

Brüssel, 18. juuli 2025
(OR. en)

11812/25

GAF 18
FIN 907
COPEN 228
EUROJUST 28
JAI 1110
COSI 142
ENFOPOL 282
EF 248
ECOFIN 1043
UD 171
FISC 206

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	17. juuli 2025
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2025) 546 final
Teema:	VALGE RAAMAT pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamiseks

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2025) 546 final.

Lisatud: COM(2025) 546 final



Brüssel, 16.7.2025
COM(2025) 546 final

VALGE RAAMAT

pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamiseks

1. Sissejuhatus

Euroopa Liidu (EL) aluslepingutes on sätestatud, et pettuste ja muu liidu finantshuve kahjustava tegevuse vastu võitlemise eest vastutavad EL ja selle liikmesriigid ühiselt¹. Euroopa Komisjoni oluline kohustus on kaitsta ELi finantshuve² oma volitatud eelarvevahendite käsutajate kaudu ning ta teeb selle nimel koostööd mitme spetsialiseeritud organi ja asutusega, mis on aastate jooksul asutatud. Komisjon võtab arvesse ka Euroopa Kontrollikoja (edaspidi „kontrollikoda“) soovitusi. Koos liikmesriikide pädevate asutuste ning kõigi institutsioonide, organite ja asutuste volitatud eelarvevahendite käsutajatega moodustavad nad ELi pettustevastase võitluse struktuuri.

ELi pettustevastase võitluse struktuuri on aja jooksul edasi arendatud, et tulla ELi finantshuvide kaitsmisel toime pidevalt muutuvate ohtudega. Piiriülesed pettused, sealhulgas käibemaksupettused, ja organiseeritud kuritegelike rühmituste tegevus, mis on seotud ELi rahaliste vahenditega, on kasvanud. Üha enam on tõendeid organiseeritud kuritegevuse keskse rolli kohta petuskeemides ja ka pettuse olulisuse kohta muude raske ja organiseeritud kuritegevuse vormide, sealhulgas terrorismi rahastamisel. Petturid kasutavad nüüd oma kuritegude toimepanekuks ja varjamiseks kõrgtehnoloogiat, nagu tehisintellekt, krüpteeritud side ja krüptoraha. Peale selle muutuvad eelarve täitmise viisid ning taasterahastust „NextGenerationEU“ tulenev ELi eelarve mahu järsk kasv on viinud selleni, et pettuse ja õigusnormide rikkumise oht puudutab varasemast suuremaid summasid. Pettustevastase võitluse struktuuri raamistiku läbivaatamine annab võimaluse tegelda paremini kõigi probleemidega ja kõrvaldada praegused lüngad ELi finantshuvide kaitsmisel. Pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamise käigus saab tõhustada ja ajakohastada ka koostööd struktuuri eri osaliste vahel. Käesoleva valge raamatu eesmärk on seda protsessi ette valmistada, esitades laiapõhjaliseks aruteluks mitu põhiküsimust, mida tuleks eelseisva läbivaatamise käigus käsitleda.

Pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamine täiendab järgmise mitmeaastase finantsraamistiku ettevalmistustööd. Eesmärk on tagada, et järgmine mitmeaastane finantsraamistik tugineks kindlamale ja tõhusamale pettustevastasele struktuurile, et ELi finantshuvide kaitsmisel kasutataks vahendeid parimal võimalikul viisil (eelkõige kõigi osaliste ülesannete ja tegevuse vastastikuse täiendavuse ja koordineerimise osas). See aitab täita eesmärgi, mis komisjon on oma ettepanekutes ELi järgmise pikaajalise eelarve kohta püstitanud. Selleks tegeldakse eelkõige praeguse süsteemi keerukuse, puuduste ja piirangutega, iga euro mõju maksimeerimisega, keskendudes ELi prioriteetidele ja eesmärkidele, kus ELi tegevuse lisaväärtus on kõige suurem, ning aruandekohustuse ja ELi vahendite jälgitavuse tagamisega.

Pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamisega täiendatakse ka mitut muud hiljutist või käimasolevat poliitikaalgatust valdkondades, mis on tihedalt seotud pettuste tõkestamisega, nagu ettepanek võtta vastu direktiiv korruptsioonivastse võitluse kohta kriminaalõiguse abil,³

¹ ELi toimimise lepingu artikli 310 lõige 6 ja artikkel 325.

² ELi toimimise lepingu artikkel 317.

³ COM(2023) 234 final.

õigusriigi tingimuslikkuse määrus⁴ ja järelvalve iga-aastase õigusriigi olukorda käsitleva aruande alusel.

Euroopa Parlament peab pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamist väga oluliseks. Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjon juhtis oma raportis „Euroopa Liidu finantshuvide kaitse – pettustevastane võitlus – 2023. aasta raport“ (edaspidi „eelarvekontrollikomisjoni raport“)⁵ tähelepanu sellele, et esilekerkivatele probleemidele ja võimalustele reageerimiseks on kiiresti vaja tõhustada ja ajakohastada pettustevastase võitluse struktuuri⁶. Eelkõige tuuakse eelarvekontrollikomisjoni raportis esile vajadus hinnata ja minimeerida osaliste dubleerimist ja kattumist pettustevastase võitluse struktuuris, edendada pettustevastase võitluse strateegiaid liikmesriigi tasandil, hoogustada digivahendite ja andmebaaside kasutamist, kaaluda tsentraliseeritud juhtimisstruktuuri, tagada strateegiline järelvalve ja kõrvaldada struktuursed puudused ning parandada aruandlusraamistikku, lisades kõigi komponentide tulemused Euroopa Liidu finantshuvide kaitse aastaaruandesse, et suurendada läbipaistvust ja tõhustada aruandekohustust.

