECO soovitusel. Teine neist kahest liikmesriigist ei ole teatanud kavatsusest muuta vastavalt GRECO soovitudele oma õigusakte. Kolmas liikmesriik on hiljuti vaadanud läbi erakondade

9 COM(2012) 363.

10 Vt 3. juuni 2013. aasta üldine lähenemisviis, nõukogu dokument 10232/13.

11 Vt õiguskomisjoni arvamus A7-0000/2013.

rahastamist käsitlevad õigusaktid, aga lüngad püsivad seoses lubatud annetuste piiramise, riigiettevõtete sponsorluse, järelevalvemehhanismide ja sanktsioonide kehtestamise volitustega.

#### *Hästi reguleeritud ja läbipaistev erakondade rahastamise süsteem – Soome*

*Soome muutis 2010. aastal erakonnaseadust, võttes arvesse kõiki GRECO soovitusi. Enne seda oli erakondade rahastamine Soomes reguleeritud vaid väheste õigusaktidega. Uue õigusraamistiku eesmärk on suurendada valimiskandidaatide, erakondade ja muude erakondadega seotud üksuste rahastamise läbipaistvust. Kavakohase kohaldamise korral suurendab seadus märkimisväärselt poliitilise rahastamise läbipaistvust. GRECO on seisukohal, et Soome võiks olla eeskujuks teistele riikidele.*

Mõningatel juhtudel on erakonnad suurendanud usaldusväärsusnõudeid ning korruptsiooniskandaalidesse segatud liikmeid karistanud või oma ridadest välja visanud. Ühe liikmesriigi parlamentaarse süsteemi läbipaistvuse ja vastutuse suurendamisel on saavutatud märkimisväärsed edusamme. Aga isegi sellise poliitilise vastutusega riikides ei ole usaldusväärst suurendavad meetmed osa üldistest tavadest.

Erakondade rahastamise järelevalve on endiselt puudulik. Õigusaktide hiljutised reformid ei ole veel vilja kandnud. Sageli on nii, et kui üks õigustühimik täidetakse (nagu näiteks annetuste läbipaistvus ja nende piiramine), kerkivad esile teised (näiteks sooduslaenu, mitmekordsed annetused, ebapiisav järelevalve sihtasutuste või muude erakondadega seotud üksuste üle jne). Aktiivsem järelevalve ja hoiatavate sanktsioonide kohaldamine erakondade ebaseadusliku rahastamise suhtes ei ole kõikjal ELis veel ikka üldine tava ning järjepideva rakendamise tagamiseks on vaja täiendavaid jõupingutusi.

#### **B. Kontrollimehhanismid ja korruptsiooni ärahoidmine**

##### *Ennetusmeetmete kasutamine*

Ennetusmeetmed võivad olla väga erinevas vormis: selged eetikaeeskirjad, teadlikkust suurendavad meetmed, usalduse kultuuri edendamine organisatsioonides, juhtkonna kindel seisukohavõtt usaldusväärse küsimustes, tõhusad sisekontrolli mehhanismid, läbipaistvus, kerge juurdepääs üldist huvi pakkuvale teabele, avaliku sektori asutuste tulemuslikkuse hindamise tõhusad süsteemid jne. Liikmesriikide vahel on korruptsiooni ärahoidmise osas märkimisväärsed erinevused. Mõnedes riikides on ennetusmeetmete rakendamine olnud senini killustatud ning veenvaid tulemusi ei ole saavutatud. Teistes on korruptsiooni tulemuslik tõkestamine aidanud kujundada pikaajalist nn puhta riigi mainet. Ehkki korruptsiooni ei peeta neis märkimisväärses probleemiks, on seal kasutusel aktiivsed ja dünaamilised usaldusväärst ja korruptsiooni tõkestamist edendavad programmid, mida enamik kesk- ja kohaliku tasandi ametiasutusi peab prioriteetseks. Teistes liikmesriikides on korruptsiooni kaua aega peetud väiksemaks probleemiks, mistõttu ei ole terviklike ennetusmeetmete edendamiseks võetud aktiivset hoiakut.

#### *Avaliku sektori usaldusväärse aktiivne edendamine – Madalmaad*

*Madalmaade avaliku halduse asutustes edendatakse aktiivselt usaldusväärst, läbipaistvust ja vastutust. Madalmaade siseministeriumi ja kuningriigi asjade ministeriumi loodud avaliku sektori usaldusväärst edendav amet (BIOS) on sõltumatu instituut, kes julgustab ja toetab avalikku sektorit usaldusväärst edendavate meetmete kavandamisel ja rakendamisel.*

*Peale selle rakendavad paljud Madalmaade linnad ja omavalitsusüksused kohalikul tasandil usaldusväärset edendavat poliitikat, mis on parandanud rikkumisjuhtumite avastamist (2003. aastal 135 ja 2010. aastal 301 juhtumit). Kohaliku tasandi usaldusväärset edendavaid poliitikameetmeid on viimase 20 aasta jooksul edasi arendatud ning need on muutunud kohaliku valitsemistava osaks.*

### ***Välis- ja sisekontrolli mehhanismid (muu kui õiguskaitse)***

Kontrollimehhanismidel on avaliku sektori asutustes oluline roll nii korruptsiooni tõkestamisel kui ka avastamisel. Mõnes liikmesriigis lasub suur koormus õiguskaitse- ja prokuratuuri- või korruptsioonivastase võitlusega tegelevatel asutustel ning neid peetakse korruptsioonivastase võitluse eest ainuvastutavateks. Ehkki nende asutuste tegevus on äärmiselt oluline, ei saa sügavalt juurdunud korruptsiooni välja juurida ilma sellise tervikliku lähenemisviisita, millega parandada ennetus- ja kontrollimehhanisme kõigis avaliku halduse asutustes nii kesk- kui ka kohaliku valitsuse tasandil.

Mõne riigi auditisutusel on olnud oluline roll korruptsioonivastaste reformide edendamisel. Mõnes teises liikmesriigis teavitab auditisutus aktiivselt asjakohaseid asutusi võimalikest korruptsioonijuhtumitest. Mõnes muus liikmesriigis vastutab auditisutus erakondade ja valimiskampaania rahastamise kontrollimise eest. Auditisutuse aktiivset tegevust aga ei toeta tõhus sise- ja väliskontroll piirkondlikul ja kohalikul tasandil.

Mitmes liikmesriigis on sisekontroll terves riigis (eelkõige kohalikul tasandil) nõrk ja koordineerimata. Kontrollitööd on vaja tõhustada ning siduda see tugevate ennetusmeetmetega, et tagada korruptsiooni vastu võitlemisel konkreetseid ja püsivaid tulemusi.

### ***Varade deklareerimine***

Varade deklareerimine on tundlikel ametikohtadel olevate ametiisikute puhul tava, mis aitab suurendada ametiisikute vastutust, tagab suurema läbipaistvuse ja lihtsustab võimalike ebaseadusliku rikastumise juhtude, huvide konfliktide ja vastuolude avastamist ning võimaliku korruptiivse tegevuse avastamist ja uurimist.

Ametiisikute varade deklareerimisele lähenetakse erinevalt: kohustuslikus korras avalikustatava teabe hulk võib olla väga suur<sup>12</sup> või piiratud või selline nõue võib ka üldse puududa. Teatavates valdkondades tegutsevate ametiisikute puhul võib varade deklareerimine olla huvide konfliktide vältimise vahend. Erinevatest lähenemisviisidest hoolimata võib täheldada üldist suundumust ametiisikute suhtes kohaldatavate avalikustamisnõuete karmistamise suunas. Mõned liikmesriigid, kellel varade deklareerimise süsteemid on traditsiooniliselt puudunud, on need hiljuti kehtestanud või kavandavad sellist süsteemi.

Väga oluline on varade deklaratsioonide kontrollida. Mõnedes liikmesriikides on varade deklareerimise eest vastutavatel organitel piiratud volitused ja töövahendid. Teiste puhul on vähe tõendeid nende eeskirjade aktiivse rakendamise või jõustamise kohta. Mõnes riigis on kontrollisüsteem keeruline ja koormav, nii et see mõjutab süsteemi tõhusust. Näiteid liikmesriikide põhjalike kontrollisüsteemide kohta on vähe: neis riikides teevad süvakontrollid

<sup>12</sup> Varalise seisu deklareerimine ei tähenda tingimata deklaratsiooni avaldamist, kuna arvesse tuleb võtta ka õigust andmekaitsele. Osa liikmesriike, kus kohaldatakse varade deklareerimise süsteemi, ei avalda kõiki deklaratsioone, kuid ametiisikutel on kohustus esitada asjaomastele asutustele varade üksikasjalik deklaratsioon.

korruptsioonivastasele tegevusele spetsialiseerunud sõltumatud asutused, kellel on vajalikud volitused ja vahendid, et kontrollida asjaomaste ametiisikute vara päritolu eri andmebaasidest (maksuamet, äriregister jne) ja teha kindlaks võimalikud valeandmed.

### ***Huvide konflikti käsitlevad eeskirjad***

Huvide konfliktid tekivad olukorras, kus ametiisik tegutseb, kavatseb tegutseda või näib tegutsevat erahuvides<sup>13</sup>. Seepärast on huvide konflikti küsimus lisatud paljude korruptsioonivastaste vahendite ja kontrollimehhanismide (näiteks ÜRO korruptsioonivastane konventsioon (UNCAC), GRECO ja OECD) kohaldamisalasse.

Huvide konflikte käsitlevad eeskirjad ja sanktsioonid on liikmesriigiti erinevad. Mõnes liikmesriigis on selleks eraldi õigusaktid, mis käsitlevad eri tüüpi valitud ja ametisse määratud ametiisikuid, samuti kontrolle läbiviivaid eriasutusi. Ka kontrolli tase on liikmesriigiti erinev: mõnes riigis on küll sõltumatult tegutsevad asutused, kes jälgivad huvide konflikte, aga neil puudub piisav suutlikkus, et katta kogu riiki ja tagada otsuste järelmeetmed. Teistes liikmesriikides on loodud eetikakomisjonid, kes vastutavad kontrollide läbiviimise eest ja annavad aru parlamendile. Mõnes liikmesriigis kontrollib parlamendiliikmeid parlamendikomisjon või komisjon, kelle ülesandeks on kontrollida huvide konflikte ja varade deklareerimist, kuid neil on sageli piiratud suutlikkus ja sanktsioonide kehtestamise volitused. Sisulised kontrollid on sageli formaalsed ja piirduvad enamasti halduskontrolliga. Põhjalike kontrollide läbiviimiseks vajalik järelevalvesuutlikkus ja vahendid on sageli ebapiisavad.

Raskused, mis esinevad kõigil tasanditel, on seotud valitud esindajate suhtes kohaldatavate harvade ja piiratud mõjuga karistustega. Kui valitud kogude käitumisjuhendid hõlmavad huvide konflikte, siis tavaliselt ei ole neis ette nähtud hoiatavaid sanktsioone. Erakonna distsipliin ja sisekontroll ei pruugi selles suhtes piisavalt tõhusalt toimida. Huvide konflikti olukordades sõlmitud lepingute ja sooritatud menetluste tühistamist või hinnangulise kahju hüvitamist reguleerib sageli üldine tsiviilõigus ja nende rakendamine ei ole tulemuslik.

Huvide konfliktid otsuste tegemisel, riigi vahendite eraldamisel ja riigihangete valdkonnas on eelkõige kohalikul tasandil paljudes liikmesriikides korduv mudel. Käesolevas aruandes analüüsitakse sellega seotud raskusi piirkondlikul ja kohalikul tasandil neis liikmesriikides, kus probleemid tunduvad suuremad. Piirkondlike ja kohalike ametiasutuste vahel on (mõnikord märkimisväärsed) erinevused ning asjakohaste miinimumstandardite kehtestamiseks ja teadlikkuse suurendamiseks puudub ühtne lähenemisviis. Üldjuhul ei käsitata huvide konflikte ELi liikmeriikides kuriteona. Ühes liikmesriigis on huvide konfliktid tunnistatud kuritegelikuks, ehkki praeguse seisuga puuduvad konkreetset sündimõistvad otsused. Ühes teises liikmesriigis on kuriteoks tunnistatud teatavat tüüpi huvide konfliktid (nimelt ebaseaduslik huvi tegevuses, mida ametiisik haldab või kontrollib).

Tööjõu liikuvus avaliku ja erasektori vahel on tänapäeva ühiskonna toimimise seisukohast väga oluline ja sellel võib olla märkimisväärne kasu nii avaliku kui ka erasektori jaoks. Oht on siiski selles, et endised ametiisikud võivad paljastada sellist eelmistel ametikohadel saadud teavet, mida ei tohiks paljastada, ning et varem erasektoris töötanud isikud võivad siirduda

---

13 Euroopa Nõukogu määratluse kohaselt on huvide konflikt olukord, kus ametiisiku erahuvi mõjutab või näib mõjutavat tema ametiülesannete erapooletut ja objektiivset täitmist. Erahuvi tähendab mis tahes kasu ametiisikule endale, tema perele, lähedastele sugulastele, sõpradele ja isikutele või organisatsioonidele, kellega tal on või on olnud ärisuhe või poliitiline suhe. See hõlmab ka finants- või tsiviilvastutust. Vt ministrite komitee liikmesriikidele esitatud soovitus nr R (2000) 10 valitud esindajate käitumisjuhendi kohta  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).

avalikku teenistusse, mis asetab nad varasema tööandja suhtes huvide konflikti olukorda. Sellise olukorraga tegeletakse konkreetselt vaid mõnes liikmesriigis ja leitud lahenduste rakendamine on sageli puudulik.

### **C. Korruptsiooni ohjeldamine**

#### ***Kriminaalõigus***

Korruptsiooni käsitlev kriminaalõigus on enamasti paigas ning see järgib Euroopa Nõukogu, ÜRO ja ELi õigusaktide sätteid. Ühel liikmesriigil on ÜRO korruptsioonivastane konventsioon ratifitseerimata. Ratifitseerimist takistab peamiselt asjaolu, et valitud esindajaid ei saa korruptsioonijuhtumite eest kriminaalvastutusele võtta.

Mõned liikmesriigid on kriminaalõigust ja kriminaalmenetlust oluliselt reforminud või kavatsevad seda teha. Ühine eesmärk on muuta menetlused tõhusamaks ja kiiremaks, tõhustada korruptsioonivastase võitluse vahendeid (eelkõige õigusrikkumiste parem määramine, mõnel puhul karistuste karmistamine ja kiirendatud menetluse kehtestamine). Piir seadusliku ja ebaseadusliku tegevuse vahel on habras ja mõnes liikmesriigis on kuriteoks tunnistamine endiselt piiratud ulatusega.

**Nõukogu raamotsuse 2003/568/JSK (korruptsioonivastase võitluse kohta erasektoris)** ülevõtmise kvaliteet on väga ebaühtlane<sup>14</sup>. Lüngad puudutavad eelkõige sätteid, mis on seotud aktiivse ja passiivse korruptsiooni kõigi aspektide kuriteoks tunnistamise ja juriidiliste isikute vastutusega. Ka nende liikmesriikide kohta, kes on raamotsuse üle võtnud, napib jõustamisalast teavet.

#### ***Korruptsioonivastase võitlusega tegelevate asutuste tegevuse tõhusus***

Iga liikmesriik otsustab ise, milliseid institutsioonilisi struktuure võib korruptsiooniga võitlemisel riiklikus kontekstis vaja minna. See sõltub korruptsiooni ulatusest ja olemusest, põhiseaduslikust ja õiguslikust raamistikust, traditsioonidest, seostest riigi muude poliitikavaldkondadega, üldisest institutsioonilisest raamistikust jne.

Mitmes liikmesriigis on loodud korruptsioonivastase võitluse keskasutused, mille ülesannete hulka kuuluvad nii korruptsiooni ärahoidmine kui ka ohjeldamine. Teistes liikmesriikides on loodud korruptsiooni tõkestamisele spetsialiseerunud asutused, millest mõnel on volitused tegeleda vara, huvide konfliktide, vastuolude ja teatavatel juhtudel erakondade rahastamise kontrollimisega. Mõnes teises liikmesriigis on korruptsioonivastasele võitlusele spetsialiseerunud õiguskaitse- või prokuratuuriasutused.

Praeguseks on jõutud üldisele arusaamisele, et korruptsioonivastase võitlusega tegelevate asutuste (olgu nende tegevuse keskmes korruptsiooni ärahoidmine või ohjeldamine või mõlemad) olemasolu ei ole iseenesest mingi imerohi. Saavutatud tulemused on erinevad. Käesolevas aruandes esitatud riike käsitlevad analüüsid osutavad siiski sellele, et mõned neist asutustest on olnud korruptsioonivastase võitluse reformimisel liikumapanevaks jõuks.