Kontrollikoda on vastu võtnud ka mitu eriaruannet pettustevastase võitluse kohta⁷ ja teeb muid pettusega seotud auditeid⁸. Eelkõige hindab ta Euroopa Prokuratuuri (EPPO), Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF), Euroopa Liidu Kriminaalõigusalase Koostöö Ameti (Eurojust) ja Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Ameti (Europol) vahelist töökorraldust ja koordineerimist,⁹ samuti riiklike kontrollisüsteemide tulemuslikkust taaste- ja vastupidavusrahastu¹⁰ vahendite haldamisel seoses pettuste ennetamise, avastamise ja kõrvaldamisega,¹¹ kui see on vajalik. Kolmandas auditis,¹² mis on veel pooleli, hinnatakse komisjoni 2019. aasta pettustevastase strateegia (CAFS) tegevuskava tulemuslikkust¹³.

Pettustevastase võitluse struktuur vaadatakse läbi tervikliku lähenemisviisi alusel. Selle käigus kaardistatakse pettustevastase võitluse struktuuri peamised osalised, tehakse kindlaks ja kõrvaldatakse lüngad, mis võivad kahjustada ELi finantshuve, ning edendatakse tõhusust pettustevastase võitluse igal etapis (ennetamine, avastamine, uurimine, süüdistuse esitamine ja korrigeerimine/sissenõudmine). Teatise „Euroopa sisejulgeoleku strateegia ProtectEU“¹⁴

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2020. aasta määrus (EL, Euratom) 2020/2092, mis käsitleb üldist tingimuslikkuse korda liidu eelarve kaitsmiseks (ELT L 4331, 22.12.2020, lk 1–10).

⁵ Raport „Euroopa Liidu finantshuvide kaitse – pettustevastane võitlus – 2023. aasta raport“, 1. aprill 2025, Euroopa Parlament, eelarvekontrollikomisjon, aruandev liige: Gilles Boyer.

⁶ Vt ka uuring *EU anti-fraud architecture – the role of EU-level players, how they cooperate and the challenges they face* (ELi pettustevastase võitluse struktuur – ELi tasandi osaliste roll, koostöö ja nende ees seisavad väljakutsed), eelarveküsimuste peadirektoraadi poliitikaosakond, PE 763.761, mille Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjon tellis asutuselt Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES), august 2024.

⁷ Näiteks Euroopa Kontrollikoja eriaruanne 7/2024 „Õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmine Euroopa Komisjoni poolt“.

⁸ Näiteks taaste- ja vastupidavusrahastu ning liikmesriikide kontrollisüsteemide, samuti komisjoni pettustevastase võitluse strateegia kohta.

⁹ Avaldamine on kavas 2025. aasta septembris. Aruandev liige on J. Gregor.

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. veebruari 2021. aasta määrus (EL) 2021/241, millega luuakse taaste- ja vastupidavusrahastu (ELT L 57, 18.2.2021, lk 17–75).

¹¹ Avaldamine on kavas 2025. aasta detsembris. Aruandev liige on I. Maletić.

¹² Avaldamine on kavas 2026. aasta septembris. Aruandev liige on veel kindlaks määramata.

¹³ Komisjoni pettustevastase võitluse strateegia tegevuskava – 2023. aasta läbivaatamine (COM(2023) 405 final).

¹⁴ Komisjoni 1. aprilli 2025. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa sisejulgeoleku strateegia ProtectEU“ (COM(2025) 148).

kohaselt tuginetakse volitatud eelarvevahendite käsutajate, EPPO, OLAFi, Europol, Eurojusti, Rahapesu ja Terrorismi Rahastamise Tõkestamise Ameti (AMLA) ja kavandatava ELi Tolliameti vastastikuse täiendavuse suurendamisel pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamise tulemustele. Pettustevastasele võitlusele võivad kaasa aidata keskendumine teabe tõhusamale kogumisele, teabe ja andmete jagamise paremale kasutamisele, andmete parema juurdepääsu tagamisele, kaasaegse tehnoloogia, sealhulgas tehisintellekti kasutamisele pettuste tulemuslikumaks avastamiseks ja uurimiseks, sünergia suurendamisele nii kriminaalkui ka haldusuurimistes kasutatavate vahendite vahel ning paremale koostööle. Läbivaatamise keskmes on mõjus heidutus ja reageerimine. Kuigi läbivaatamisel keskendutakse eelkõige pettustevastase võitluse struktuuri täiustamisele, et tagada ELi vahendite parem kaitse pettuste eest, võib läbivaatamine toetada ka muude raskete kuritegude vastu võitlemist.

Käesolevas valges raamatus esitatakse mõned võimalused, mida tasuks pettustevastase võitluse struktuuri eelseisva läbivaatamise raames uurida. Pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamise tulemused esitatakse 2026. aastal komisjoni teatistes ja vajaduse korral võidakse sellele lisada seadusandlikud ettepanekud. Selleks kasutatakse teatavate pettustevastase võitluse struktuuriga seotud osaliste suhtes kohaldatavate õigusraamistike ja ELi finantshuvide kaitset käsitleva määruse¹⁵ ning ELi finantshuve kahjustavate pettuste vastast võitlust käsitleva direktiivi (finantshuvide kaitse direktiiv)¹⁶ hindamise tulemusi (hindamine on praegu veel pooleli).

2. Euroopa Liidu pettustevastase võitluse struktuur ja selle osalised

ELi suutlikkus võidelda õigusnormide rikkumise ja pettuste vastu on aastate jooksul paranenud ning see on tõhusam tänu uutele osalistele, kellest igaüks toetab ühiseid jõupingutusi. ELi tasandil tehti ELi finantshuvide kaitsmine 1988. aastal esmalt kohustuseks pettuste ennetamise koordinatsiooniüksusele (UCLAF)¹⁷ ja seejärel OLAFi. Pärast seda on järjest loodud mitu muud pettustevastases tegevuses osalevat üksust, et suurendada ELi finantshuvide kaitsmise süsteemi tulemuslikkust.

ELi tasandi peamised osalised, kelle ülesanded on seotud pettustevastase võitlusega ja kes koos moodustavad ELi pettustevastase võitluse struktuuri, on järgmised.