Mõnede asutuste saavutused on olnud püsivama mõjuga kui teiste omad. Edu (ajutist või pikaajalist) mõjutavad järgmised tegurid: sõltumatus ja poliitilise sekkumise puudumine,

---

14 KOM(2011) 309 lõplik, 6. juuni 2011. aasta raamotsuse 2003/568/JSK teine rakendamisaruanne <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:ET:PDF>.

personali tulemuspõhine valikumenetlus ja edutamine, valdkondadevaheline koostöö operatiivmeeskondade ja teiste institutsioonidega, kiire juurdepääs andmebaasidele ja teabele ning vajalike vahendite ja oskuste olemasolu. Kõik need elemendid ei ole aga ühe liikmesriigi piires alati olemas.

*Head tavad seoses korruptsioonivastase võitlusega tegelevate asutustega*

Sloveenia korruptsiooni tõkestamise komisjon (CPC) on oma positsiooni tugevdanud. Selle ülesanne on toetada õigusriigi põhimõtteid korruptsioonivastase võitluse kaudu, nii nagu ka Sloveenia konstitutsioonikohus on seda tunnistanud. Piiratud vahenditest hoolimata on komisjon oma ülesandeid tulemuslikult täitnud, viies aastas läbi üle 1000 kontrolli ja uurimise. Komisjon kontrollis kõigi suuremate erakondade juhtide varasid ja majandushuvisid ning paljastas hiljuti varade deklareerimist käsitlevate õigusaktide rikkumise ja põhjendamatu rikastumise juhtumid seoses kõrgetel poliitilistel kohtadel olevate isikutega.

Rumeenia korruptsioonivastase võitluse riiklik direktoraat (DNA). Direktoraat on kesk- ja kõrgel tasandil esineva korruptsiooniga võitlemisele spetsialiseerunud prokuratuuriasutus. Sellel on märkimisväärne kogemus korruptsionikahtlustuste sõltumatul uurimisel ja süüdistuste esitamisel poliitilise ja kohtuvõimu ning muude valdkondade, näiteks maksu- ja tolliamet, energeetika, transport, ehitus, tervishoid jne, kõige kõrgematel tasanditel. Viimase seitsme aasta jooksul on direktoraat süüdistuse esitanud üle 4700 isikule. 90,25 % esitatud süüdistustest on leidnud kinnituse lõplike kohtuotsuste kaudu. Ligikaudu 1500 süüdistatavat, kellest peaaegu pooled olid väga kõrgetel ametikohtadel, mõisteti lõplike kohtuotsustega süüdi. Need tulemused on suurelt osalt saavutatud tänu direktoraadi struktuurile, kuhu kuuluvad lisaks uurimisi juhtivatele ja kontrollivatele prokuröridele ka kriminaalpolitsei ning majandus-, finants- ja IT- valdkonna eksperdid.

Läti korruptsiooni tõkestamise ja sellega võitlemise büroo (KNAB) on Lätis ja väljaspool Lätti endale hea maine loonud. KNAB tegeleb korruptsiooni tõkestamise, uurimise ja koolituselase tegevusega, sealhulgas erakondade rahastamise kontrollimisega. Samuti toimib KNAB kohtueelse uurimisorganina, kellel on politseiameti tavapärased volitused ning juurdepääs pankade ja maksuameti andmebaasidele. Hiljuti raputasid ametit siseprobleemid.

Horvaatia riigiprokuratuurile alluv korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevusega võitlemise amet (USKOK) on viinud läbi ennetavaid uurimisi ja saavutanud süüdimõistvaid otsuseid, sealhulgas märkimisväärsed juhtumid seoses kõrgetele ametikohtadele valitud või nimetatud ametiisikutega.

Hispaanias kesktasandil korruptsioonivastase võitlusega tegelev eriprokuratuur on saavutanud häid tulemusi seoses uurimiste ja süüdistuste esitamisega, sealhulgas kõrgel tasandil esinevad juhtumid, milles on seatud kahtluse alla erakondade ebaseadusliku rahastamise keerukad skeemid. Kataloonia pettustevastane amet, mis on korruptsiooni ja pettuste ärahoidmisele ja uurimisele spetsialiseerunud piirkondlik amet, on Hispaanias ainus sellelaadne asutus. Selle ülesanne on avaliku sektori vahendite väärkasutuse ärahoidmine ja uurimine, samuti vastutab amet muude üksuste tegevuse suunamise eest.

Mõnes liikmesriigis avaldatakse korruptsioonivastase võitlusega tegelevatele asutustele poliitikute tegevuse uurimise tulemusena hiljem otsest või kaudset survet. Seda tehakse näiteks avalike avaldustena või vaidlustatakse asutuste juhtide, institutsiooniliste volituste või pädevuse õiguspärasus. On oluline näha ette vajalikud tagatised, mis võimaldavad korruptsioonivastase võitlusega tegelevatel asutustel jätkata tööd ilma lubamatu surveta.

## *Õiguskaitse-, prokuratuuri- ja kohtuasutuste suutlikkus*

**Õiguskaitse- ja prokuratuuriasutuste** tegevuse tõhusus korruptsioonijuhtumite uurimisel erineb liikmesriigiti märkimisväärselt. Nimetatud asutuste tegevuse tõhususe hindamisel arvestatakse järgmisi aspekte: korruptsiooni ulatus ja olemus, nende asutuste tegevuse ja ennetusmeetmete tasakaal, poliitiline tahe toetada nende sõltumatust, nende käsutuses olevad vahendid ja ressursid, võimalikud takistused uurimistegevusel, kohtuvõimu tõhusus, eelkõige selle sõltumatus jne. Hinnangu andmine on keeruline, kuna korruptsioonikuritegusid käsitlev statistika ei ole enamikus liikmesriikides ühtne. Ajakohastatud ja täpne koondstatistika, mis võimaldaks jälgida korruptsioonijuhtumi kõiki menetlusetappe, praktiliselt puudub.

Korruptsiooniga tõhusaks võitlemiseks ei piisa ainult karistusmeetmetest. Kohtusüsteemi suutlikkusel määrata hoiatavad kriminaalkaristused on siiski oluline ennetav mõju ja sellega näidatakse selgelt, et korruptsioon on lubamatu.

Mõned liikmesriigid pööravad erilist tähelepanu karistusmeetmetele, mistõttu õiguskaitseasutused muutuvad korruptsioonivastase võitluse kõige nähtavamaks osaks. Märkimisväärsed tulemused saavutavad ka liikmesriigid, kus prokuratuur tervikuna (lisaks korruptsioonijuhtumitele spetsialiseerunud talitustele) tõhusalt tegutseb. Mõnes liikmesriigis on süüdimõistvaid otsuseid vähe ning uurimine kestab kaua.

Kohtuvõimu sõltumatus on korruptsioonivastase võitluse poliitikas väga oluline aspekt, kuna see võimaldab korruptsioonijuhtumitega, sealhulgas kõrgemal tasandil esinevate juhtumitega tõhusalt tegeleda. Sõltumatus on oluline ka kohtusüsteemile esitatavate usaldusväärsusnõuete seisukohast. Kohtuvõimu sõltumatuse tagatised ja kõrged eetikanormid on olulised, et tagada vajalik raamistik, mis võimaldab kohtunikel korruptsioonijuhtumite käsitlemisel tegutseda objektiivselt ja erapooletult ilma lubamatu mõjutamiseta. Õiguskaitse- ja prokuratuuriasutuste sõltumatus on mõnes liikmesriigis problemaatiline. Andmata hinnangut üldisele institutsioonilisele struktuurile, mis kajastab iga liikmesriigi põhiseaduslikku, õiguslikku ja kultuurilist konteksti ning sõltub ELi tasandil kehtestatud konkreetsetest mehhanismidest ja menetlustest (eelkõige ELi õiguskaitse iga-aastane tulemustabel ja õigusriigi raamistik, millest president Barroso rääkis liidu olukorra kohta peetud kõnedes 2012. ja 2013. aastal), on mitmel korral esile toodud probleem, et prokuratuuriasutused ja kohtud puutuvad korruptsioonijuhtumite uurimisel kokku poliitilise sekkumisega. Näidetena võib tuua korruptsioonijuhtumitega tegelevate juhtivprokuröride ametisse nimetamise, edutamise või ametist vabastamise menetluste läbipaistmatu või valikulise kohaldamise ning katsed diskrediteerida korruptsioonivastase võitlusega tegelevaid asutusi või nende juhte ilma selge objektiivse põhjusega. Mõnel juhul on poliitikud sekkunud korruptsioonivastase võitlusega tegelevate õiguskaitseasutuste juhtimisse ja tegevusse. Mõnede korruptsioonivastaste asutuste ulatuslike volitustega ei käi alati kaasas aruandekohustus ning see tekitab mulje, nagu hoidutaks kõrvale kõrgel tasandil esinevate juhtumite käsitlemisest või kasutataks küsitavaid uurimismeetodeid.

Õiguskaitse- või prokuratuuriasutuste juhtide ametisse nimetamisel või ametist tagandamisel puudub ühtne standard, millest juhendada. Sellised otsused teevad enamikus liikmesriikides valitsused poliitilise vastutuse kandjatena ja see peegeldab õiguskaitse- ja prokuratuuriasutuste kuuluvust täidesaatva võimu alla. Hoolimata sellest, millist menetlust kasutatakse, peab protsess olema usaldusväärne ja tulemuspõhine, et vältida muljet poliitilisest kallutatusest ning võimaldada politseil ja prokuratuuril uurida kõiki avastatud korruptsioonijuhtumeid.

Mõne liikmesriigi puhul on toodud välja tõhusa koordineerimise puudumine õiguskaitse- ja korruptsioonivastase võitlusega tegelevate asutuste vahel.

Riike käsitlevates analüüsides tuuakse probleemkohana esile **kohtuvõimu** usaldusväärsus korruptsioonijuhtumitega tegelemisel ning väljendatakse muret kohtuvõimu sõltumatuse või usaldusväärsuse pärast, mille näiteks võib tuua eri tüüpi korruptsioonijuhtumid, millesse on segatud kohtunikud või prokurörid. Ühes liikmesriigis loodud korruptsioonivastasele võitlusele spetsialiseerunud kohtuasutus on oma töös seisnud silmitsi suurte probleemidega (see saadeti isegi ajutiselt laiali), mis mõjutavad selle stabiilsust ja suutlikkust saavutada veenvaid tulemusi.

Mitmes liikmesriigis näib kohtuvõimul jäävat puudu vajalikust otsustavusest ja suutlikkusest tegeleda keeruliste või tundlike korruptsioonijuhtumitega. Mõne liikmesriigi puhul on oht, et korruptsioonijuhtumid aeguvad, kui kohtumenetlused osutuvad üleliia pikaks või koormavaks. See, kuidas menetluseeskirju kohaldatakse, võib mõnes olukorras põhjustada väga suuri viivitusi ning mõningatel juhtudel on viivituste eesmärk vältida kohtumenetluste lõpuleviimist.

Mitme liikmesriigi puhul toodi esile süüdimõistvate kohtuotsuste vähenemine hoiatav mõju. Neis riikides täheldati, et korruptsioonijuhtumite eest määratavad karistused on sageli tingimuslikud või leebed. Kuid on ka teisi näiteid, kus kohtud on korruptsioonikuritegude eest määranud hoiatava mõjuga vanglakaristusi.

Ühe liikmesriigi puhul leiti, et selle uurimisasutusel on olnud otsustav roll korruptsioonijuhtumeid käsitlevate seadusandlike ja institutsiooniliste reformide edendamisel, aga analüüsis tõstatati küsimus ka menetluste pikkuse ja tegeliku mõju kohta, mida see süüdistuse esitamisele avaldas.

*Tuleb märkida, et teatavates liikmesriikides võivad menetlustes esinevad puudujäägid korruptsioonijuhtumite uurimist sageli segada. Näiteks puutumatuse tühistamist käsitlevad liiga ranged või ebaselged sätted, nende sätete väär kohaldamine ja aegumistähtajad, mis takistavad keeruliste juhtumite lõpuleviimist, eriti siis, kui menetlused on pikad ning pangateabele juurdepääsu käsitlevad jäigad eeskirjad takistavad finantsuurimist ja piiriülest koostööd.*

#### **D. Konkreetsed riskivaldkonnad**

##### ***Pisikorruptsioon***

Pisikorruptsioon on levinud üksnes mõnes liikmesriigis. Korruptsioonivastase võitlusega seotud arvukatest algatustest hoolimata ei ole pisikorruptsiooni suudetud neis riikides välja juurida. Mitmed liikmesriigid, kus pisikorruptsioon oli aastakümneid tagasi püsiv probleem, on teinud selles valdkonnas edusamme. Sellele positiivsele suundumusele osutavad korruptsiooniga otsest kokkupuudet käsitlevad uuringud, milles need riigid asetuvad selles suhtes mõnikord isegi ELi keskmisest ülespoole. Hoolimata sellest, et pisikorruptsiooni vähendamisel on tehtud suuri edusamme, on teatavates liikmesriikides endiselt probleeme tervishoiusektoris valitseva olukorra tõttu, mis soodustab mitteametlike tasude maksmist vastutasuna eeliskohtlemisele.

##### ***Korruptsioonioht piirkondlikul ja kohalikul tasandil***



Korruptsiooniohtu peetakse suuremaks piirkondlikul ja kohalikul tasandil, kus sise- ja väliskontroll on tavaliselt nõrgem kui kesktasandil. Hea valitsemistava ja korruptsioonivastase võitluse poliitika tõhusus võib mõnes liikmesriigis märkimisväärselt erineda ka riigi sees<sup>15</sup>.

Paljude liikmesriikide piirkondlikel ja kohalikele omavalitsustel (kes haldavad ka märkimisväärsed ressursse) puudub vajalikule vastutustasemele ja kontrollimehhanismidele vastav ulatuslik otsustusõigus. Huvide konfliktid tekitavad erilisi probleeme kohalikul tasandil. Vaja on suuremaid jõupingutusi mõnede piirkondade või kohalike omavalitsuste kohaldatavate heade tavade levitamiseks ning võrdsete võimaluste loomiseks nii kohaliku tasandi valitud kui ka ametisse nimetatud ametiisikutele. See puudutab eelkõige läbipaistvusnõudeid, varade deklareerimist, huvide konfliktide ärahoidmist ja sanktsioonide kohaldamist ning avaliku sektori kulutuste kontrollimist.

Positiivse poole pealt tuleb mainida, et kohalikul ja piirkondlikul tasandil on võetud tõhusaid ennetusmeetmeid. Ühes liikmesriigis on loodud rohkem kui 200 piirkondliku, munitsipaal- ja provintsi tasandi omavalitsusest koosnev võrgustik, mille raames tehakse koostööd, et hoida ära korruptsiooni ja maffia sisseimbumine riiklikesse struktuuridesse.

### ***Korruptsioonialtid valdkonnad***

Mitme liikmesriigi puhul toodi analüüsis esile teatavad valdkonnad, mis on korruptsiooni suhtes kõige tundlikumad ning vajavad sihipäraseid lahendusi.

Linnaplaneerimine ja ehitus on valdkonnad, kus korruptsioonioht on tavaliselt suur kogu ELis. Need on aruandes välja toodud valdkondadena, mis teatavates liikmesriikides on korruptsiooniohu suhtes eriti tundlikud. Neis on viimaste aastate jooksul paljusid korruptsioonijuhtumeid uuritud ja nende eest süüdistused esitatud. Ühes liikmesriigis on neis valdkondades esinevale korruptsiooniohule reageerimiseks loodud eraldi prokuratuuriasutus, et võidelda keskkonna- ja linnaplaneerimisega seotud kuritegudega, mille hulka loetakse väga erinevad õigusrikkumised, sealhulgas korruptsioon. Keskkonnaplaneerimisele kui korruptsioonialtile valdkonnale osutati ühes liikmesriigis, kus planeerimislubade andmine, eelkõige suuremahuliste projektide puhul, on seotud korruptsiooni- ja erakondade ebaseadusliku rahastamise kahtlustustega.

Tervishoid on teine valdkond, kus korruptsiooniohtu on kõikjal märgata, eelkõige riigihangetes ja farmaatsiatööstuses. Seda valdkonda on mitmes liikmesriigis üksikasjalikumalt hinnatud. Need riigid töötavad praegu välja strateegiaid ja reforme, et võidelda tervishoiu valdkonnas esineva korruptsiooniga. Seni on käegakatsutavaid tulemusi vähe. Mitteametlikud maksed ning riigihangetes ja farmaatsiasektoris esinev korruptsioon jäävad endiselt mureküsimumusteks.