- Institutsioonides, organites ja asutustes vastutavad volitatud eelarvevahendite käsutajad korraliste kulutuste ja liidu eelarve usaldusväärse kasutamise eest, lähtudes kaasseadusandjate poolt mitmeaastastes programmides kindlaks määratud poliitikaprioriteetidest ja korrast ning võttes arvesse ka siseauditi talituse soovitusi. Seejuures peavad nad pettusi ja õigusnormide rikkumisi ka avastama ja ennetama ning võtma haldusmeetmeid liidu eelarve kaitsmiseks ja põhjendamatult kulutatud ELi

¹⁵ Nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 2988/95 Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta (EÜT L 312, 23.12.1995, lk 1–4).

¹⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2017. aasta direktiiv (EL) 2017/1371, mis käsitleb võitlust liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu kriminaalõiguse abil (ELT L 198, 28.7.2017, lk 29).

¹⁷ UCLAF oli Euroopa Komisjoni peasekretariaadi raames loodud rakkerühm. Selle pinnalt loodi 1999. aastal OLAF. Vt komisjoni 28. aprilli 1999. aasta otsus 1999/352/EÜ, millega asutatakse Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF) (EÜT L 136, 31.5.1999, lk 20).

vahendite sissenõudmiseks kooskõlas finantsmääruse¹⁸ asjakohaste sätetega. Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse¹⁹ kohaselt on kelmuste, pettuste, korruptsiooni ja huvide konflikti ennetamine, avastamine ja kõrvaldamine eelkõige liikmesriigi kohustus. Volitatud eelarvevahendite käsutajad peavad andma kindluse, et liikmesriigid seda kohustust täidavad. Tulude osas tagavad volitatud eelarvevahendite käsutajad, et liikmesriigid täidavad oma kohustust teha omavahendid ELi eelarve jaoks õige ajaks ja nõuetekohaselt kättesaadavaks.

- OLAF vastutab haldusjuurdluste läbiviimise eest, et kaitsta ELi finantshuve pettuse, korruptsiooni ja muu ebaseadusliku tegevuse eest. OLAF kasutab oma juurdlusvolitusi (sealhulgas kohapealseid kontrole) täiesti sõltumatult nii kulude kui ka tulude poolel. Tema juurdlused ning koostöö liikmesriikide pädevate asutuste ja muude pettustevastase võitluse struktuuri osalistega on reguleeritud mitme määrusega²⁰. Peale selle on OLAF komisjoni juhtiv üksus Euroopa pettustevastase poliitika kavandamisel ja väljatöötamisel²¹.
- EPPO²² on alates 2021. aastast ühtse asutusena tegutsenud kõigis osalevates ELi liikmesriikides,²³ kes on andnud EPPO-le õiguse uurida finantshuvide kaitse direktiivi kohaseid liidu finantshuve kahjustavaid kuritegusid, sealhulgas kelmused, pettused, korruptsioon, rahapesu ja ka finantshuvide kaitse direktiivi kohastele kuritegudele keskendunud organiseeritud kuritegevus, ning esitada nende toimepanijatele süüdistusi ja anda nad kohtu alla, nagu on ette nähtud EPPO määruses. EPPO ühendab ELi ja liikmesriikide prokuratuuride tegevuse ühtseks lähenemisviisiks, et võidelda finantshuve kahjustavate kuritegudega.

¹⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. septembri 2024. aasta määrus (EL, Euratom) 2024/2509, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid (uuesti sõnastatud) (ELT L, 2024/2509, 26.9.2024).

¹⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. veebruari 2021. aasta määrus (EL) 2021/241, millega luuakse taaste- ja vastupidavusrahastu (ELT L 57, 18.2.2021, lk 17–75).

²⁰ Need määrused on järgmised:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. septembri 2013. aasta määrus (EL, Euratom) nr 883/2013, mis käsitleb Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdlust (edaspidi „OLAFi määrus“);
2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. oktoobri 2016. aasta määrus (EL, Euratom) nr 2016/2030, millega muudetakse määrust (EL, Euratom) nr 883/2013 Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) järelevalvekomitee sekretariaadi osas;
3. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. detsembri 2020. aasta määrus (EL, Euratom) 2020/2223, millega muudetakse määrust (EL, Euratom) nr 883/2013 seoses Euroopa Prokuratuuriga tehtava koostöö ja Euroopa Pettustevastase Ameti juurdluste tulemuslikkusega;
4. nõukogu 11. novembri 1996. aasta määrus (Euratom, EÜ) nr 2185/96, mis käsitleb komisjoni tehtavat kohapealset kontrolli ja inspekteerimist, et kaitsta Euroopa ühenduste finantshuve pettuste ja igasuguse muu õigusnormide rikkumiste eest;
5. nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 2988/95 Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta ning
6. nõukogu 13. märtsi 1997. aasta määrus (EÜ) nr 515/97 liikmesriikide haldusasutuste vastastikusest abist ning haldusasutuste ja komisjoni vahelisest koostööst tolli- ja põllumajandusküsimusi käsitlevate õigusaktide nõutava kohaldamise tagamiseks.

²¹ 24. juuni 2020. aasta teatis komisjonile „Governance in the European Commission“ (Juhtimine Euroopa Komisjonis) (C(2020) 4240 final, lk 16).

²² Nõukogu 12. oktoobri 2017. aasta määrus (EL) 2017/1939, millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel (edaspidi „EPPO määrus“) (ELT L 283, 31.10.2017, lk 1).

²³ EPPO töös osalevad praegu kõik liikmesriigid peale Taani, Iirimaa ja Ungari.

- Eurojust²⁴ asutati 2002. aastal. See ELi asutus tegutseb keskusena, mis võimaldab liikmesriikide õigusasutustel teha koostööd, et võidelda piiriülese mõõtmega raske kuritegevuse, sealhulgas korruptsiooni vastu. Ta toetab ja koordineerib (nii kolmandate riikide kui ka ELi liikmesriikide) riiklike ametiasutuste tegevust piiriülese kuritegevuse (näiteks pettused, organiseeritud kuritegevus ja terrorism) uurimisel ja selle eest süüdistuse esitamisel.
- Europol²⁵ alustas tegevust 1999. aastal. Selle ülesanne on toetada ELi liikmesriikide õiguskaitseasutusi raske rahvusvahelise ja organiseeritud kuritegevuse, küberkuritegevuse ja terrorismi kõigi vormide ennetamisel ja tõkestamisel. Ta annab nendele asutustele analüüsi- ja operatiivabi ning tegutseb koos ELi mittekuuluvate partnerriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega selle nimel, et koostööd tõhustada.
- ELi välisaudiitorina kontrollib kontrollikoda kõiki liidu tulude ja kulude aruandeid ning esitab Euroopa Parlamendile ja nõukogule kinnitava avalduse raamatupidamiskontode usaldatavuse ning nende aluseks olevate tehingute seaduslikkuse kohta. Seejuures annab ta teada ka õigusnormide rikkumistest. Peale selle võtab kontrollikoda vastu eriaruandeid ning -ülevaateid mitmesugustest ELi kulutustest ja poliitikavaldkondadest.
- AMLA asutati 2024. aastal rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks. Täielikult toimima hakkab see alates 1. jaanuarist 2028. Volitused võimaldavad tal toetada liikmesriikide selliste asutuste tegevuse koordineerimist, kelle ülesandeks on järelevalve või finantsandmete kogumine. Peale selle on AMLA-le antud otsesed järelevalveõigused, sealhulgas võib ta määrata rahalisi karistusi ja haldusmeetmeid tema otsese järelevalve all olevatele ettevõtjatele ja finantseerimisasutustele (sealhulgas pankadele), et tagada terrorismi rahastamist ja rahapesu tõkestavate ELi õigusnormide korrektne ja järjekindel kohaldamine. Neid õigusnorme on uuendatud ja kohaldatakse kogu liidus alates 2027. aasta keskpaigast.
- 17. mail 2023 tegi komisjon tollireformi paketi raames ettepaneku asutada ELi Tolliamet²⁶. Eesmärk on võtta selle uue asutuse kaudu (eelkõige tolli riskijuhtimise ja -kontrolli jaoks) kasutusele tsentraliseeritud digilahendus, millega tagada tõhusam, tugevam ja pettusekindel tolliliit ning mis võib olla keskne vahend pettuste vastu võitlemisel ELi välispiiridel.

Koostöö ELi institutsioonide ja liikmesriikide vahel ning liikmesriikide endi vahel on äärmiselt oluline, sest liidu finantshuvide kaitsmise eest vastutavad EL ja liikmesriikide ametiasutused ühiselt. Liikmesriigid vastutavad ELi finantshuve tõhusalt kaitsvate nõuete ja tegevuskorra vastuvõtmise, rakendamise ja täitmise tagamise eest. Samuti on neil juhtiv roll ja konkreetsed kohustused ELi eelarvega seotud kelmuste ja pettuste avastamisel, nendest teatamisel ja nende tõkestamisel. Näiteks loodi 2010. aastal maksude valdkonnas Eurofisci liikmesriikide

²⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. novembri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1727 Euroopa Liidu Kriminaalõigusalase Koostöö Ameti (Eurojust) kohta ning millega asendatakse ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 2002/187/JSK, PE/37/2018/REV/1 (ELT L 295, 21.11.2018, lk 138).

²⁵ Nõukogu 6. aprill 2009. aasta otsus 2009/371/JSK, millega asutatakse Euroopa Politseiamet (Europol) (ELT L 121, 15.5.2009, lk 37).

²⁶ Vt eelkõige ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik ja luuakse Euroopa Liidu Tolliamet ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 952/2013 (COM(2023) 258 final). Ettepanek on esitatud kaasseadusandjatele.

võrgustik,²⁷ et võidelda piiriüleste käibemaksupettustega. Selle volitused hõlmavad andmete ühist töötlemist ja analüüsimist, järeelmeetmete koordineerimist ning juurdepääsu käibemaksuvaba impordi tolliandmetele²⁸.

ELi õigusega on OLAFi näol pandud alus ausale ja tõhusale koostööle komisjoni ja liikmesriikide pädevate asutuste vahel ning OLAF toetab ka EPPO kriminaalasju või täiendab neid haldusjuurdlustega. Pettustevastase võitluse struktuuri osaliste vahel tehakse juba head koostööd. Selle raames toetab OLAF EPPO kriminaalasju või täiendab neid haldusjuurdlustega, koordineerib liikmesriikide ametiasutuste uurimistegevust ja pakub neile tuge, korraldab ühiseid uurimisi EPPO, Europoli, Eurojusti, OLAFi ja liikmesriikide ametiasutuste toetusel ja osalusel, operatiivkoosolekuid ning OLAFi, EPPO, Europoli, Eurojusti ja kontrollikoja iga-aastast arvamuste vahetamist²⁹ Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoniga.

Strateegiline rõhuasetus koostoimele ja vahendite optimeerimisele on muutunud väga oluliseks, võttes arvesse nii pettustevastase võitluse paljude osaliste erinevaid volitusi ja suutlikkust kui ka struktuuri uute osaliste lisamist. See on väga oluline, et iga üksus saaks sujuvalt toimivas ja tõhusas süsteemis täita oma osa, et ELi finantshuve kahjustavaid pettusi ennetada ja tõkestada.

3. Valdkonnad, millele pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamisel keskendutakse

3.1 Tõhusamad ennetusmeetmed

ELi rahaliste vahendite jaoks on juba olemas tugevad pettustevastased ennetussüsteemid ja komisjon on oma sisekontrollistrateegia raames võtnud meetmeid nende pidevaks täiustamiseks. Lisaks sellele on 2024. aasta finantsmäärusega³⁰ tehtud mitu uuendust, mis alates järgmisest mitmeaastasest finantsraamistikust aitavad veelgi tõhustada õigusnormide rikkumise, sealhulgas kelmuste, pettuste ja korruptsiooni ennetamist, avastamist, kõrvaldamist ja järeelmeetmeid. Nende alla kuuluvad

- mitu täiustust³¹ **varajase avastamise ja menetlusest kõrvalejätmise süsteemis (EDES)**³² ning selle kasutuse laiendamine eelarve jagatud täitmisele (ja eelarve otsesele täitmisele koostöös liikmesriikidega) alates 1. jaanuarist 2028. EDES võimaldab valeandmeid esitavaid või ebausaldusväärseid ettevõtjaid avastada juba varajases etapis ja väidetavate

²⁷ Nõukogu 7. oktoobri 2010. aasta määrus (EL) nr 904/2010 halduskoostöö ning maksupettuste vastase võitluse kohta käibemaksu valdkonnas (uuesti sõnastatud) (ELT L 268, 12.10.2010, lk 1).