Ühes liikmesriigis on tõsise probleemina välja toodud maksuametit puudutav korruptsioon, mis nõuab strateegilisi erimeetmeid.

Kokkuvõttes puuduvad enamikul eespool mainitud liikmesriikidel järjepidevad riskihindamise mehhanismid või valdkonnapõhised strateegiad korruptsioonivastaseks võitluseks tundlikes valdkondades.

### ***Finantssektori usaldusväärsus ja läbipaistvus***

---

15 Göteborgi Ülikooli (Rootsi) korruptsiooniga tegeleva instituudi *Institutet för forskning om korruption och samhällsstyrningens kvalitet* järeldused.

Finantskriisi järel on sageli räägitud vajadusest tõhustada finantssektoris kohaldatavaid usaldusväärsus- ja läbipaistvusnõudeid. Käesolevas aruandes tõstatatakse need küsimused mitme liikmesriigi puhul.

Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee aruandes seotakse suured korruptsioonijuhtumid maksupettusega, mida tehakse *offshore*-firmade ja maksuparadiiside kaudu<sup>16</sup>. Aruandes viidatakse Maailmapanga<sup>17</sup> ja ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise büroo varastatud vara tagastamise algatusele, mille raames analüüsiti 150 suurt korruptsioonijuhtumit ja täheldati, et on otsene seos kõrgetel ametikohtadel olevate ametiisikutega seotud ulatuslike korruptsioonijuhtumite ning varastatud varade läbipaistmatute riulifirmade, sihtasutuste ja fondide kaudu peitmise vahel. Samuti mainiti aruandes, et uurimistegevust ja varastatud varade tagaotsimist takistab see, et puudub juurdepääs tegelikult kasusaava omanikuga seotud teabele ning et kasutatakse keeruka ülesehitusega äriühinguid, mis kuuluvad mitme jurisdiktsiooni alla.

Samas aruandes nimetatakse ühte Euroopa Nõukogu liikmete hulka kuuluvat liikmesriiki, kes võtab vastu või pigistab silma kinni *offshore*-süsteemis tehtavate suuremal või vähemal määral küsitava väärtusega finants- ja õiguslike tehingute puhul. Hiljuti teatas kõnealune liikmesriik kavatsusest vaadata läbi pangaandmetele juurdepääsu reguleeriv õigusraamistik.

Ühes teises liikmesriigis tõstatas finantssektori, sealhulgas suuremate pankadega seotud hiljutine poleemika, mille teemade hulgas oli näiteks intressimäärade fikseerimine, vastutustundetu ja spekulatiivne laenuandmine ja nõuetekohase hoolsuse puudumine, küsimuse reguleerimisest ja kehtivate eeskirjade kohaldamisest. Samuti leidis laia kõlapinna pankade roll rahapesu lihtsustamisel või võimaldamisel. Läbipaistvuse suurendamiseks on kavandamisel avaliku registri loomine registreeritud äriühingute omanikest.

Üks teine liikmesriik on lubanud tugevdada pankade järelevalve- ja õigusraamistikku ning tagatise rahapesu vastu.

### ***Välismaine korruptsioon***

Liikmesriigid, kes võitlevad tõhusalt korruptsiooniga oma riigi piirides, seisavad sageli silmitsi probleemidega, mis tulenevad nende ettevõtjate käitumisest välismaal, eelkõige riikides, kus korruptiivne tegevus on laialt levinud. OECD jälgib seda valdkonda rangelt ning esitab korrapärastes hinnangutes eeskirjade jõustamisel saavutatud head ja ka vähem rahuldavad tulemused. Mitmes liikmesriigis on kasutusel head tavad: süüdistuse esitamiseni viivate edukate uurimistoimingute suur hulk ja ranged karistused, välismaiste korruptsioonijuhtumite esikohale seadmine ja hiljuti vastu võetud altkäemaksu käsitlev seadus, mille abil tugevdatakse korruptsiooni, eelkõige välismaise korruptsiooni ärahoidmise ja selle eest süüdistuse esitamise õiguslikke ja menetluslikke vahendeid.

*Tugev õigusraamistik riikliku ja välismaise korruptsiooniga võitlemiseks – Ühendkuningriigi altkäemaksu käsitlev seadus*

*1. juulil 2011. aastal jõustunud altkäemaksu käsitleva 2010. aasta seadusega asetub Ühendkuningriik maailma kõige rangemate korruptsioonivastaste eeskirjadega riikide hulka. Lisaks sellele, et seadusega muudetakse kuriteoks altkäemaksu andmine ja võtmine ning*

<sup>16</sup> <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18151&lang=EN>.

<sup>17</sup> <http://star.worldbank.org/star/>.

*välismaisele ametiisikule altkäemaksu andmine, laiendatakse kriminaalvastutust ka neile äriühingutele, kes ei takista nende nimel tehtavaid altkäemaksujuhtumeid. Eksterritoriaalset jurisdiktsiooni käsitlevad sätted võimaldavad ametil Serious Fraud Office (SFO) esitada süüdistuse Ühendkuningriigis esindust omavale ettevõtjale või seotud isikule, isegi juhul, kui ettevõtte on asutatud välismaal. Äriühingud on vabastatud kriminaalvastutusest, kui neil on piisavad korruptsiooni tõkestamise menetlused.*

*Seadusele lisatud SFO juhistes äriorganisatsioonidele (Guidance to Commercial Organisations) tutvustatakse uut õigusraamistikku ja antakse ettevõtjatele konkreetset teavet (sealhulgas juhtumiuuringud) neil lasuvatest kohustustest, mis tulenevad korruptsiooni ärahoidmist või avastamist käsitlevast seadusest. Kooskõlas eelmise OECD soovitusega märgitakse eelmainitud dokumendis selgelt, et väikest meelega käsitletakse ebaseadusliku altkäemaksuna, ning esitatakse kriteeriumid, mille abil eristada võõrustamist korruptsiooni varjatud liikidest.*

*SFO-l on suured volitused tõsiste ja keeruliste pettuste (sealhulgas korruptsioon) uurimiseks ja nende eest süüdistuste esitamiseks. Teatud olukordades võib SFO kaaluda tsiviilõiguslikku hüvitamist (civil recovery order) või kokkulepet kooskõlas eespool nimetatud juhistega.*

OECD on kritiseerinud teisi liikmesriike selle eest, et välismaiste korruptsioonijuhtumite eest süüdistuste esitamise tase on ebapiisav, kui võtta arvesse korruptsiooniohtu, millega nende ettevõtjad välismaal silmitsi seisavad.

### ***Riigiettevõtted***

Mõnes liikmesriigis esineb puudusi seoses riigiettevõtete järelevalvega, näiteks kui õigusaktid on ebaselged ja politiseerimine takistab tulemuspõhist ametissenimetamist ja avalikes huvides tegutsemist. Lisaks sellele on korruptsioonivastased tagatised või mehhanismid, millega tõkestatakse huvide konflikte ja määratakse nendes eest karistusi, ebapiisavad. See, kuidas riigiettevõtted eraldavad vahendeid ja mõningatel juhtudel teenuseid ostavad, ei ole kuigi läbipaistev. Hiljuti läbi viidud riigiettevõtetega seotud vahendite väärkasutamist, korruptiivseid tavasid ja rahapesu käsitlevad uurimised viitavad selles valdkonnas esinevale suurele korruptsiooniohule ning kontrolli ja korruptsiooni ärahoidmise puudujääkidele.

Mõne liikmesriigi puhul tõstetakse aruandes esile vajadust suurendada läbipaistvust ja tõhustada kontrolle kiirendatud erastamismenetluste valdkonnas, kuna need võivad korruptsiooniohtu suurendada.

### ***Korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vahelised seosed***

Liikmesriikides, kus organiseeritud kuritegevus on väga suur probleem, kiirendab korruptsioon sageli asjaajamist. Ühes liikmesriigis olid kesk- või piirkondliku tasandi erakondade väidetava ebaseadusliku rahastamise mitmed juhtumid seotud ka organiseeritud kuritegelike rühmitustega. Neis liikmesriikides on seosed organiseeritud kuritegelike rühmituste, ettevõtjate ja poliitikute vahel, eelkõige piirkondlikul ja kohalikul tasandil ning riigihangete, ehituse, hooldusteenuste, jäätmekäitluse ja muudes valdkondades, endiselt problemaatilised. Ühes teises liikmesriigis läbi viidud uuringute kohaselt mõjutab organiseeritud kuritegevus kõiki tasandeid, ka poliitikas. Poliitilist korruptsiooni peetakse seal sageli otseseks või kaudseks vahendiks, et pääseda võimule. Varimajanduse osakaal oli kõnealuses riigis ELi liikmesriikide hulgas suurim. Üldises plaanis on korruptsioon endiselt tõsine probleem, kuna see võimaldab organiseeritud kuritegelikel rühmitustel imbuda

avalikku ja erasektoris. Sellele osutatakse Europol 2013. aastal läbi viidud ELi tõsise ja organiseeritud kuritegevuse ohu hinnangus.

## E. Taustaprobleemid

*On mitu sellist taustaprobleemi, mis ei pruugi olla seotud korruptsiooniga, aga mis võivad mõjutada seda, mil määral on keskkond korruptsioonile vastuvõtlik. Nendes valdkondades võetavate tõhusate poliitikameetmete abil on võimalik korruptsiooniohtu vähendada.*

### *Läbipaistvuspoliitika ja teabevabadus*

Avatus ja läbipaistvus võivad toimida korruptsiooni takistajatena ning aidata seda paljastada. Enamikul liikmesriikidel on asjakohased õigusaktid selles valdkonnas kas olemas või käib nende vastuvõtmine, aga läbipaistvusnõuete rakendamine on ebaühtlane. Ühes liikmesriigis on välja töötatud veebipõhine rakendus, mille abil on võimalik saada ülevaadet kõigist avaliku sektori kulutustest kaupadele ja teenustele (vt ka riigihankeid käsitlev osa). Samuti sisaldub selles üksikasjalik teave kõigi riigiettevõtete ja riigi kontrollitavate ettevõtete haldus- ja järelevalvenõukogude ning nende aastaaruannete kohta.

Mõne liikmesriigi korruptsioonivastase poliitika tõhusus tuleneb osaliselt avatuse, läbipaistvuse ja dokumentide avaldamise traditsioonist.

#### *Otsustusprotsessi läbipaistvamaks muutmine avalikus halduses – Kreeka*

2010. aastal<sup>18</sup> vastu võetud seadusega on kõik avaliku sektori asutused kohustatud veebis avaldama oma otsused, sealhulgas riigihankeid käsitlevad otsused. Alates 1. oktoobrist 2010 on kõik avaliku sektori asutused, reguleerivad asutused ja kohalikud omavalitsused kohustatud laadima tehtud otsused interneti üles programmi „Clarity” (diavgeia – διαύγεια) kaudu<sup>19</sup>. Avaliku sektori asutuste otsuseid saab rakendada vaid juhul, kui need on nimetatud programmi veebisaidile üles laetud. Vaid otsused, mis sisaldavad tundlikke isikuandmeid ja/või riiklikku julgeolekut käsitlevat teavet, on sellest kohustusest vabastatud. Kõik dokumendid allkirjastatakse digitaalselt ja neile määratakse automaatselt kordumatu tunnusnumber. Kui Kreeka valitsuse ametliku teataja ja programmi „Clarity” veebisaitidel avaldatud teksti vahel on erinevusi, kehtib veebisaidil olev tekst. Samuti avaldatakse sõlmitud riigihankelepungud.

### *Rikkumisest teatajate kaitse*

Rikkumisest teatamise asjakohased mehhanismid, millega avaliku sektori asutustes luuakse ametlikud kanalid, mille kaudu saavad töötajad teatada eeskirjade rikkumisest või isegi ebaseaduslikest toimingutest, võivad aidata lahendada korruptsiooni avastamisega (ja ka muudes valdkondades rikkumiste avastamisega) seotud probleeme. Rikkumisest teatamine on siiski problemaatiline, kuna sellisest tegevusest ei soovita üldiselt oma organisatsiooni sees teatada ja samuti kardetakse kättemaksu. Selles kontekstis oleks soovitav, et igas

<sup>18</sup> Seadus 3861/2010.

<sup>19</sup> <http://diavgeia.gov.gr/en>.

organisatsioonis edendataks usaldusväärse kultuuri, suurendataks teadlikkust ja loodaks tõhusaid kaitsemehhanisme, mida rikkumisest teatajad võivad usaldada<sup>20</sup>.

### ***Lobitöö läbipaistvus***

Poliitikakujundamise keerukas keskkonnas on soovitatav, et avaliku sektori asutused oleksid pidevas dialoogis väliste sidusrühmadega. Kõigil huvitatud isikutel peaks olema võimalus oma seisukohad teatavaks teha, aga seda tuleb teha läbipaistval viisil. Kuna lobitöö võib suurendada korruptsiooni- ja seaduste ostmise ohtu, on soovitatav kehtestada sellist tegevust reguleerivad mehhanismid kas õigusaktide või lobitöötajate vabatahtliku registreerimise kaudu.

Sellised mehhanismid aitavad luua nii selgust kui ka läbipaistvust avaliku sektori asutuste ja väliste sidusrühmade vahelistes suhetes ja see võib omakorda vähendada korruptsiooniohtu. Praeguse seisuga on lobitöö valdkond välja arendatud suhteliselt vähestes liikmesriikides, ehkki mõnes teises liikmesriigis on vastavad õigusaktid või eeskirjad väljatöötamisel või arutatakse praegu uute mehhanismide loomise võimalusi.

---

20 Organisatsioon Transparency International koostas ELi kaasrahastatava projekti raames võrdleva analüüsi rikkumisest teatajatele kogu ELis pakutavat kaitset käsitleva õigusraamistiku kohta, vt [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing\\_in\\_europe\\_legal\\_protections\\_for\\_whistleblowers\\_in\\_the\\_eu](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu).

## **IV. Riigihanked**

### **A. ELi raamistiku üldine ülevaade**

#### ***ELi riigihangete turu suurus***

Riigihanked on ELi riikide majanduse tähtis osa. Igal aastal kulutavad riikide ametiasutused ja avalik-õiguslikud üksused ligikaudu viiendiku ELi SKPst ehitustööde, kaupade ja teenuste hankimiseks<sup>21</sup>. Sellest kogusummast ületab ligikaudu 20 % riigihangetest lävendi, alates millest tuleb kohaldada ELi riigihangete alaseid õigusakte. Komisjoni hinnangul oli 2011. aastal lävendit ületanud riigihangete koguväärtus ligikaudu 425 miljardit eurot<sup>22</sup>.

#### ***Korruptsioonivastase võitluse poliitika asjakohasus riigihangete puhul***

Arvestades rahavoogude suurust ja muid asjaolusid, on riigihanked valdkond, mis meelitab ligi korruptiivset tegevust. Vastavalt riigihankeid ja korruptsiooni käsitlevale 2008. aasta uuringule võivad korruptiivse tegevuse tulemusena lepingule lisanduvad kulud moodustada lepingu kogukuludest 20 %–25 % ning mõningatel juhtudel isegi 50 %<sup>23</sup>. OECD on riigihangete suhtes kohaldatavates usaldusväärsuse põhimõtetes märkinud järgmist: „riigihangete nõrk juhtimine pärsib konkurentsi turul ja suurendab hindasid, mida ametiasutused maksavad kaupade ja teenuste eest, mõjutades otse avaliku sektori kulutusi ja seega ka maksumaksja ressursse. Oluliste finantshuvide ning avaliku ja erasektori tiheda seose tõttu on riigihanked kujunenud suureks ohuvaldkonnaks. [...]”<sup>24</sup>.

2013. aasta uuringus korruptsiooni avastamise ja vähendamise kohta ELi riigihangetes täheldati, et 2010. aastal olid riigihangetes esineva korruptsiooni otsesed kogukulud ainuüksi viies sektoris (st maanteed ja raudteed; vesi ja jäätmed; linna- ja kommunaalehitus; koolitus; teadus- ja arendustegevus) kaheksas liikmesriigis<sup>25</sup> vahemikus 1,4 miljardit eurot kuni 2,2 miljardit eurot<sup>26</sup>.

Käesoleva aruande juurde kuuluvates riigipõhistes hinnangutes viidatakse riigihangetele kui korruptsioonialtile valdkonnale, mida ilmestatakse näidetega ühes või enamas riigis kõrgemal tasandil aset leidnud korruptsioonijuhtumite kohta. Arvestades seda, et korruptsioonioht on riigihangete puhul suhteliselt suur, on pettuse- ja korruptsioonivastased tagatised riigihangetes prioriteediks nii ELi liikmesriikidele kui ka ELi institutsioonidele<sup>27</sup>.

Puudused riigihangetes esineva korruptsiooni ärahoidmisel ja selle vastu võitlemisel avaldavad negatiivset mõju riiklike ja ELi vahendite haldamisele.

---

21 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/public-procurement-indicators-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf).

22 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/public-procurement-indicators-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf).

23 [http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina\\_exclusion.pdf](http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf).

24 OECD usaldusväärsuse põhimõtted riigihangete suhtes <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

25 Prantsusmaa, Itaalia, Ungari, Leedu, Madalmaad, Poola, Rumeenia ja Hispaania.

26 „Korruptsiooni avastamine ja vähendamine ELi riigihangetes – meetodika väljatöötamine korruptsiooni otsekulude hindamiseks ja ELi korruptsioonivastase võitluse valdkonna hindamismehhanismi muud elemendid,“ 30. juuni 2013, PricewaterhouseCoopers ja ECORYS.

27 Täpsemaid näiteid leiab positiivseid ja negatiivseid tavaid käsitlevast osast.

## *ELi praegune õigusraamistik*

ELi riigihangete alaste õigusaktide (nt riigihangete direktiiv, kommunaalteenuste direktiiv, kaitse- ja julgeolekusektori riigihankeid käsitlev direktiiv ja õiguskaitsevahendeid käsitlevad direktiivid)<sup>28</sup> peamine eesmärk on tagada Euroopa Liidu toimimise lepingu põhimõtete, eriti kaupade vaba liikumise, asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse põhimõtete, samuti nendest tulenevate põhimõtete järgimine. Riigihangete alaste õigusaktide eesmärk on hoida kogu liidu hanketurg avatud, et tagada avaliku sektori vahendite kõige tõhusam kasutamine ja edendada riiklike kulutuste tegemiseks õiglast, ühtset ja läbipaistvat platvormi. See võib avaldada positiivset mõju ka ELi korruptsioonivastase võitluse poliitikale, kus läbipaistvusel ja ausal konkurentsil on tähtis roll korruptiivse tegevuse ärahoidmisel.

Riigihangete alased õigusaktid sisaldavad ka sätteid, mis on otseselt asjakohased korruptsioonivastase võitluse poliitika puhul, näiteks sellise üksuse kõrvalejätmine hankemenetlusest, kelle kohta on kohtu lõplikus otsuses esitatud korruptsioonisüüdistus; üksikasjalikud sätted hankemenetluse eri etappide avalikustamise ja läbipaistvuse kohta; õiguskaitsevahendite miinimumstandardid; põhjendamatult väikese maksumusega pakkumusi käsitlevad erisätted; samuti lepingute muutmiseks teatavaid nõudeid kehtestavad sätted. Ehitustööde kontsessioonide andmine on praegu reguleeritud terve rea teiste õigusaktide sätetega,<sup>29</sup> samas kui teenuste kontsessioonide andmine on hõlmatud vaid Euroopa Liidu toimimise lepingu üldpõhimõtetega.

Mõni liikmesriik on välja töötanud konkreetseid sätteid riigihangetes esineva korruptsiooni käsitlemiseks või kohaldab konkreetseid meetmeid, mille eesmärk on vähendada korruptsiooniohtu, nagu seda on kirjeldatud allpool. Enamik liikmesriike tegeleb aga riigihangetes esineva korruptsiooniga üldiste korruptsiooni käsitlevate õigusaktide kaudu.

Andmebaasi TED (Tenders Electronic Daily), mis on *Euroopa Liidu Teataja* kaasande veebiversioon, uuendatakse järjepidevalt kogu Euroopas avaldatavate pakkumiskutsetega. Hanketeated ja lepingu sõlmimise teated, mis ületavad riigihangete direktiivides sätestatud lävendeid, avaldatakse *Euroopa Liidu Teataja* kaasandes TED. 2012. aasta riigihankemenetluste rakendamise aruandes märgiti, et avaldatud hanketeade ja lepingu sõlmimise teadete arv on viimastel aastatel pidevalt suurenenud<sup>30</sup>. See näitab, et direktiivid ja andmebaas TED on aidanud kaasa pakkumuste ja riigihankelepingute sõlmimise teadete avalikustamisele.

28 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/18/EÜ, 31. märts 2004, ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (ELT L 134, 30.4.2004, lk 114); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/17/EÜ, 31. märts 2004, millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused (ELT L 134, 30.4.2004, lk 1); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EÜ, 13. juuli 2009, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ostjate poolt sõlmitavate ehitustööde ning asjade ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise kord ja muudetakse direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ (ELT L 216, 20.8.2009, lk 76).

Nõukogu direktiiv 89/665/EMÜ, 21. detsember 1989, riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT L 395, 30.12.1989, lk 33), mida on muudetud direktiiviga 2007/66/EÜ ja nõukogu 25. veebruari 1992. aasta direktiiviga 92/13/EMÜ veevarustus-, energeetika-, transpordi- ja telekommunikatsioonisektoris tegutsevate üksuste hankemenetlusi käsitlevate ühenduse eeskirjade kohaldamisega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT L 76, 23.3.1992, lk 14–20).

29 Ehitustööde kontsessioonide andmist reguleeritakse praegu Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiiviga 2004/18/EÜ (ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta), samas kui piiriülest huvi pakkuvate teenuste kontsessioonide andmise suhtes kohaldatakse aluslepingu põhimõtteid, eriti kaupade vaba liikumise, asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse põhimõtteid, samuti nendest tulenevaid põhimõtteid, nt võrdse kohtlemise, mittediskrimineerimise, vastastikuse tunnustamise, proportsionaalsuse ja läbipaistvuse põhimõtteid.

30 SWD(2012) 342 final: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf).

## ***Järelevalve ELi riigihanke-eeskirjade nõuetekohase kohaldamise üle***

Euroopa Liidu aluslepingute täitmise järelvalvajana tegutseb komisjon Euroopa riigihanke-eeskirjade võimaliku rikkumise korral kas saadud kaebuse alusel või omal algatusel. Seda tehes püüab komisjon tagada kinnipidamise riigihanke-eeskirjadest, olenemata eeskirjade rikkumise põhjustest ja sellest, kas rikkumine pandi toime teadlikult, ebapiisavate teadmiste või vigade tõttu.

Üldjuhul ei uuri komisjon seda, kas ELi riigihanke-eeskirjade rikkumine võis olla tingitud korruptsioonist. See kuulub liikmesriikide pädevusse. Sellele vaatamata osutatakse rikkumismenetlustes<sup>31</sup> tihti eeskirjade eiramisele, mis viitab teatavale haavatavusele riigihanke-eeskirjade kohaldamisel, millel on samuti tähtis roll korruptsiooni ärahoidmise ja kontrollimehhanismide tõhususe hindamise seisukohast.

2012. aasta riigihankemenetluste rakendamise aruandes osutas komisjon 97 pooleliolevale rikkumismenetlusele, mis on seotud riigihanke-eeskirjade ebaõige kohaldamisega. Rohkem kui pooled neist sai panna vaid kolme liikmesriigi arvele. Enamik menetlustest oli seotud kahtlustega, mis puudutasid väljakuulutamisetähtaajade läbimistega hankemenetluste põhjendamatut kasutamist, diskrimineerimist, otselepinguid, läbipaistvuse puudumist, lepingu põhjendamatut muutmist, sise-eeskirjade ebaõiget kohaldamist või Euroopa Liidu toimimise lepingu üldpõhimõtete rikkumist<sup>32</sup>.

Kui vaadelda nende juhtumite liike, mille puhul komisjon algatab rikkumismenetluste seoses ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamist käsitlevate ELi eeskirjade väidetava rikkumisega, on kõige probleemsem väljakuulutamisetähtaajade läbimistega hankemenetlus. Ebaõiget kohaldamist leidub kõige rohkem infrastruktuuri sektoris, sellele järgnevad reovesi ja jäätmed, IT-teenuste hanked, raudtee-, tervishoiu- ja energeetikasektor.

## ***Käimasolevad ELi õigusaktide reformid***

Põhjalik analüüs on näidanud, et riigihankeid käsitlevad direktiivid on märkimisväärses ulatuses oma eesmärgid saavutanud<sup>33</sup>. Tänu direktiividele on paranenud läbipaistvus ja konkurents, samas kui madalamate hindade kaudu on saavutatud oluline kokkuhoid. Sellele vaatamata leitakse, et menetlusi tuleks veelgi lihtsustada ja pettuse- ja korruptsioonivastaseid tagatiseid tugevdada. Seepärast tegi komisjon detsembris 2011 ettepaneku riigihankete direktiivide läbivaatamiseks. Kavandatud uued õigusaktid hõlmavad vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektorit,<sup>34</sup> ehitustööde, asjade ja teenuste riigihankelepinguid<sup>35</sup> ja ELi tasandil reguleeritavaid kontsessioone. Komisjon on teinud ettepaneku järgmiste sätete

31 Rikkumismenetlused on Euroopa Komisjoni algatatud menetlused liikmesriigi vastu, kui väidetavalt on rikutud ELi õigust. Iga liikmesriik vastutab ELi õiguse rakendamise eest (rakendusmeetmete vastuvõtmine kindlaksmääratud tähtajaks, vastavus ja nõuetekohane kohaldamine) oma õigusüsteemis. Euroopa Komisjon vastutab ELi õiguse nõuetekohase kohaldamise tagamise eest. Seega, kui liikmesriik ei tegutse vastavalt ELi õiguse nõuetele või jätab need täitmata, on Euroopa Komisjonil pädevus püüda selline ELi õiguse rikkumine lõpetada ja vajaduse korral saata juhtum edasi Euroopa Liidu Kohtusse. Komisjon võib algatada kolme liiki rikkumismenetlusi: kui rakendusmeetmetest ei teatata kindlaksmääratud tähtajaks, kui ülevõtmine ei ole kooskõlas ELi eeskirjadega ning kui kohaldamine ei ole nõuetekohane (tegevus või nõuete täitmata jätmine, mis on seostatav liikmesriikidega).

32 Muud rikkumised hõlmasid: segadused valiku- ja lepingu sõlmimise kriteeriumidega, avaliku sektori sisese koostöö (muu kui asutusesisene koostöö) eeskirjade ebaõige kohaldamine, lepingu väärtuse arvutamine, valikukriteeriumid (muud kui diskrimineerivad kriteeriumid), põhjendamatult kõrvaldamine menetlusest, raamlepingud ning kaitse- ja julgeolekuerandi põhjendamatult kasutamine.

33 Hindamisaruanne (SEK(2011) 853 (lõplik).

34 KOM(2011) 895 (lõplik): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0895:FIN:EN:PDF>.

35 KOM(2011) 896 (lõplik): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:EN:PDF>.



kohta: huvide konfliktid (määratletakse ELi õigusaktides esimest korda), korruptsiooni, pettust ja huvide konflikte käsitlevad koondandmed, rangemad eeskirjad lepingute muutmiseks, menetlusest kõrvalejätmise laiemad kriteeriumid ning järelevalve sõlmitud lepingute üle. See komisjoni ettepanek on praegu Euroopa Parlamendis ja nõukogus arutamisel. Ettepanek hõlmas ka järelevalve kehtestamist riigihanke-eeskirjade rakendamise üle, punase lipuga märgistamist ja hoiatussüsteeme pettuse ja korruptsiooni avastamiseks. Kuid liikmesriigid esitasid nende meetmete suhtes põhimõttelisi vastuväiteid, sest pidasid neid oma ametiasutuste jaoks liiga tülikaks.

Kontsessioonilepingute sõlmimist käsitleva ettepaneku<sup>36</sup> eesmärk on vähendada ebakindlust kontsessioonilepingute sõlmimisel ja soodustada infrastruktuuri ja strateegilistesse teenustesse tehtavaid riiklikke ja erainvesteeringuid parima hinna ja kvaliteedi suhtega. Kontsessioonide direktiivi ettepanek sisaldab samuti sätteid, millega nähakse ette, et liikmesriigid peavad vastu võtma eeskirjad ebaseadusliku eelistamise ja korruptsiooni tõkestamiseks ning huvide konfliktide vältimiseks, et tagada lepingu sõlmimise menetluse läbipaistvus ja kõigi pakkujate võrdne kohtlemine.

Riigihankeid käsitlev uus pakett võetakse loodetavasti vastu 2014. aasta alguses.

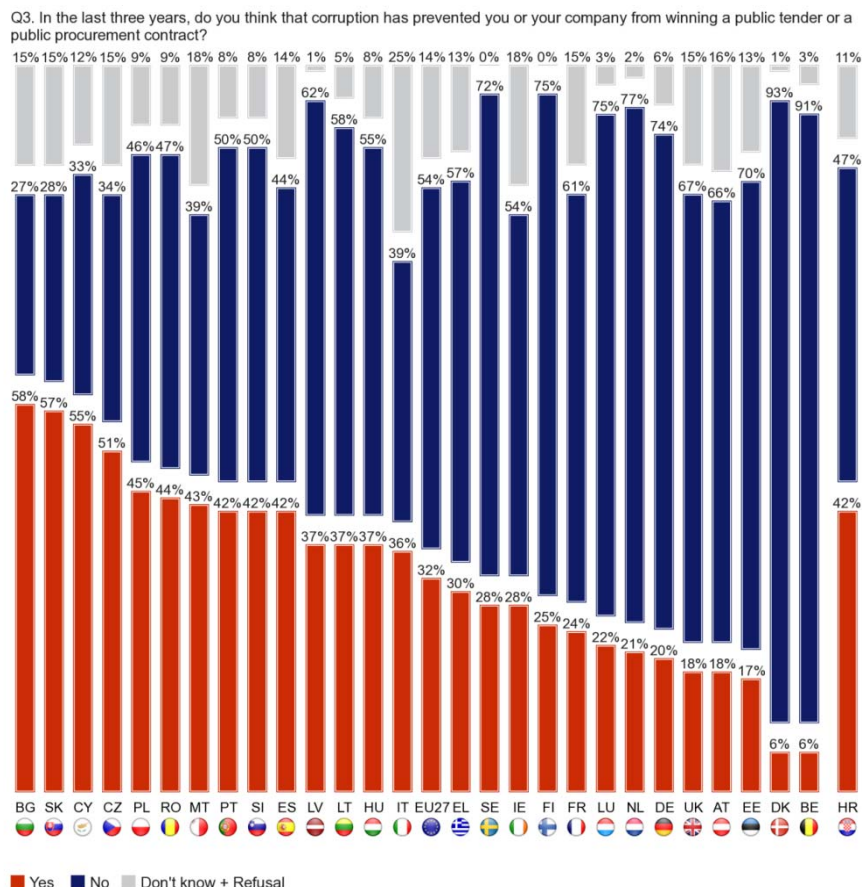
### ***Korruptsiooni käsitlevate Eurobaromeetri uuringute tulemused***

Vastavalt Eurobaromeetri 2013. aasta kiiruuringule ettevõtjaid mõjutava korruptsiooni kohta<sup>37</sup> väitis rohkem kui kolm liikmesriikides korraldatud riigihangetes osalenud ettevõtjat kümnest (32 %), et korruptsiooni tõttu ei õnnestunud neil lepingut saada. Seda seisukohta jagasid eeskätt ehitussektori ettevõtjad (35 %) ja masinaehitussektori ettevõtjad (33 %). Üle poole selliste ettevõtjate esindajatest Bulgaarias (58 %), Slovakkias (57 %), Küprosel (55 %) ja Tšehhi Vabariigis (51 %) väidab, et nendega on nõnda juhtunud.

---

36 KOM(2011) 897 (lõplik): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0897:FIN:EN:PDF>.

37 2013. aasta Eurobaromeetri kiiruuring 374.



Sama uuringu kohaselt on bürokraatia (21 %) ja teatavatele osalejatele kehtestatud erikriteeriumid (16 %) peamised põhjused, miks ettevõtjad ei ole viimase kolme aasta jooksul osalenud avalikul pakkumis-/ hankemenetlusel. Rohkem kui neli ettevõtjat kümnest väidab, et riigihankemenetlustes on laialt levinud ebaseaduslikud võtted, eriti teatavatele ettevõtjatele kehtestatud erikriteeriumid (57 %), huvide konflikt pakkumiste hindamisel (54 %), pakkumise kooskõlastamine (52 %), ebaselged valiku- ja hindamiskriteeriumid (51 %), pakkujate kaasamine tingimuste väljatöötamisse (48 %), läbirääkimistega hankemenetluse kuritarvitamine (47 %), erakorraliste põhjuste toomine konkurentsi välistava või kiirmenetluse kasutamise põhjendusena (46 %) ja lepingutingimuste muutmine pärast lepingu sõlmimist (44 %). Kõige tõenäolisemalt väidavad masinaehitus- ja ehitusettevõtjad, et selline tava on laialt levinud.