²⁸ Europoli, Eurojusti ja Eurofisci põhimõtteks on endiselt olla valitsustevaheliseks kolmandaks sambaks, sest lõpliku otsuse teevad liikmesriikide ametiasutused, mida nad ei ole ette nähtud asendama.

²⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. septembri 2013. aasta määruse (EL, Euratom) nr 883/2013 (mis käsitleb Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdlusi ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1073/1999 ja nõukogu määrus (Euratom) nr 1074/1999) artikkel 16 (ELT L 248, lk 1).

³⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. septembri 2024. aasta määrus (EL) 2024/2509, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid (uuesti sõnastatud) (ELT L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>).

³¹ Nende täiustuste hulka kuuluvad kiirendatud menetlus, teatamise õiguslik eeldus, tegelike kasusaajate kõrvalejätmise võimalus ning mõned uued tõsise ametialase rikkumise juhtumid, mis võivad kaasa tuua menetlusest kõrvalejätmise.

³² EDES loodi 2016. aastal ühe vahendina, mille abil kaitsta ELi finantshuve.

asjaolude põhjal. Rikkumise kindlakstegemise korral saab ettevõtja ajutiselt kuni viieks aastaks ELi rahalistest vahenditest ilma jätta. EDES-juhtumid võivad teatavatel tingimustel viia ka rahaliste karistuste määramiseni. Otsused registreeritakse keskandmebaasis, millele on juurdepääs kõigil institutsioonidel, organitel ja asutustel ning liikmesriikide ametiasutustel;

- alates 1. jaanuarist 2028 **ühtsesse andmekaeve- ja riskihindamisvahendisse (Arachne+)** edastamise kohustus, et võimaldada auditeerimist ja kontrollimist. Kõigi liikmesriikide ametiasutuste kogutud andmed kõigi fondide kohta edastatakse ühtsesse ELi-ülesesse vahendisse. See muudab kontrollimis- ja auditeerimisülesannete täitmise kogu ELis tõhusamaks ning aitab riikide ametiasutustel ja pettustevastase võitluse struktuuri osalistel ennetada, avastada ja kõrvaldada pettusi, korruptsiooni ja õigusnormide rikkumisi (sealhulgas huvide konflikte ja topeltrahastamist) ning võtta asjakohaseid järelmeetmeid. Arachne+ kasutamine on korraldusasutuste jaoks endiselt vabatahtlik, kuid Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon on kokku leppinud, et Arachne+ kasutamise kohustuslikkus vaadatakse uuesti läbi, kui komisjon on 2027. aastal hinnanudvahendi kasutusvalmidust.

Pettuste ennetamise jõupingutusi tuleb jätkata ja neid saaks veelgi tõhustada. Koostööst liikmesriikide ja kolmandate riikidega on OLAFil kogunenud suured kogemused, sealhulgas pettustevastase võitluse strateegiate väljatöötamisest, ja ulatuslik kontaktpunktide võrgustik. OLAFi hindamatut oskusteavet pettuste ja korruptsiooni ennetamise valdkonnas peaksid võimalikult suures ulatuses kasutama kõik pettustevastase võitluse struktuuri osalised. Koostöö toetamiseks riiklike ja ELi tasandi asutuste vahel tuleks pettustevastase võitluse struktuuri osalisi motiveerida ka OLAFi koordineeritava pettustevastase võitluse koordineerimistalituse (AFCOS) kaudu tegema koostööd, et hoida ära pettusi ja korruptsiooni. Nõukogu määruse (EÜ) nr 515/97 kohast teabevahetust tuleks paremini kasutada ka selleks, et edendada riiklike haldusasutuste vastastikust abi pettuste ennetamisel³³.

Pettuste ennetamine on eriti oluline **tulude poolel, kus ametiasutustel ei ole tõenäoliselt võimalik pettusega seotud summasid õigusrikkujalt sisse nõuda.** Kaotatud summade (eelkõige käibemaks ja tollimaksud) sissenõudmine on liikmesriigi kohustus. Kuid riiklikel ametiasutustel ei ole enamikku kahjudest võimalik sisse nõuda (isegi kui petturid tehakse kindlaks, neile esitatakse süüdistus ja nad mõistetakse süüdi), sest tavaliselt nad algatavad enda maksejõuetuse või pankroti või asuvad väljaspool ELi jurisdiktsiooni. Seepärast keskendutakse praegu haldusuurimistes pettuste avastamisele varases etapis ja riiklike ametiasutuste tehtavate kontrollide koordineerimisele, et vältida edasist petturlikku importi ja võtta ettevaatusmeetmeid ELi eelarve kaitsmiseks. Selle valdkonna kriminaaluurimiste keskmes on suuresti pettuste taga olevate kuritegelike võrgustike kindlakstegemine, nende tegevuse peatamine, kuritegelike võrgustike lõhkumine ning pettuste ja sellega seotud kahjude edaspidine vältimine.