Rohkem kui pool kõigist ettevõtjatest väidab, et korruptsioon on laialt levinud riigi ametiasutuste (56%) ja piirkondlike/kohalike (60%) ametiasutuste korraldatavate riigihangete puhul.

Vastavalt Eurobaromeetri 2013. aasta kiiruuringule korruptsiooni kohta leiab 45% küsitletud eurooplastest, et altkäemaksud ja ametiseisundi kuritarvitamine isikliku kasu eesmärgil on riigihankelepingute sõlmimisega tegelevate ametnike hulgas laialt levinud. Riigid, mille kohta kõige tõenäolisemalt väidetakse, et sealsete riigihankelepingute sõlmimisega tegelevate ametnike hulgas levib korruptsioon, on Tšehhi Vabariik (69 %), Madalmaad (64 %), Kreeka (55 %), Sloveenia (60 %), Horvaatia (58 %) ja Itaalia (55 %). Kõige positiivsemalt hinnatakse selle valdkonna ametnikke Taanis (22 %), Soomes (31 %), Iirimaal (32 %), Luksemburgis (32 %) ja Ühendkuningriigis (33 %).

## **B. Riigihangetes esineva korruptsiooniohuga tegelemise positiivsed ja negatiivsed tavad**

### ***Üldised märkused***

Selles peatükis vaadeldakse riigihangetega seonduvat korruptsiooniohtu, võttes aluseks käesolevas ELi korruptsioonivastase tegevuse aruandes esitatud tähelepanekuid, samuti muid komisjoni uuringuid ja andmeid. Analüüsis võetakse arvesse riigihanke protsessi kõiki etappe, st pakkumisele eelnev etapp (sealhulgas vajaduste hindamine ja spetsifikatsioonid), pakkumine (sealhulgas lepingu sõlmimise protsess: valik, hindamine ja lepingu sõlmimine) ja lepingu sõlmimisele järgnev etapp. Arvesse võetakse ka lepingu täitmise etappi. See on kooskõlas 2009. aasta OECD analüüsiga, milles rõhutati vajadust võtta täiendavaid meetmeid, et ennetada korruptsiooniohtu kogu riigihankemenetluse jooksul, st alustades vajaduste hindamise etapist ja lõpetades lepingute haldamise ja väljamaksetega, võttes samuti arvesse riigi julgeoleku eesmärgil ja eriolukorras tehtavaid hankemenetlusi<sup>38</sup>.

Selles osas vaadeldakse ELis kohaldatavaid positiivseid ja negatiivseid tavasid üldisemalt, kuid mõnes riiki käsitlevas peatükis analüüsitakse riigihankemenetluse aspekte ka põhjalikumalt. Liikmesriigid, kelle kohta tehti riigihangetes esineva korruptsiooniohu põhjalikum riigipõhine analüüs, valiti välja, hinnates probleemi ulatust ja/või selle tekitatud tagajärgede raskust. See ei tähenda, et ülejäänud liikmesriigid ei pea riigihangetega seonduvatele küsimustele enam tähelepanu pöörama. Komisjon lihtsalt otsustas tegeleda eelisjärjekorras muude korruptsiooniga seonduvate probleemidega, mis olid riigihangetega võrreldes rohkem esiplaanil.

Kui ELi vahendite haldamisel esineb korruptsionikahtlus ja huvide konflikt, võib kehtivate ELi määruste kohaselt maksete tegemise katkestada või peatada kuni liikmesriigid on võtnud parandusmeetmeid, sealhulgas tugevdanud juhtimis- ja kontrollisüsteeme.

Üldiste ja riigipõhiste analüüsides eesmärk ei ole kehtestada selle valdkonna universaalseid võrdlusaluseid, vaid välja tuua haavatavused ja vastavad lahendused (nii ärahoidmise kui ohjamise poole pealt), mis on praktikas olnud edukad või läbi kukkunud.

### **Konkreetsed leiud**

#### ***Riskivaldkonnad ja korruptsioonilmingud***

Liikmesriikides riigihangete valdkonnas korruptsioonisüüdistuse saanud juhtumite hulgas esineb kõige enam järgmisi probleeme: eritingimuste kehtestamine teatavate pakkujate eelistamiseks, riigihanke jaotamine väiksemateks pakkumisteks konkurentsipõhise menetluse vältimiseks, huvide konfliktid, mis mõjutavad menetluse eri etappe ja mis lisaks riigihangetega tegelevatele ametnikele hõlmavad ka kõrgema tasandi avaliku sektori hankijaid, ebaproportsionaalsed ja põhjendamatud valikukriteeriumid, pakkujate põhjendamatult menetlusest kõrvalejätmine, erakorraliste menetluste põhjendamatult kasutamine, selliste olukordade ebapiisav analüüs, kui pakkumine on tehtud liiga madala hinnaga, ülemäärane kinnipidamine madalaima hinna kriteeriumist, mis õõnestab tulemuste kvaliteeti ja suutlikkust teenust osutada, ning pakkumiste avaldamisel tehtavad põhjendamatud erandid. Lisaks riigihankemenetlusele on auditite käigus välja selgitatud ohud, mis on seotud lepingu sõlmimisele järgneva etapiga, kus võib esineda altkäemaksu andmist ja tulemuste kvaliteedi tahtlikku õõnestamist. Korruptsioonijuhtumite puhul tuvastatud muud

---

38 <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesforintegrityinpublicprocurement.htm>.

lepingu sõlmimise järgsed ilmingud on: hankelepingutesse tehtud muudatuste ebapiisav põhjendamine, lepingute tehniliste kirjelduste hilisem muutmine ja eelarve suurendamine.

2013. aasta uuringus korruptsiooni avastamise ja vähendamise kohta ELi riigihangetes<sup>39</sup> toodi välja neli peamist eeskirjade eiramise liiki 96 juhtumi puhul, mille kohta oli kohus lõplikus otsuses esitanud korruptsioonisüüdistuse või kus korruptiivne tegevus oli ilmne. Eiramise liigid olid järgmised: 1) pakkumismahhinatsioonid (pakkumiste esitamise piiramine, täiendavad pakkumised, kordamööda pakkumine ja allhanked), kui leping on nõ lubatud anda ühele töövõtjale riigiametnike nõusolekul või ilma selleta; 2) altkäemaksud, kui riigiametnik küsib või võtab altkäemaksu, mis arvestatakse pakkumis- ja haldusmenetluse hulka; 3) huvide konflikt; 4) muud eiramised, sealhulgas tahtlikud juhtimisvead / ükskõiksus, kui ametnikud ei tee nõuetekohaseid kontrole, ei järgi nõutavat menetlust ja/või taluvad töövõtjate ilmseid tahtlikke juhtimisvigu või on vigade suhtes ükskõiksed.

Kuigi läbirääkimistega hankemenetlus ja otselepingute sõlmimine on teatavates olukordades õigustatud, esineb juhtumeid, kui seda tehakse konkurentsipõhise hankemenetluse kohustuste vältimiseks. Mõnes liikmesriigis kasutatakse konkurentsi välistavaid hankemenetlusi tunduvalt üle ELi keskmise. Läbirääkimistega hankemenetluste põhjendamatu kasutamine suurendab samuti korruptiivse tegevuse ohtu. Läbirääkimistega hankemenetluste ja otselepingute kuritarvitamise ohu vähendamiseks on mõned liikmesriigid ette näinud õigusliku kohustuse eelnevalt teavitada väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetluse kasutamisest riigihangete järelevalve- või kontrolliasutust.

Riigihangetes esineva korruptsiooni suhtes on kõige haavatavamad ehitus-, energeetika-, transpordi- ja tervishoiusektor.

Mitmes liikmesriigis, kus väidetavalt esines erakondade ebaseaduslikku rahastamist, pakuti sellist rahastamist väidetavalt vastutasuks riigihankelepingute sõlmimist võimaldavate otsuste eest. Mõnel juhul oli tegemist ettevõtjate ning kesk- ja kohaliku tasandi poliitikute liiga tihedate sidemetega, mis soodustasid riigihankelepingute sõlmimisega seotud väidetavat korruptiivset tegevust.

### ***Riigihangetega seonduvad ohud piirkondlikul ja kohalikul tasandil***

Piirkondliku ja kohaliku tasandi riigihanked tekitavad probleeme siis, kui kohalikel ametiasutustel on lai otsustusõigus, kuid puuduvad vajalikud järelevalvemeetmed, kui märkimisväärne osa avaliku sektori vahenditest jagatakse just sellel tasandil ning kui sise- ja väliskontroll on nõrk. Lähenedes etapis olevate riikide puhul kaasrahastatakse suurt osa riiklikest investeeringutest struktuurifondidest, mille haldamis- ja kontrollinõuded ohtusid leevendada. Kuid nende tõhus rakendamine jääb tõeliseks katsumuseks. Mõnes liikmesriigis tuvastati kontrollimehhanismidega, et ametnikud kasutasid kohaliku omavalitsuse vara tehingute sõlmimiseks nendega seotud äriühingutega. Mõnes omavalitsusüksuses ja piirkonnas koondusid kliendivõrgustikud tugevasti väikeste huvirühmade ümber. Enamiku selliste juhtumitega kaasnesid süüdistused või kahtlused erakondade ebaseaduslikus rahastamises, isiklikus ebaseaduslikus rikastumises, riiklike või ELi vahendite ümbersuunamises, ebaseaduslikus eelistamises ja huvide konfliktides. Mõnes liikmesriigis esines juhtumeid, kus organiseeritud kuritegevuse juhid olid omavalitsuse tasandil asutanud erakonna või imbinud volikogusse, et avaldada survet kohaliku tasandi õiguskaitseasutuste ja

39 „Korruptsiooni avastamine ja vähendamine ELi riigihangetes – metoodika väljatöötamine korruptsiooni otsekulude hindamiseks ja ELi korruptsioonivastase võitluse valdkonna hindamismehhanismi muud elemendid,“ 30. juuni 2013, PricewaterhouseCoopers ja ECORYS.

kohtu tegevusele ning osaleda riigihangetega seotud mahhinatsioonides. Selle ohu vastu võitlemiseks on mõned omavalitsused rakendanud korruptsioonivastaseid meetmeid, nt kehtestanud omavalitsusesisese finantsjuhtimis- ja kontrollisüsteemi.

Kohalikul tasandil on kõige korruptsioonialtimate linnaehitus ja jäätmekäitus. Mõnes liikmesriigis kõrgemal tasandil aset leidnud korruptsioonijuhtumite puhul, millesse olid kaasatud piirkondliku ja kohaliku tasandi ametnikud, tehti tulevaste ehituslepingutega seonduvad detailplaneeringu muutmist käsitlevad otsused<sup>40</sup> kohalike arendajate surve all.

Mõne liikmesriigi kohalikud omavalitsused on välja töötanud usaldusväärse või korruptsioonivastase võitluse tegevuskava või on neil palutud seda teha. Kuigi mõned neist on formaalsed, ebaühtlased ja nende tegelikku mõju on raske hinnata, on teistel õnnestunud välja töötada praktiliselt toimivad mudelid. Avaliku sektori hankijad on mõnes liikmesriigis kohustatud välja töötama oma usaldusväärse kavade ja hindama korruptsiooniohtu.

Kodanikuühiskonna algatustel on mõnel juhul olnud kohalike omavalitsuste usaldusväärsele kasulik mõju riiklike kulutuste läbipaistvuse seisukohast.

#### 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. Rohkem üksikasju leiab Slovakkia käsitlevast peatükist.

#### Suunised riigihangetes esineva korruptsiooni ärahoidmiseks kohalikul tasandil – Saksamaa

Saksamaa linnade ja omavalitsuste liit ning väikese ja keskmise suurusega ehitustöövõtjate liit töötasid välja riigihangetes esineva korruptsiooni ärahoidmist käsitleva brošüüri, milles esitatakse ülevaade linnade ja omavalitsuste tasandi riigihangetes esineva korruptsiooni ennetusmeetmetest<sup>41</sup>. Need hõlmavad järgmisi meetmeid: teadlikkuse suurendamine ja toimumisjuhendid; töötajate rotatsioon; range kinnipidamine „nelja silma“ põhimõttest; selged eeskirjad sponsorluse kohta ja keeld võtta vastu kingitusi; tsentraliseeritud asutuste loomine pakkumuste korraldamiseks ja lepingute sõlmimiseks; pakkumuse üksikasjalik kirjeldus ja eelarvestuse kontroll; pakkumismenetluse korraldus, sealhulgas pakkumuste saladuse hoidmine ja hilisemate mahhinatsioonide ärahoidmine; e-riigihangete suurem kasutamine; menetluste dokumenteerimine ja järelevalveasutustepoolne tõhus kontroll; korruptsioonis süüdi mõistetud ettevõtjate menetlusest kõrvalejätmine ja nn musta nimekirja / korruptsiooniregistri pidamine.

#### **Huvide konfliktid ja varade avalikustamine**

Liikmesriikides reguleeritakse huvide konflikte korruptsiooni ärahoidmist käsitlevate üldiste õigusaktidega või riigihankeid käsitlevate erisätetega. Riigihangetes esinevate huvide konfliktide ärahoidmise ja avastamise tõhusus sõltub seega kogu valdkonna üldiste kontrollimehhanismide tõhususest. On täheldatud haavatavusi seoses huvide konfliktidega,

40 Otsused, millega muudetakse kinnisvara/maa või ümbruskonna detailplaneeringut. Iga detailplaneeringuga seonduvad piirangud ja kohustused.

41 Eeskätt on see mõeldud kasutamiseks suunistena ehitussektori riigihangetes, mis on eriti korruptsioonialdis valdkond, kuid seda saab kasutada ka omavalitsuste riigihangete puhul.

mis mõjutavad kohaliku tasandi riigihankemenetlusi. Mõned liikmesriigid tegid koostöös korruptsioonivastase võitlusega tegeleva või sõltumatu asutusega eesmärgipäraseid kontrolle, et avastada huvide konflikte eriti korruptsioonialdistes valdkondades. Selle tulemusena avastati hulgaliselt huvide konflikte hõlmavaid juhtumeid ja riigihankelepinguid, mis olid sõlmitud isikliku kasu eesmärgil, kahjustades üldisi huve.

Olukordades, kus riigiametnike suhtes kehtivad varade avalikustamise eeskirjad, kehtivad need peaaegu alati ka riigihangetega tegelevate ametnike suhtes.

*Lisateavet leiab osast „Peamised järeldused,“ samuti huvide konflikte ja varade avalikustamist käsitlevatest punktidest.*

### ***Korruptsiooni riskijuhtimise poliitika<sup>42</sup>***

Mitu liikmesriiki on riigihangete reformid hiljuti läbi viinud või on neid läbi viimas. Reformide eesmärk on suurendada läbipaistvust ja toetada ausat konkurentsi. Mõni liikmesriik on välja töötanud riikliku korruptsioonivastase võitluse strateegia, mis hõlmab riigihangetes esineva korruptsiooni tõkestamist ja selle ohjeldamist. Õigusaktide sagedased muutmised on aga mõnes liikmesriigis põhjustanud õiguslikku ebakindlust ning vajakajäämisi rakendamises ja vastavates kontrollimehhanismides. Samuti leitakse, et õigusaktide keerukus takistab sujuvat rakendamist.

Vaid mõnes liikmesriigis nõutakse avaliku sektori hankijatelt usaldusväärse kavade vastuvõtmist ja korruptsiooniohu hindamist. Enamasti tehakse selliseid ohuhindamisi koostöös õiguskaitseasutuste või korruptsiooni vastu võitlevate asutustega. On liikmesriike, kes on mõnda aega kasutanud punase lipukesega tähistamise süsteeme<sup>43</sup> ja on parandanud teadlikkust kesk- ja kohalikul tasandil. Samuti on mõnes liikmesriigis spetsiaalsed riskijuhtimise vahendid, mis on välja töötatud konkreetseid riikliku või piirkondliku tasandi probleeme silmas pidades.

#### ***Riskijuhtimise vahendid ja Itaalia riigihangete platvormid***

*Mitmed piirkondliku ja kohaliku tasandi omavalitsuste võrgud ja liidud rakendavad aktiivselt meetmeid, et tõkestada maffia sisseimbumist riigi struktuuridesse ja edendada riigihangete läbipaistvust piirkondlikul tasandil (nt Avviso Pubblico, ITACA<sup>44</sup>). Riigiasutused on võtnud palju muid meetmeid, et tõkestada kuritegelike jõudude sisseimbumist riigihangetesse (nt projekt CAPACI – automatiseeritud menetlused, et vältida kuritegelike jõudude sisseimbumist riigihangetesse – suurte riiklike ehitustööde järelevalve koordineerimise komitee projekt ja suunised maffiavastaste kontrollide tegemiseks suurte infrastruktuuriprojektide puhul). Rohkem üksikasju leiab Itaaliat käsitlevast peatükist.*

Riikliku ja/või piirkondliku või kohaliku tasandi riigihangetes avastatud korruptsioonijuhtumeid või huvide konflikte käsitlevaid andmeid koondatakse või hoitakse väga harva riiklikus registris. Sellist koondandmete kogumist peavad liikmesriigid üldjuhul liigseks halduskoormuseks. Kuid neid andmeid saaks kasutada usaldusväärsete

42 Riskijuhtimise poliitika hõlmab ohtude avastamist, hindamist ja prioriseerimist, millele järgnevad konkreetsete meetmed ohtude võimaliku mõju leevendamiseks ja kontrollimiseks.

43 Punase lipukesega tähistamise süsteemid, mille eesmärk on aidata avaliku sektori hankijatel või riigihangetega tegelevatel keskasutustel avastada korruptiivset tegevust, on nn hoiatussüsteemid, mis sisaldavad teatavate näitajate avastamist ja järelevalvet, mille esinemine võib viidata korruptiivse käitumise kahtlusele (nt mitme sellise näitaja puhul võib süsteem anda lipukesega hoiatuse, millele peab järgnema põhjalikum kontroll).

44 Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale.

riskianalüüside väljatöötamiseks ja korruptsioonivastase võitluse poliitika ühetaolise rakendamise tagamiseks riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil.

Korrapäraste ja struktureeritud turu-uuringute kasutamine enne riigihanke korraldamist ei ole levinud tava. Erandiks on keerulised ja väga kallid riigihanked. Vaid väga vähestes liikmesriikides töötatakse kesksel või kohalikul tasandil välja ühikukulude andmebaase – üldjuhul on need sektoripõhised. Selliste andmebaasidega saaks teha võrdlevat analüüsi sarnaste projektide (nt tarned või ehitustööd) ja nende tulemuste vahel. Need aitaksid suure mittevastavuse korral avastada korruptiivse käitumise ohtu või kahtlust, kuigi sellel lähenemisviisil on ka piiranguid, arvestades toodete keerukust ja sisendeid, millest lõpptulemus koosneb<sup>45</sup>.

### ***Läbipaistvus***

Osaliselt riigihangete direktiivide ülevõtmise ja rakendamise tulemusena on enamikus liikmesriikides märkimisväärselt paranenud riigihankemenetluste läbipaistvus. Mõned riigid on võtnud täiendavaid meetmeid, et tagada reaajas ja kasutajasõbralikus formaadis riigi ametiasutuste raamatupidamise aastaaruannete ja bilansside, sealhulgas ehitustööde ja teenuste riigihankelepingute üksikasjalike kulude avaldamine.

#### *Avaliku sektori raha jälgimine – Sloveenia korruptsiooni tõkestamise komisjoni online-rakendus*

Online-rakendusest „Supervizor“ saab teavet seadusandliku, kohtu- või täidesaatva võimu, autonoomsete asutuste, kohalike kogukondade ja nende juriidilise staatusega harude jms äritegevuse kohta. Rakendus sisaldab andmeid lepinguosaliste, suurimate vahendite saajate, nendega seotud juriidiliste isikute, kuupäevade, rahasummade ja tehingute eesmärgi kohta. Rakenduse kaudu saab ülevaate sellest, kuidas avalik sektor kasutab keskmiselt 4,7 miljardit eurot aastas kaupade ja teenuste ostuks. Lisaks leiab rakendusest üksikasju riigiettevõtete ja riigi kontrolli alla kuuluvate ettevõtete juhatuste ja nõukogude kohta ning nende ettevõtete aastaaruanded. Selline läbipaistev süsteem lihtsustab vigade avastamist riigihangetes ja kulutustes.

#### *Riiklik veebiportaal, kuhu on koondatud riigihankelepingute alane teave (BASE) – Portugal*

Pärast riigihankelepingute seaduse jõustumist on Portugalis alates 2008. aastast kasutusel veebiportaal BASE ([www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt)), kuhu on koondatud teave riigihankelepingute kohta. Portaali haldamise eest vastutab ehituse ja kinnisvara instituut (InCI). BASE saab andmeid Portugali ametliku väljaande veebiversioonist ja lepingu sõlmimisele eelnevate avatud ja piiratud hankemenetlustega seoses sertifitseeritud elektroonilistelt platvormidelt. Kõik avaliku sektori hankijad lisavad portaali vastavasse lahtrisse lepingu andmed, laadivad üles lepingud ja lisavad andmed oma tegevuse kohta. Ajavahemikul 2008–2011 kajastati portaalis BASE vaid otselepinguid. Alates 2012. aasta jaanuarist tuleb selles kajastada kõik lepingud, mis on sõlmitud riigihankelepingute seaduse reguleerimisalasse kuuluvate menetluste raames. Lisaks sisaldab andmebaas teavet lepingu täitmise kohta. Lepingute avaldamine portaalis BASE ja Portugali ametlikus väljaandes on nüüdseks tehtud kohustuslikuks otsekohanduste, juba sõlmitud lepingute 15% hinnatõusu ja võimalike trahvide puhul.

45 Näiteks võivad maantee ehitamisel kasutatavad materjalid märkimisväärselt piirkonniti erineda, sõltudes kliimast, geograafilisest eripärast ja kohast, kuhu teed ehitatakse.

### Riigihangete elektrooniline andmebaas – Horvaatia

*2013. aasta märtsis käivitas kohalik valitsusväline organisatsioon ELi rahastatud projekti tulemusena veebiportaali ja riigihangete elektroonilise andmebaasi. Andmebaasi on koondatud teave riigihankemenetluste rakendamise ja riigihankemenetlustes osalevate ettevõtete kohta ning see on üldsusele tasuta kättesaadav. Elektrooniline andmebaas sisaldab ka teavet riigiametnike varade ja huvide kohta kooskõlas varade avalikustamise eeskirjadega. Sellised koondandmed võimaldavad teha ristkontrolle.*

Mõnes liikmesriigis piiravad liiga laiad erandid ja riigihanke dokumentide konfidentsiaalsuse lai määratlus juurdepääsu riigihankeid käsitlevatele dokumentidele ja teabele.

Teistes jälle ei järgita riigi omandis olevate ettevõtete korraldatavate riigihangete puhul samaväärsed läbipaistvus-, konkurentsi- ja järelevalvestandardeid kui tavapäraste riigihankemenetluste puhul. Mõnes liikmesriigis on esinenud juhtumeid, kus riigi omandis olevad ettevõtted sõlmisid eelistatud partneritega turuhinnast kõrgema hinnaga hankelepingud, mis ei põhine konkurentsil.

Sõlmitud lepingute avaldamine ei ole ELis veel laialt levinud, kuigi on liikmesriike, kus lepingud avaldatakse täielikul kujul. Ühes liikmesriigis on see ka lepingu kehtivuse eeltingimus (st leping tuleb avaldada kolme kuu jooksul alates sellele allakirjutamisest, vastasel korral on leping tühine).

### **Usaldusväarsuse paktid ja kodanikuühiskond**

Usaldusväarsuse paktid on kokkulepped, mille sõlmivad konkreetse projekti jaoks avaliku sektori hankija ja pakkuja, kes kinnitavad, et nad hoiduvad mis tahes korruptiivsest tegevusest. Sellised kokkulepped hõlmavad ka teatavaid sätteid, mis käsitlevad järelevalvet, läbipaistvust ja karistusi. Usaldusväarsuse paktide tõhusa rakendamise tagamiseks teevad kodanikuühiskonna rühmad sageli nende üle järelevalvet. Kaugeleulatuvat läbipaistvuspoliitikat kasutavates liikmesriikides teeb kodanikuühiskond aktiivselt kompleksset järelevalvet hankemenetluste ja riigihankelepingute üle. Sageli valitsusväliste organisatsioonide algatusel kasutab mõni liikmesriik usaldusväarsuse pakke teatavate riigihangete, eriti suuremahuliste riigihankelepingute (nt mahukad infrastruktuuriprojektid) puhul.

### **E-riigihangete kasutamine**

Lisaks riigihankemenetluse tõhususe suurendamisele pakub e-riigihangete kasutamine lisatagatise korruptiivse tegevuse tõkestamise ja avastamise seisukohast, sest e-riigihanked aitavad suurendada läbipaistvust ja võimaldavad paremini rakendada standardmenetlusi ning lihtsustada kontrollimehhanisme. Praegused riigihankeid käsitlevad direktiivid sisaldavad sätteid, millega kehtestatakse liikmesriikidele nõue võtta kasutusele e-riigihanked, sealhulgas plaanitud hangete teadaannete elektrooniline avaldamine, elektrooniline teabevahetus (kaasa arvatud pakumuste esitamine) ja uued täielikult elektroonilised riigihanked, näiteks dünaamilised hankesüsteemid ja e-oksjonid. Direktiivide vastuvõtmise ajal 2004. aastal kuulus nende juurde ka tegevuskava<sup>46</sup>.

46 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/eprocurement/actionplan/actionplan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/actionplan/actionplan_en.pdf).



2012. aasta riigihankemenetluste rakendamise ülevaatest on näha, et e-riigihangete kasutamisel on tehtud edusamme, kuid kõigist ELi riigihankemenetlustest moodustavad need vaid 5–10 %. Siiski on mõned liikmesriigid teinud märkimisväärsed edusamme e-riigihangete täielikuks rakendamiseks lepingu sõlmimisele eelnevates etappides. Eelkõige kehtib see liikmesriikide kohta, kus e-riigihangete kasutamise kohustus on sätestatud riiklikes õigusaktides ja kus eeldatakse nende järkjärgulist rakendamist.

Riigihankeid käsitlevate komisjoni õigusaktide pakettis nähakse ette järkjärguline üleminek täielikult elektroonilisele teabevahetusele.

#### E-riigihankemenetluste rakendamise hea tava

*Leedu on teinud märkimisväärsed edusamme, et tagada juurdepääs riigihankeid käsitlevatele koondandmetele. Avaldatud teabe ulatus ületab ELi õiguses sätestatud nõudeid, hõlmates tehnilisi spetsifikatsioone käsitlevat eelnõu ning sõlmitud ja täidetud riigihankelepinguid. Hankijad peavad pakkumustes märkima ka allhankijad. Alates 2009. aastast tuleb vähemalt 50 % riigihangete pakkumuste koguväärtusest esitada elektrooniliselt. Selle tulemusena suurenes e-riigihangete kasutamine 2010. aastal 7,7 %-lt 63 %-le, jõudes 70 % eesmärgi künniseni 2013. aastal.*

*Eesti on käivitanud e-riigihangete keskkonna ja sellega seonduvad e-teenused (nt ettevõtete registreerimise ja haldamise portaali ja avaliku sektori arvepidamise tsentraliseerimine). Riigihangete register on e-riigihangete portaali, kus on elektrooniliselt avaldatud kõik riigihangete teadaanded alates 2003. aastast. Riigihangete seadusega nähakse ette ka elektrooniliste oksjonite, elektroonilise hankesüsteemi ja kataloogi kasutuselevõtt ja sätestatakse, et alates 2013. aastast peaks e-riigihangete osakaal moodustama kõigist riigihanketest 50 %. 2012. aastal toimus ligikaudu 15 % avalikest pakkumismenetlustest e-riigihangete süsteemi kaudu, mis on kolm korda rohkem kui 2011. aastal.*

*Portugali e-riigihangete programm käivitati 2003. aasta juunis keske ja kõrge kvaliteediga platvormina, mis edendab tõhusust ja konkurentsi riigihangete menetluse suurema läbipaistvuse ja kokkuhoiu kaudu. Portaalist <http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx> saab tasuta alla laadida pakkumuste kogu dokumentatsiooni ja spetsifikatsioone. Portaaliga kaudu antakse teada pakkumiskutsete kohta, saadakse hankijate järelepärimisi ja hallatakse kõiki elektroonilise teabevahetuse aspekte. Lepingute haldamise vahend tagab riigihankelepingute üleslaadimise, võimaldab teha järelevalvet sõlmitud lepingute üle ja kasutada e-arveid. Samuti aitab teabe haldamise süsteem koguda, salvestada ja süstematiseerida statistikat riigihankemenetluste kohta.*

*Eespool esitatu kohta leiab lisateavet vastavaid liikmesriike käsitlevatest peatükkidest.*

#### **Kontrollimehhanismid**

ELi kehtivate õigusaktide kohaselt on **keskse hankeasutuse** loomine vabatahtlik. Sellele vaatamata on enamik liikmesriike selle valiku oma siseriiklikesse õigusaktidesse sisse viinud. 2012. aasta riigihankemenetluste rakendamise aruandes märgiti, et enamasti määravad liikmesriigid konkreetse ametiasutuse, kes tegeleb paljude või kõigi hankemenetlusega seotud ülesannetega. Erandiks on juhud, kus vastutavat asutust konkreetselt ei määrata ja hankemenetlustega tegelemine on üksnes osa tema ülesannetest (nt konkurentsiasutused). Kuid mõnes liikmesriigis, kus keskne asutus on loodud, pärsib selle toimimist töötajate ja koolituse nappus, mis ei võimalda toime tulla järjest suureneva töökoormusega.

Õiguskaitsevahendeid käsitlevate direktiividega jäetakse liikmesriikide otsustada, kas **läbivaatamine** kuulub haldus- või kohtuasutuste pädevusse. Liikmesriigiti jagunevad osutatud kaks valikut pooleks. Mõnes liikmesriigis puuduvad piisavad tagatised, et kindlustada läbivaatamisega tegeleva asutuse sõltumatus poliitilisest sekkumisest, sealhulgas seoses juhtkonna ja töötajate töölevõtmisega.

Viimastel aastatel on **riigihanked muutunud professionaalsemaks**: nõudlust koondatakse ja hankeid tsentraliseeritakse, kasutades raamlepinguid (ligikaudu 17 % ajavahemikul 2006–2010 sõlmitud lepingute koguväärtusest<sup>47</sup>) ja ühishankeid (12 % koguväärtusest). Kesk- ja kohaliku tasandi valitsusasutused kasutavad järjest rohkem spetsialiseerunud asutusi, nt keskseid hankeasutusi, ja raamlepingute suurem kasutamine on muutmas riigihankemenetluse olemust. Praegu on see praktika liikmesriigiti väga erinev.

Seoses **teadlikkuse ja korruptsioonivastase võitluse poliitika** alase koolitusega, mis on enamikus liikmesriikides viimaste aastate jooksul paranenud, leiavad riigihangetega tegelevad ametnikud, et nende roll korruptiivse tegevuse avastamisel on suhteliselt piiratud. Lisaks on riigihangetega tegelevate ametiasutuste, õiguskaitseasutuste ja korruptsioonivastase võitlusega tegelevate asutuste vahelise koostöö tõhusus liikmesriigiti erinev. Sageli on koostöö formaalne ja statistikast on näha, et riigihangetega tegelevad ametiasutused on õiguskaitseasutustele või sõltumatutele asutustele väga harva esitanud teateid korruptsiooni või huvide konflikti kahtluse kohta.

Näib, et mõnes liikmesriigis, kus eriti **kohaliku tasandi** kontrollimehhanismid on nõrgad või killustunud, on riigihangetega tegelevate riiklike, kohalike ja piirkondlike asutuste hulgas levinud ebaseaduslik eelistamine riigi vahendite jaotamisel.

Kuigi liikmesriikides on **kontrollimehhanismide tõhusus** pakkumisele eelnevas, pakkumise ja lepingu sõlmimise etappides paranenud, ei ole järelevalve piisav täitmise (lepingu sõlmimisele järgnevas) etapis. Mõne riigi auditiasutus või riigikontroll on sageli viidanud sellele, et lepingu täitmise etapis esineb eeskirjade eiramisi. Paljudes liikmesriikides on muutunud tähtsaks auditiasutuse roll riigihankemenetlustes esinevate lünkade ja puuduste väljaselgitamisel. Sageli aga ei võeta auditiasutuse soovitude suhtes järelmeetmeid.

Pakkujate ja allhankijate isevastutust kontrollitakse riigihankemenetluste puhul harva. Vähemalt ühe liikmesriigi õigusaktid võimaldavad riigihankelepinguid sõlmida ettevõtjatega, kelle aktsionärid on anonüümsed, aga kellel puuduvad piisavad tagatised huvide konfliktide vältimiseks.