Pettustevastase võitluse strateegiad on olulised pettuste ja korruptsiooni vähendamiseks kõikehõlmaval viisil, kuhu on kaasatud meetmed kogu pettustevastase võitluse kõigi etappide

³³ Nõukogu 13. märtsi 1997. aasta määrus nr 515/97 liikmesriikide haldusasutuste vastastikusest abist ning haldusasutuste ja komisjoni vahelisest koostööst tolli- ja põllumajandusküsimusi käsitlevate õigusaktide nõutava kohaldamise tagamiseks (EÜT L 82, 22.3.1997, lk 1).

jaoks, sealhulgas ennetustegevus. Komisjoni pettustevastase võitluse strateegia ja tegevuskava vaadati läbi 2023. aastal. Uus tegevuskava sisaldab 44 meetet rühmitatuna seitsme teemaploki alla, mis hõlmavad komisjoni prioriteete pettuste tõkestamisel. Tegevuskava esimene teema on digiüleminek ning veerand kavas esitatud meetmetest keskendub sellele, kuidas komisjon ja liikmesriigid saavad IT-vahendeid (nt Arachne, EDES ja IMS³⁴) pettuste tõkestamiseks paremini kasutada. Samuti nähakse tegevuskavaga ette tihedam koostöö nii komisjoni sees kui ka peamiste välispartnerite ja kodanikuühiskonnaga, et kaitsta liidu rahalisi vahendeid. Teised teemaplokid hõlmavad taaste- ja vastupidavusrahastut, tollipettusi ning eetilise vilumuse ja pettustevastase teadlikkuse tugevdamist komisjonis. Praegu on käsil tegevuskava elluviimine. Lisaks sellele on komisjoni talitustel ja rakendusametitel olemas valdkondlikud pettustevastase võitluse strateegiad, mis omakorda tugevdavad pettustevastase võitluse raamistikku.

Ennetuse edasiseks tõhustamiseks võiks liikmesriikide tasandil kasutusele võtta ka pettustevastase võitluse strateegiad koos tegevuskavadega. Kõigil liikmesriikidel ei ole veel oma pettustevastase võitluse strateegiat ja olemasolevad strateegiad ei pruugi järgida ühtset lähenemisviisi. See võib põhjustada nõrkusi ja lünki pettustevastase võitluse globaalses süsteemis.

3.2 Avastamise parandamine

Õigusnormide rikkumise, pettuse ja muu liidu finantshuve kahjustava tegevuse avastamine võimalikult varases etapis on eeldus pettustevastase võitluse kõigi etappide tulemuslikuks elluviimiseks nii riiklikul kui ka liidu tasandil.

a. Teatamine

Riiklikul tasandil on liikmesriikide peamine kohustus teatada pettuse või korruptsiooni avastamisest õigeaegselt EPPO-le, et juhtumit saaks uurida ja selle kohta süüdistuse esitada, ning muudest õigusnormide rikkumistest viivitamata OLAFile, esitades pettuste kohta usaldusväärseid andmeid. See on väga oluline, et komisjon saaks teada esmavajalikud andmed liikmesriikides kindlakstehtud või võimalike pettuste ja õigusnormide rikkumiste kohta. Seepärast tasub järgmise mitmeaastase finantsraamistikuga seoses läbi vaadata ka riikliku teatamiskorra sobivus.

Andmete edasisele levitamisele võib suurel määral kaasa aidata selliste olemasolevate vahendite nagu IMS, OWNRES³⁵ ja EDES (varajase avastamise osas) kasutamine ning selle tulemusena võidakse võtta asjakohaseid ennetusmeetmeid ja avastada pettusejuhtumeid varases etapis.

Ka rikkumisest teatajate kaitsmine on pettuse- ja korruptsioonivastases võitluses võimas vahend. Sellel võib olla keskne roll nii valitsuse kui ka ettevõtete tegevuse läbipaistvuse ja tegevusega seotud vastutuse toetamisel ning see võib aidata ilmsiks tuua pettusi, mida muidu

³⁴ Rikkumisjuhtumite haldamise süsteem on spetsiaalne elektrooniline süsteem õigusnormide rikkumistest teatamiseks. Pärast väljatöötamist on see antud liikmesriikide ja abi saavate riikide käsutusse. IMSi rakendatakse pettustevastase infosüsteemi (AFIS) raames ja seda kasutavad 35 riiki.

³⁵ Komisjon on elektroonilise süsteemina välja töötanud omavahendite andmebaasi (OWNRES), et hõlbustada traditsiooniliste omavahendite nõuetega seotud pettustest ja õigusnormide rikkumistest teatamist ning nende jälgimist.

on raske avastada. Rikkumisest teatajaid käsitleva ELi direktiivi³⁶ tulemuslik rakendamine võib aidata kaasa liidu finantshuve kahjustavate pettuste paremale ja varajasemale avastamisele.

b. Teabevahetus pettustevastase võitluse struktuuri osaliste vahel

Eurojust ja Europol suurendavad ELi suutlikkust pettuste tõkestamisel, tagades tulemusliku koordineerimise asjaomaste õigus- ja õiguskaitseasutuste vahel ning lihtsustades teabevahetust. Nad aitavad üle saada riigipiiridest ja erinevatest õigusraamistikest tulenevatest piirangutest ning tõhustada liidu ühist vastuseismist pettustele ja korruptsioonile ning takistada õigusrikkujatel kasutamast ära riiklike süsteemide erinevusi. Eriti oluline on see, et Europol ja Eurojust edendaksid kogu kriminaalõigusliku protsessi ulatuses oma koostööd sellele kaasaaitamiseks, et uurimised viiks eduka süüdistuse esitamise ja kurjategijate süüdimõistmiseni.

Pettustevastase võitluse struktuuri osaliste vaheline koostöö ning andmete ja teabe jagamine on õigusnormide rikkumise avastamiseks eriti oluline. Võttes arvesse andmete kasvavat mahtu, võiks abi olla mis tahes mehhanismist, mis hõlbustaks teabevahetust, tuginedes järjepidevatele ja ühtlustatud andmetele. Võimaluse korral võiks selline teabevahetus toimuda reaalajas ja koostalitlvalt ja kooskõlas andmekaitseõuetega, et parandada teabevahetuse tulemuslikkust ning hõlbustada kõigi osaliste kiiret ja koordineeritud tegutsemist. Näiteks on väga oluline, et kasutuskõlblikku teavet jagataks kohe, et kuriteokahtlustest oleks võimalik EPPO-le teatada ilma põhjendamatu viivitusega³⁷. Lisaks võib näiteks OLAFi tollipettuste uurimise käigus kogutavatest andmetest olla kasu Europolile ELi piiravatest meetmetest (sanktsioonidest) kõrvalehoidmise vastu võitlemisel.

c. Uute tehnoloogiate ja tehisintellekti kasutamine, andmeanalüüs ja luureandmete jagamine

Petturid kasutavad uusi tehnoloogiaid, et leida uusi viise, kuidas pettuseid toime panna. Kuid tehisintellekt ja ajakohased IT-vahendid võivad aidata ka pettustevastase võitluse struktuuri osalistel oma pettustevastast võitlust tõhustada. Nende vahenditega on võimalik analüüsida suuri andmehulki ja see võib olla eriti kasulik pettuste varajasel avastamisel.

Pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamisel tuleks uurida järgmisi **ennetamise ja avastamise** põhiküsimusi.

- Kuidas tagada, et kõik osalised võtavad nii liikmesriigi kui ka liidu tasandil võimalikult kiiresti vajalikke meetmeid (sealhulgas jagavad vajalikku teavet), et kogu liidus suurendada pettuste ennetamise ja avastamise suutlikkust?
- Kuidas tagada varases etapis juurdepääs õigusnormide rikkumisi ja pettusi puudutavale kasutuskõlblikule teabele, sealhulgas ELi sõltumatute uurimisasutuste jaoks?
- Milliseid seadusandlikke muudatusi on vaja, et hõlbustada kõigi pettustevastase võitluse struktuuri osaliste juurdepääsu vajalikele andmetele, teabe jagamist ja tehnilise toe

³⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2019. aasta direktiiv (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta (ELT L 305, 26.11.2019, lk 17–56).

³⁷ Vt EPPO määruse artikkel 24.

koondamist, tuginedes pettustevastase võitluse struktuuri iga konkreetse osalise tugevustele ning rakendades asjakohaseid menetluslikke tagatise ja andmekaitsemeetmeid?

- Kuidas on riiklike pettustevastase võitluse strateegiatega võimalik tõhustada pettustevastast võitlust?
- Kuidas tagada, et liikmesriigid võimalikest õigusnormide rikkumistest ja pettusejuhtumitest tegelikult teatavad (IMS, OWNRES), ning kuidas seda ennetamisel ja avastamisel kasutada?
- Kuidas saavad liikmesriigid ja pettustevastase võitluse struktuuri osalised kasutada nii uusi tehisintellektivahendeid kui ka olemasolevaid vahendeid (nagu EDES ja Arachne+), et parandada ennetamist/avastamist?

3.3 Uurimise ja süüdistuse esitamise suutlikkuse suurendamine

a. Andmete jagamise, operatiivanalüüsi ja kriminalistikasuutlikkuse uurimisetapis

Pettustevastase võitluse struktuuri osaliste digivahendite kaudu kättesaadavate andmete kogumisel, jagamisel ja analüüsimisel (sealhulgas tehisintellekti kasutades) on märkimisväärne potentsiaal. Kuid neid võimalusi piiravad erinevused selles, kuidas liikmesriigid andmeid kasutavad ja vahetavad. Neid lahknevusi võib esineda pettustevastase võitluse eri etappides, kuid eriti suurt mõju avaldavad need just uurimisetapis.

Pettustevastase võitluse struktuuri osalistel on juba juurdepääs üksteise andmebaasidele, kuid juurdepääsu ja andmete jagamise tingimusi on võimalik veelgi parandada. Näiteks võib kasuks tulla, kui teatavatel tingimustel ning asjakohaseid menetluslikke tagatise ja andmekaitsemeetmeid järgides koostatakse spetsiaalsed reeglid, mis võimaldavad OLAFil ja EPPO-l vahetada teavet Eurofisciga ning kasutada liidu tasandil tsentraliseeritult teatavat käibemaksuteavet, et uurida võimalikke pettusi või käibemaksualaseid rikkumisi.

Teine valdkond, kus saab koostoimet täiustada, on seotud oskusteabe kasutamisega. Kõik pettustevastase võitluse struktuuri osalised kasutavad oma töös asutusesiseseid analüüsivõimalusi ja/või kriminalistikateadmisi. Võttes arvesse ELi haldusasutuste vahendite piiratust, võiks kasutusele võtta asjakohased halduskokkulepped, mis võimaldaksid koondada olemasoleva oskusteabe ja suurendada ühist suutlikkust viia läbi tänapäevaseid pettustevastaseid uurimisi, millesse on kaasatud pettustevastase võitluse struktuuri eri osalised.

ELi pettustevastase võitluse struktuuri osaliste seas on OLAFil ja Europolil ainulaadne pikaajaline kogemus kriminalistika ja operatiivanalüüsi valdkonnas. Europol juba hõlbustab teabevahetust õiguskaitseasutuste, sealhulgas politsei ja tolli vahel. Ilma et see mõjutaks praegu toimuva hindamise tulemusi, võiks pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamisel ja Europoli volituste ajakohastamisel (mis tehti teatavaks ELi sisejulgeoleku strateegias ProtectEU³⁸) kaaluda Europoli rolli suurendamist ELi peamise osalisena andmete

³⁸ Komisjoni 1. aprilli 2025. aasta teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa sisejulgeoleku strateegia ProtectEU“ (COM(2025) 148).

analüüsimisel ja kriminalistika eesmärgil kogumisel. Peale selle võib tihe koostöö ja teabevahetus pettustevastase võitluse struktuuri osaliste vahel anda pettuse uurimise käigus juhtlõngu ka muude raskete kuritegude uurimise jaoks.