Mitmes liikmesriigis on endiselt probleeme järelevalve koordineerimise, osalise kattuvuse, ülesannete jagamise või kesk- ja kohaliku tasandi killustunud kontrollimehhanismidega, sealhulgas lepingu täitmise etapis.

Riigihangete kontrollimehhanismid, mida rakendatakse hangete puhul, mille väärtus jääb allapoole ELi õigusaktides ettenähtud taset, on enamikus liikmesriikides eriti nõrgad. Eelkõige tekitab see muret seoses lepingute väiksemateks osadeks jagamisega, et kõrvale hiilida ELi riigihangete nõuetest ja kontrollidest.

---

47 „Riigihanked Euroopas: kulud ja tõhusus,” PwC Ecorys London Economics, märts 2011.

## ***Menetlusest kõrvalejätmine***

ELi õigusaktidega on ette nähtud, et igal liikmesriigil peavad olema menetlusest kõrvalejätmise eeskirjad, mille kohaselt jäetakse hankemenetlusest kõrvale pakkujad, kelle kohta on kohtu lõplikus otsuses esitatud korruptsioonisüüdistus. Paljude riikide õigusaktid sisaldavad eneserehabilitatsiooni sätteid<sup>48</sup>. Liikmesriikidelt ei nõuta nn mustade nimekirjade avaldamist<sup>49</sup> ja üldjuhul nad selliseid nimekirju ka ei avalda. Paljudes liikmesriikides on avaliku sektori hankijatel vastastikune juurdepääs üksteise andmebaasidele, mis sisaldavad menetlusest kõrvale jäetud isikute nimesid. Rahvusvahelised mustad nimekirjad ei ole üldjuhul ELi liikmesriikides menetlusest kõrvalejätmise aluseks.

## ***Sanksioonid***

Enamikus liikmesriikides esineb korruptsioon riigihangetes altkäemaksude ja mõjuvõimuga kauplemise vormis. On liikmesriike, kus teatavad riigihangete toimumist mõjutavad konkreetset korruptsiooniga seotud õigusrikkumised on eraldi kuritegu. Korruptiivse käitumise või huvide konflikti avastamise korral hankemenetlus üldjuhul katkestatakse, peatatakse või tühistatakse. Olukord on siiski erinev juba sõlmitud lepingute puhul, mille suhtes korruptiivne käitumine või huvide konflikt avastatakse või leiab aset pärast lepingu sõlmimist. Paljudel juhtudel nõutakse lisaks korruptiivse käitumise või huvide konfliktidega kaasnevatele sanktsioonidele ka eraldi tsiviilhagi esitamist, et riigihankelepingut tühistada. Sageli hõlmab see aeganõudvaid menetlusi ja ohtu, et mõju ilmneb liiga hilises etapis, kui kahju on raske või juba võimatu sisse nõuda. Mõne liikmesriigi riigihankelepingud sisaldavad korruptsioonivastast klauslit, mis tagab tõhusamad järelmeetmed, kui korruptiivne tegevus tehakse kindlaks lepingu kehtivusaja jooksul (selged menetlused lepingu tühistamiseks või muude lepinguliste karistuste kohaldamiseks).

Liikmesriikides, kus riigihangetes esinev korruptsioon tekitab erilist muret, on süüdistuste esitamine ja lõplike kohtuotsuste tegemine harv ning üksnes vähesed korruptsioonijuhtumid lõpetatakse hoiatavate karistustega. Tavaliselt kulub selliste juhtumiste lahendamiseks palju aega ning tihti on lepingud või projektid juba ellu viidud, kui korruptiivne tegevus avastatakse. Riigihangetes esineva korruptsiooni juhtumid on tihti keerulised ja võivad hõlmata kõrgeid ametnikke. Seepärast on tõhusa ja õiglase kohtumenetluse tagamiseks vaja tehnilisi eriteadmisi. Mõnes liikmeriigis jätab ikka veel soovida prokuröride ja/või kohtunike koolitamine riigihangete valdkonnas.

## **C. Järeldused ja soovitused riigihangete kohta**

Eespool esitatud leidudest on näha, et liikmesriigid on teinud edusamme korruptsioonivastaste meetmete rakendamisel riigihangete valdkonnas, kuid sellele vaatamata ei ole ohud kõrvaldatud. Tuleb teha täiendavaid jõupingutusi usaldusväärsusnõuete karmistamiseks. Riigihangete direktiivi, kommunaalteenuste direktiivi ja kavandatava kontsessioonilepingute sõlmimist käsitleva direktiivi reform hõlmab korruptsioonivastaseid ja hea juhtimistava standardeid, mida peetakse moderniseerimise üldise edendamise tähtsaks osaks. Direktiivides tehtavad ettepanekud huvide konfliktide miinimumstandardite, esialgsete turu-uuringute, kohustuslike ja vabatahtlike menetlusest kõrvalejätmise kriteeriumide, eneserehabilitatsiooni eeskirjade, lepingute muutmist ja lõpetamist käsitlevate rangemate sätete, korruptsiooni ja

48 Eneserehabilitatsioon võimaldab ettevõtjatel võtta meetmeid, et parandada olukorda, mis on viinud nende lisamiseni musta nimekirja, ning taotleda riigihankemenetlusest kõrvalejätmise lõpetamist.

49 Nende ettevõtjate nimekirjad, kes on hankemenetlusest kõrvale jäetud, sest kohus on lõplikus otsuses esitanud nende kohta korruptsiooni- või mõne muu tõsise süüdistuse.

huvide konflikte käsitlevate andmete koondamise, samuti järelevalve- ja aruandluskohustuse kohta peaksid eespool osutatud probleemid suures osas lahendama.

Mis puutub liikmesriikide võimalikesse edasistesse meetmetesse, antakse käesolevas osas esitatud analüüsis ja riike käsitlevas 17 peatükis, kus riigihangete küsimust on käsitletud, järgmised üldised soovitusel:

### **1. *Korruptsiooniohu hindamise süsteemne kasutamine riigihangetes***

- Töötada riskihindamine välja riigihangete järelevalveasutuse tasandil, sõltumata selle institutsionaalsest struktuurist; hindamistesse tuleb kaasata ka õiguskaitseasutused või korruptsioonivastase võitlusega tegelevad / sõltumatud asutused.
- Koondada avastatud korruptsioonijuhtumeid ja -mustreid, sealhulgas huvide konflikte ja nn pöördukse juhtumeid käsitlevad andmed. Kasutada koondatud andmeid riskihindamise alusena.
- Töötada riskihindamise põhjal välja spetsiaalsed meetmed eriti korruptsioonialdiste sektorite ja riigihankemenetluse käigus või pärast seda kõige sagedamini esinevate eeskirjade eiramiste jaoks.
- Rakendada piirkondlike ja kohalike valitsemisasutuste puhul eesmärgipäraseid korruptsioonivastaseid meetmeid. Riskihindamine võib ka aidata avastada eriti korruptsioonialteid aspekte sellel valitsemistasandil.
- Töötada välja ja levitada ühiseid suuniseid punase lipuga märgistamise süsteemide kasutamiseks. Aidata avaliku sektori hankijatel ja järelevalveasutustel avastada korruptiivset käitumist, ebaseaduslikku eelistamist ja huvide konflikte.

### **2. *Rangete läbipaistvusnõuete rakendamine kogu hanketsükli ja lepingu täitmise jooksul***

- Tagada riigihankemenetluste ja riigihankalepingute täitmise etapis läbipaistvuse ühiste miinimumstandardite kohaldamine piirkondlikul ja kohalikul valitsemistasandil.
- Kaaluda sõlmitud riigihankalepingute, sealhulgas õigusi, kohustusi ja trahve käsitlevate lepingu sätete avaldamist või nendele juurdepääsu tagamist, välja arvatud teatavate lepingutingimustega seonduvad täpselt kindlaks määratud, piiritletud ja põhjendatud konfidentsiaalsust hõlmavad erandid.
- Suurendada riigihankemenetluste, riigihankalepingute sõlmimisele eelnevate ja järgnevate etappide läbipaistvust raamatupidamise aastaaruannete, bilansside ning ehitustööde, asjade ja teenuste riigihankalepingute kulude liigenduse elektroonilise avaldamise kaudu kõigi haldusstruktuuride (keskse, piirkondliku ja kohaliku tasandi) poolt. Tagada riigiettevõtete ning era- ja avaliku sektori partnerluses korraldatavate avalike hangete suurem läbipaistvus.

### **3. *Sise- ja väliskontrollimehhanismide tugevdamine kogu hanketsükli ja lepingu täitmise jooksul***

- Tagada riigihanke kontrolli-, nõuande- ja järelevalveasutuste ja auditasutuste piisav võimekus, et neil oleks võimalik oma kontrolliülesandeid täita.

- Tugevdada sisekontrollimehhanisme korruptiivse tegevuse ja huvide konfliktide takistamise ja avastamise eesmärgil. Tagada kogu riigihankemenetluse käigus usaldusväärne ja ühtne metoodika korruptiivse tegevuse ja huvide konfliktide kontrollimiseks. Metoodika peaks eelisjärjekorras arvestama kõige korruptsioonialtimate hankeprotsesside või haldustasanditega ning ette nägema erakorralised etteteatamata kontrollid, mida teevad sõltumatud järelevalveasutused.
- Tugevdada kontrollimehhanisme ja vahendeid riigihankelepingu sõlmimisele järgnevas ja lepingu täitmise etapis.
- Tagada, et auditiasutuse soovitusi riigihangetes esinevate eeskirjade eiramiste kohta võetakse nõuetekohaselt arvesse.
- Kontrollida pakkujate ja allhankijate omandisuhteid.
- Tagada nõuetekohased kontrollimehhanismid riigiettevõtete ning era- ja avaliku sektori partnerluses korraldatavate avalike hangete puhul.

#### ***4. Asjakohase ülevaate andmine riigihangete eri tasanditel esineva korruptiivse tegevuse takistamise ja avastamise vajadusest ning asjaomase teadlikkuse suurendamine ja vastava koolituse pakkumine***

- Tagada tõhus kooskõlastamine riigihangete järelevalvega tegelevate ametiasutuste vahel.
- Töötada välja üksikasjalikud suunised riigihangetes, eriti piirkondlikul ja kohalikul tasandil esineva korruptiivse tegevuse ja huvide konfliktide takistamiseks ja avastamiseks ning suurendada sellealast teadlikkust.
- Pakkuda prokuröridele ja kohtunikele riigihankemenetluste tehnilisi ja õiguslikke aspekte käsitlevaid koolitusi.

#### ***5. Karistussüsteemide tugevdamine***

- Tagada hoiatavate karistuste kohaldamine riigihangetes esineva korruptiivse tegevuse, ebaseadusliku eelistamise või huvide konfliktide korral.
- Tagada tõhusad järelmeetmed otsuste õigeaegseks kehtetuks tunnistamiseks ja/või riigihankelepingute tühistamiseks, kui korruptiivne tegevus on menetlust mõjutanud.

# **LISA**

## **Metoodika**

### ***Aruande ulatus***

Nagu sissejuhatuses märgitud, käsitletakse käesolevas aruandes korruptsiooni kooskõlas rahvusvaheliste õigusaktidega kui mis tahes võimu kuritarvitamist isikliku kasu eemärgil. Kuigi selle mõiste täpne tähendus ja ulatus on akadeemiliste arutelude teema, hõlmab aruanne mõiste kahte aspekti. Esiteks käsitletakse korruptsiooni konkreetseid ilminguid ja meetmeid, mida liikmesriigid võtavad konkreetsetes õigusaktides määratletud korruptiivse tegevuse takistamiseks või selle eest karistamiseks. Teiseks vaadeldakse teatavat liiki käitumist ja meetmeid, mis mõjutavad korruptsiooni tekkimise ohtu ja riigi võimekust seda kontrollida. Seega võib öelda, et aruandes käsitletakse korruptsiooniga seotud laia teemaderingi, sealhulgas altkäemaksu võtmist, mõjuvõimuga kauplemist, ametiseisundi kuritarvitamist, onupojapoliitikat, ebaseaduslikku eelistamist, illegaalset lobitööd ja huvide konflikte. Käesoleva esimese ELi korruptsioonivastase aruande eesmärk on keskenduda piiratud arvule olulisematele korruptsiooniga seotud küsimustele. Laiemad aspektid on lisatud taustteabe andmise eesmärgil.

Korruptsiooni seisukohast on olulised ka põhiseaduslik kord (võimu detsentraliseerituse määr, kohtunike ja prokuröride positsioon täidesaatva võimu suhtes), avaliku teenistuse korraldus ja kvaliteet, riigi aktiivne roll majanduses ja erastamine. Aruanne ei sisalda mingisuguseid üldisi hinnanguid põhiseadusliku korra kohta ega selle kohta, kuidas on seatud piir riigi- ja eraomandi vahele. Seega on aruanne detsentraliseerimise suhtes neutraalne, kuid selles uuritakse, kas korruptsiooniohu haldamiseks kohapeal on kehtestatud piisavad kontrollimehhanismid. Sama kehtib ka erastamise kohta: riigi varade üleandmine eraomandisse sisaldab teatavat korruptsiooniohtu, kuid pikemas perspektiivis võib see vähendada korruptsiooni, onupojapoliitika ja klientelismiga seonduvaid ohtusid. Aruandes uuritakse vaid seda, kas korruptsiooniohu vähendamiseks on kehtestatud läbipaistvad ja konkurentsipõhised menetlused. Lisaks erineb prokuratuuri ja täitevvõimu vahelist suhet reguleeriv õiguslik ja põhiseaduslik kord. Aruanne on eri mudelite suhtes neutraalne, uurides vaid seda, kas prokuröridel on võimalik korruptsioonijuhtudega tõhusalt tegeleda.

### ***Teabeallikad***

Komisjon püüdis vältida olemasolevate aruandlusmehhanismide dubleerimist ja halduskoormuse suurendamist liikmesriikides, kus on praegu käimas palju erinevaid ressursimahukaid vastastikusi hindamisi (GRECO, OECD, UNCAC, FATF, Moneyval). Seega ei põhine aruanne üksikasjalikel küsimustel ega ekspertide riigiküllastuste tulemustel. Aruande aluseks on olemasolevatest järelevalvemehhanismidest kättesaadav ulatuslik teave, samuti muude allikate, nagu riikide ametiasutuste, teadusasutuste korraldatud uuringute, sõltumatute ekspertide, mõttekodade ja kodanikuühiskonnaorganisatsioonide kaudu saadud teave.

Lisaks kasutatakse aruandes eri poliitikavaldkondi (nt riigihanked, regionaalpoliitika) hõlmavat korruptsiooniga seonduvat teavet, mis on saadud komisjoni eri osakondadelt ja asjaomastelt ELi ametitelt (Europol ja Eurojust). Uuringuid ja ülevaateid telliti teadmistebaasi laiendamise eesmärgil valdkondades, mis olid aruande seisukohast olulised. Euroopa Parlamendi algatusel tellis OLAF põhjaliku uuringu ELi vahendeid hõlmavates riigihangetes esineva korruptsiooni kohta. Uuringu tulemusi kasutati nii aruande temaatilises peatükis kui

ka riike käsitlevates peatükkides. Teine uuring hõlmas korruptsiooni tervishoiu. 2013. aastal tehti kaks Eurobaromeetri uuringut: neist esimene hõlmas üldsust ja teine tehti iga liikmesriigi ettevõtteid esindava valimi põhjal. Andmeid piirkondlikul tasandil esineva korruptsiooni kohta saadi uuringust „Study on Quality of Government,” mille viis läbi Göteborgi Ülikooli (Rootsi) korruptsiooniga tegelev instituut *Institutet för forskning om korruption och samhällsstyrningens kvalitet*. Samuti on komisjon kasutanud ELi kaasrahastatud teadusprojektidest saadud teavet, nt liikmesriikide usaldusväärsuse süsteemi aruanded, mille eestvedajaks oli Transparency International.

ELi korruptsioonivastases aruandes arendatakse edasi ka Euroopa Komisjoni haldusalasse kuuluva ajutise Bulgaaria ja Rumeenia koostöö- ja jälgimiskorra tööühma tööd. Kuigi neil kahel mehhanismil on eri eesmärgid, kasutatakse aruandes koostöö- ja jälgimiskorra raames saadud teadmisi ja õppetunde ja neile viidatakse vastavalt kõnealust kahte riiki käsitlevates peatükkides. Pärast koostöö- ja jälgimiskorra kohaldamise lõpetamist jätkatakse aruandes nende probleemide edasise analüüsiga, mis on asjakohased korruptsiooni seisukohast.

Horvaatia kohta koguti hulgaliselt teavet ühinemiseelse protsessi ja sellega seotud järelevalve raames. Laienemisprotsessi osana kasutatud järelevalvest korruptsioonivastaste jõupingutuste üle on saadud palju kasulikke õppetunde, mida oleks saanud kasutada eelkõige korruptsioonivastase võitluse tegevuskava jätkusuutlikkust mõjutavate asjaolude kontekstis.

### ***Ettevalmistav protsess ja toetavad vahendid***

2011. aasta septembris võttis komisjon vastu otsuse luua **korruptsioonivastase võitluse eksperdirühm**, mis oleks abiks ELi korruptsioonivastase võitluse aruande koostamisel. Ekspertid rühm annab nõu üldise metoodika ja aruandes sisalduvate hinnangute kohta. Avatud konkursi raames valiti ligikaudu 100 kandidaadi hulgast välja 17 eksperti. Ekspertid olid väga erineva taustaga (riigiasutused, õiguskaitse, kohtud, ennetuskeskused, erasektor, kodanikuühiskond, rahvusvahelised organisatsioonid, teadusasutused jne). Kõnealused eksperdid tegutsevad enda nimel ega esinda institutsioone, kus nad töötavad. Ekspertid rühm alustas tööd 2012. aasta jaanuaris ja on kokku tulnud keskmiselt kord iga kolme kuu tagant<sup>50</sup>.

Komisjon on moodustanud ka **kohalike uuringukorrespondentide võrgustiku**, mis alustas tööd augustis 2012. Võrgustik täiendab eksperdirühma tööd, kogudes liikmesriikidelt asjakohast teavet ja töödeldes seda. Sinna kuuluvad teadusasutustes ja kodanikuühiskonnaorganisatsioonides töötavad korruptsioonivastase võitluse eksperdid. Täielikult erapooletu lähenemise tagamiseks on määratud 28 välisvaatlejat, kes teevad järelevalvet korrespondentide peamiste töötulemuste üle ja koostavad arvamuse nende esitatud teabe õigluse kohta.

Komisjon korraldaks kaks **õpikoda**, kus osalesid riikide ametiasutused (korruptsioonivastase võitlusega tegelevad asutused, prokuratuur, koordineerivad ministrid), teadlased, valitsusvälised organisatsioonid, ajakirjanikud ja äriühingud. Esimene õpikoda toimus 11. detsembril 2012 Sofias, kus osalesid huvirühmad 14 liikmesriigist (AT, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IT, PT, RO, SK, SI). Teine õpikoda korraldati 5. märtsil Rootsis Göteborgis, kuhu tulid kokku ülejäänud 14 liikmesriigi (BE, DE, DK, EE, IE, LU, MT, NL, LT, LV, PL, SE, FI, UK) huvirühmad. Õpikodade eesmärk oli pakkuda teavet komisjoni töö kohta aruande

50 Ekspertid rühma liikmete nimed ja koosolekute protokollid:  
<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2725>.

koostamisel ja saada riigipõhiseid illustreerivaid näiteid hea ja halva tava kohta, kuidas korruptsiooniga seonduvaid küsimusi on liikmesriikides lahendatud.

Komisjon on saanud materjali ka riikide korruptsioonivastase võitlusega tegelevatelt asutustelt, mis kuuluvad EPAC/EACNi võrgustikku (Euroopa partnerid korruptsioonivastases võitluses / Euroopa kontaktpunktide võrgustik korruptsioonivastases võitluses).

Komisjon pakkus ka liikmesriikide ametiasutustele võimalust tutvuda liikmesriike käsitlevate peatükkide esmaste versioonidega (ei sisaldanud küsimusi, mille puhul soovitati liikmesriikidel võtta järelmeetmeid) ja esitada märkuseid. Neid märkuseid võeti aruande ettevalmistamisel nõuetekohaselt arvesse.

### *Hindamismetoodika ja näitajate kasutamine*

Aruandes kasutatakse pigem **kvalitatiivseid** kui kvantitatiivseid hinnanguid. Nagu eespool märgitud, hinnatakse kvalitatiivse hinnangu puhul riiki tema enda saavutuste põhjal. Keskendutakse sellele, mis toimib konkreetsetes riigis korruptsiooniga tegelemisel ja mis mitte. Kvantitatiivsel lähenemisviisil on väiksem roll eelkõige seepärast, et korruptsiooni ulatust on raske hindega mõõta ja veelgi raskem riike tulemuste põhjal reastada. Kvantitatiivse lähenemisviisi kasutamist takistab asjaolu, et tuntud uuringutes kasutatakse indekse koostamisel mujalt saadud andmeid. Luuakse lumepalliefekt: selle lähenemisviisi alusel koostatud liitindeksid võivad kajastada andmeid, mis koguti aasta või paar enne nende avaldamist. Näiteks kasutatakse ülevaadetes tihti Eurobaromeetri andmeid, kuid liitindeksi avaldamise ajaks võib olla valminud juba uus Eurobaromeetri uuring.

Arvestades korruptsiooni peidetud iseloomu, annavad üldsuse arvamuse uuringud aja jooksul tähtsat teavet probleemi leviku kohta. Ülevaated on paratamatult piiratud küsimustele antud vastustega ja sõltuvad paljuski vastajate avameelsusest. Lisaks mõjutavad ülevaadete tulemusi vahetult küsitluste ajal toimuvad sündmused. Kui aga riik võtab korruptsiooni takistamiseks jõulisemaid meetmeid, mille tulemusena avastatakse rohkem korruptsioonijuhtumeid ning suureneb meediakajastus ja avalikkuse teadlikkus, võib üldsuse arvamuse uuringutel olla ka negatiivne dünaamika – korruptsiooni tajutakse rohkem kui varem. Samuti võivad vastused olla poliitiliselt kallutatud, seostades teatava valitsuse populaarsuse meetmete rakendamise ebatõhususega. Siiski võib ulatusliku korruptsiooni tajumist pidada ebatõhusa poliitika märgiks.

Lisaks üldsuse arvamuse uuringutele on tehtud huvitav uuring teatavate majanduslike ja sotsiaalsete näitajate ning korruptsiooni vahelise korrelatsiooni kohta. Näiteks uuriti korruptsiooni, võttes arvesse võimalikku korrelatsiooni majanduskasvu määra, riiklike vahendite jaotamise, interneti leviku, kohtukulude eelarve ja konkurentsieskirjade täitmisega. Praktikas esines aga raskusi kvaliteetsete, usaldusväärsete ja võrreldavate andmete kogumisega liikmesriikides, samuti veenva seose esitamisega eespool osutatud asjaolude ja korruptsiooni vahel. Kokkuvõtteks on nende korrelatsioonide põhjal poliitikaga seonduvaid selgeid järeldusi raske teha.

Vaatamata eespool osutatud piirangutele otsustas komisjon olemasolevad näitajad kokku koguda. Näitajatest koostati nii põhjalik loetelu kui võimalik, tegemata sisulisi otsuseid kättesaadavate andmete usaldusväärsuse/asjakohasuse kohta. Loetelu sisaldas juba olemasolevatest uuringutest (OECD, Maailmapank, maailma majandusfoorum, Transparency International, akadeemilised ringkonnad jne) saadud andmeid, samuti Eurobaromeetri uuringute ja muude allikate andmeid. Loetelu ei olnud mõeldud kasutamiseks uue korruptsiooniindeksi alusena, vaid pakkuma täiendavaid analüüsielemente aruande keskmes



olevate kvalitatiivsete hinnangute koostamiseks. Loetelu koostamise ajal mõistis komisjon, et kui korruptsiooni põhiprobleemideni jõudmisel, eriti teostatavate ja spetsiifiliste poliitikasoovituste andmisel, tugineda peamiselt näitajatele ja statistilistele andmetele, võib esineda põhimõttelisi raskusi. Sellele vaatamata koguti kehtestatud ja usaldusväärsetel andmetel põhinevaid näitajaid, mis on korruptsioonivastase tegevuse seisukohast asjakohased, et uurida olukorda liikmesriikides ja välja selgitada valdkonnad, kus tuleb riigipõhise uuringu käigus teha täpsem analüüs. Neid andmeid kasutati 1) taustteabe esitamiseks (st riike käsitlevate peatükkide sissejuhatuses), 2) ELi või riigi tasandi konkreetseid probleeme/sektoreid käsitleva täiendava uuringu algus- või täiendava punktina, millest probleemi väljaselgitamisel ja reaktsiooni hindamisel lähtuda, ja 3) vigade või vastuoluliste allikate tuvastamiseks.

Kriminaalõiguse statistika kasutamist korruptsiooni kontekstis tuleb põhjalikult kaaluda. Raskete kuritegude puhul, nagu vargus, röövimine, sissemurdmine või ründamine eeldatakse õiguspäraselt, et ohver teatab kuriteost politseile. Seetõttu võib kuritegevuse statistika kajastada kõnealuse probleemi ulatust. Erinevalt eespool osutatud kuritegudest on korruptsioon varjatud ja enamasti puudub otsene ohver, kes võiks kuriteost teada anda. Seepärast on avastamata korruptsioonijuhtumite protsent võrreldes muude kuritegudega tõenäoliselt tunduvalt suurem.

Õiguskaitseasutustele teatatud arvukad juhtumid, mis on edasi kaevatud kohtusse ja mille kohta on tehtud süüdimõistev kohtuotsus, võivad anda aimu korruptsiooniprobleemi ulatusest. Teisalt avaneb ka positiivne külg: korruptsiooni suhtes esineb vähem sallivust ja seepärast on suurenenud tahe kuriteost teada anda; õiguskaitseasutustel ja kohtutel on vajalikud vahendid korruptsiooni avastamiseks ja korruptsioonijuhtumite kohtulikuks menetlemiseks. Vastupidine on samuti õige: teatatud korruptsioonijuhtumite ja kohtulike menetluste väike arv ei tähenda tingimata korruptsiooni madalat taset; selle põhjuseks võib olla asjaolu, et korruptsiooniga tegelemiseks puudub tahe, prokurörid ja kohtunikud ei ole motiveeritud ja/või puuduvad vajalikud vahendid ja ressursid korruptsioonijuhtumitega tegelemiseks. Lisaks on kriminaalmenetlusi käsitlevaid andmeid raske võrrelda kahel põhjusel: esiteks puudub liikmesriikides ühene korruptsiooni kui kuriteo määratlus, mistõttu kajastatakse korruptsiooniga seotud õigusrikkumisi erinevalt. Teiseks, arvestades erinevusi kriminaalmenetlustes, näiteks tõendite kogumist käsitlevates nõuetes, võidakse korruptsiooni kohtulikult menetleda muude õigusrikkumiste kaudu (nt pettus, rahapesu).

Korruptsiooni kohta kättesaadava teabe hulk (ka väljaspool kriminaalmenetlusi) on liikmesriigiti väga erinev. Tõlgendus võib olla jällegi kahetine, nagu osutatud eespool. Ühest küljest võib leida korrelatsiooni probleemi ulatuse ja kättesaadava teabe kvantiteedi vahel. Teisest küljest esineb aga juhtumeid, kus korruptsiooni ei prioriseerita ja on suhteliselt vähe teavet, mille põhjal saaks korruptsiooni ulatust mõõta ja poliitikameetmete piisavust ja tõhusust hinnata. See metodoloogiline probleem raskendab veelgi tulemuslike võrdluste tegemist liikmesriikide vahel.

### ***Korruptsiooni vastu võitlemise meetmed***

Aruandes lähtutakse eeldusest, et korruptsiooni puhul puudub ühesugune lahendus kõigile. Liikmesriikidele ei pakuta standardseid lahendusi: näiteks sõltuvad huvide konfliktist tulenevate probleemide lahendamiseks vajalikud (õiguslikud või muud) lahendused paljudest asjaoludest, sealhulgas sellest, millisel määral peetakse huvide konflikte riigis probleemiks, millised on valitsevad kultuurilised normid ning millisel määral tuleb tunnustatud ühiskondlikke norme õigusaktides peegeldada. Aruandes antakse soovitusi, mis sobivad iga liikmesriigi konteksti.

Veel kümme aastat tagasi peeti laiaulatuslikke korruptsioonivastaseid strateegiaid universaalseks vahendiks korruptsiooni seadmiseks poliitilise tegevuskava keskmesse ning poliitilise tahte ja vajalike ressursside koondamiseks. Sellele vaatamata olid tulemused erinevad. Mõnel juhul oli töö strateegiaga katalüsaatoriks tegeliku edu saavutamisele, teistel juhtudel mõjutasid muljetavaldavad strateegiad tegelikku olukorda vähe või üldse mitte. Seepärast ollakse aruandes strateegiate soovitamisele ettevaatlik ning seda tehakse vaid juhul, kui näib, et strateegia koostamisel tehtavad jõupingutused toovad endaga kaasa positiivse kaasamise ja ametiasutustevahelise koostöö paranemise.

Sarnaselt strateegiatele olid väga populaarsed ka korruptsioonivastase võitlusega tegelevad asutused. Kas siin olid tulemused erinevad. Tugeva mandaadiga korruptsioonivastase võitlusega tegelevate asutuste puhul tõi sõltumatu eesmärgipärane juhtimine endaga kaasa läbimurde, võimaldades esitada süüdistusi kõrgemal tasandil aset leidnud korruptsioonijuhtumites. Muudel juhtudel võis selliste asutuste loomisel olla negatiivne roll, jättes mulje, et muud ametiasutused ei peagi oma ülesandeid täitma. Seepärast hinnatakse aruandes iga olukorda eraldi ja võetakse arvesse iga riigi konkreetseid tingimusi, pakkumata ühesugust lahendust kõigile.

Aruandes juhitakse tähelepanu sellele, et teatavatel ametiasutustel, kellel võiks olla korruptsiooni vastu võitlemisel juhtiv roll, puuduvad vajalikud inim- ja finantsressursid. Komisjon on vägagi teadlik sellest, et praeguste kokkuhoiumeetmete valguses võivad teatavatele institutsioonidele suuremate ressursside jagamine ja rakendamispüüded takerduda. Kuid selline ressursside jagamine võib teatavates olukordades anda aja jooksul märkimisväärse kokkuhoiu, vähendades korruptsiooni põhjustatavat kahju. Seepärast propageeritakse aruandes teatavatel juhtudel ressursside eelisjärjekorras eraldamist konkreetsete avalik-õiguslike asutuste või programmide jaoks, mis on korruptsiooni takistamise või korruptsiooni vastu võitlemise seisukohast olulised.

### ***Sünergia olemasolevate järelevalvemehhanismidega ja hindamise võrdlus***

Peamised rahvusvahelised järelevalve- ja hindamismehhanismid on Euroopa Nõukogu juures tegutsev riikide korruptsioonivastane ühendus (GRECO), OECD altkäemaksuga võitlemise töörihm ja ÜRO korruptsioonivastase konventsiooni (UNCAC) kohane järelevalvemehhanism. Käesoleva aruande koostamisel kasutas komisjon nende mehhanismide, eriti GRECO ja OECD tähelepanekuid. UNCACi, GRECO ja OECD korruptsioonivastased standardid (nt Euroopa Nõukogu konventsioon korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise kohta ja selle lisaprotokoll, konventsioon korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide kohta, Euroopa Nõukogu ministrite komitees vastu võetud korruptsioonivastase võitluse 20 põhimõtet, Euroopa Nõukogu soovitusel erakondade rahastamise kohta, Euroopa Nõukogu soovitusel riigiteenistujate käitumisjuhendi kohta ja OECD altkäemaksuvastane konventsioon) on olulised standardid, millest saab hindamisel lähtuda.

Aruandes ei dubleerita GRECO ega OECD aruannetes sisalduvat üksikasjalikku tehnilist analüüsi, vaid lähtutakse nende soovitustest juhul, kui neid ei ole veel rakendatud või kui need on asjakohased peamiste probleemide puhul, mis on esile toodud konkreetsetes riiki käsitlevas peatükis. Seades esiplaanile valitud soovitusel, mis on varem esitatud mõne muu mehhanismi raames, üritatakse aruandega nende rakendamist edendada.

Eriti tähtis on sünergiline toime GRECOga, sest see hõlmab kõiki ELi liikmesriike, samuti teiste tulevase laienemise seisukohast oluliste Euroopa riikidega ja idapartnerluses osalevate riikidega. Praegu võtab komisjon meetmeid, mis võimaldavad ELil kui tervikul tulevikus

GRECOga ühineda ja näevad ette ka tihedama koostöö edaspidiste ELi korruptsioonivastase võitluse aruannete puhul.