Lisaks sellele koondab ELi tolliandmekeskus, mida haldab uus ELi Tolliamet,³⁹ tolli andmevoogude reaalarajas andmeid ja suurendab andmeanalüütika suutlikkust, mille tulemusena paraneb riskijuhtimine ja tollikontroll välispiiridel.

b. EPPO ja OLAFi vahelise vastastikuse täiendavuse ja koordineerimise edendamine

ELi eelarve kaitsmine on EPPO ja OLAFi ühine eesmärk ja seepärast on EPPO määruses sõnaselgelt keelatud OLAFil viia paralleelselt läbi haldusjuurdlust samade asjaolude kohta, mille suhtes EPPO viib läbi kriminaaluurimist, ning liidu seadusandja on selgitanud, et EPPO ja OLAF peaksid looma ja säilitama tihedad koostöösuhted, et tagada vastavate volituste vastastikune täiendus ja vältida dubleerimist. EPPO määruses on sätestatud, et EPPO võib paluda, et OLAF toetaks või täiendaks EPPO tegevust, sealhulgas viiks läbi haldusuurimisi⁴⁰. Hiljem muudetud OLAFi määruses nimetati need täiendavateks juurdlusteks (kuigi need ei pruugi alati olla seotud juurdlustoimingutega) ning esitati OLAFi jaoks spetsiaalne õigusraamistik nende läbiviimiseks ja EPPOga koostöö tegemiseks.

OLAFi toetust EPPO-le ja täiendavaid uurimisi käsitletakse ka OLAFi ja EPPO omavahelises töökorras,⁴¹ milles on märgitud, et nende eesmärk peaks olema hõlbustada asjakohase teabe kogumist ettevaatusmeetmete võtmiseks või finants-, distsiplinaar- või haldusmeetmete võtmiseks. OLAFi täiendavad uurimised ja toimingud võivad olla vajalikud eelkõige järgmistel juhtudel: i) EPPO uuritava kuriteo aegumistähtaeg takistab tulemuslikku sissenõudmist; ii) enne EPPO kriminaaluurimist on vaja võtta halduslikke ettevaatusmeetmeid ja võimaluse korral algtada varases etapis sissenõudmine; iii) arvatavast kuriteost tulenev kahju ohustab liidu eelarvet; iv) on põhjendatud alus arvata, et soovitud võivad olla vajalikud või põhjendatud distsiplinaar- või haldusmeetmete võtmiseks (sealhulgas soovitud suunata juhtum varajase avastamise ja menetlusest kõrvalejätmise süsteemi toimkonnale), ning v) on tõendeid muude õigusnormide rikkumise kohta, mis ei ole seotud pettusega.

Täiendavaid haldusuurimisi on seni siiski kasutatud üsna vähe,⁴² kuigi mõlemat liiki uurimised (kriminaal- ja haldusuurimised) on olulised ja aitavad kaasa ELi eelarve täielikule kaitsmisele

³⁹ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik ja luuakse Euroopa Liidu Tolliamet ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 952/2013 (COM(2023) 258 final).

⁴⁰ Vt EPPO määruse artikli 101 lõige 3: „Euroopa Prokuratuuri poolt läbiviidava uurimise käigus võib Euroopa Prokuratuur paluda OLAFil kooskõlas tema volitustega toetada või täiendada Euroopa Prokuratuuri tegevust, eelkõige: a) anda teavet, teha analüüse (sh kohtuekspertiisi analüüse), pakkuda eksperdiabi ja operatiivtuge; b) hõlbustada pädevate siseriiklike haldusasutuste ja liidu organite konkreetsete meetmete koordineerimist; c) viia läbi haldusuurimisi“. Vt ka OLAFi määruse artikkel 12e („Ameti abi EPPO-le“): „1. EPPO juurdluste ajal ja EPPO taotlusel peab amet määruse (EL) 2017/1939 artikli 101 lõike 3 kohaselt ja oma volitusi järgides EPPO tegevust toetama või täiendama ehk täpsemalt: a) andma teavet, tegema analüüse (sealhulgas kohtuekspertiisi analüüse), pakkuma eksperditeadmisi ja operatiivtuge; b) hõlbustama liikmesriigi pädevate haldusasutuste ja liidu organite konkreetsete meetmete koordineerimist; c. viima läbi haldusuurimisi“.

⁴¹ Euroopa Pettustevastase Ameti ja Euroopa Prokuratuuri omavahelise töökorra punkt 6.2, 5. juuli 2021, https://www.epo.europa.eu/sites/default/files/2021-07/Working_arrangement_EPPO_OLAF.pdf

⁴² Vt täiendavate uurimiste ja kahe ameti kogu uurimistegevuse võrdlus: operatiivkoostöö 3,5 aasta jooksul on OLAF ja EPPO teinud koostööd ligikaudu 136 uurimises (EPPO oli 31. detsembriks 2023 viinud läbi 1927 operatiivuurimist).

ning kahju ennetamisele või vähendamisele. Näiteks tuleb ELi eelarve tulemuslikuks kaitsmiseks võimalikult aegsasti võtta asjakohaseid haldusmeetmeid (sealhulgas varajase avastamise ja menetlusest kõrvalejätmise süsteemi meetmeid), et kaitsta juba väljamakstud vahendeid ja ära hoida täiendavate vahendite põhjendamatut kulutamist. Kasutades täiel määral kõiki olemasolevaid vahendeid ning ühtlasi tagades, et kriminaal- ja haldusuurimisi ei dubleerita, saab EL oma finantshuve paremini kaitsta ning edendada läbipaistvat, vastutustundlikku ja kestlikku finantskeskkonda.

Seepärast tasub kaaluda konkreetseid võimalusi, kuidas tõhustada koostööd ja vastastikust täiendavust EPPO ja OLAFi vahel (samuti teiste pettustevastase võitluse struktuuri osalistega), et vältida koordineerimata tegevuse ohtu, kuidas võimalikult selgelt piiritleda nende vastavad rollid ning formaliseerida eri tegevuste teostamise tingimused.

c. Parem toetus süüdistuse esitamisele

EPPO määruse kohaselt on EPPO pädev uurima ELi finantshuve kahjustavaid kuritegusid, mis on sätestatud finantshuvide kaitse direktiivis, esitama nende toimepanijatele süüdistusi ja saatma nad liikmesriikide kohtute ette.

Kogemused näitavad, et EPPO tegevuse tulemuslikumaks muutmiseks võib olla vaja teatavaid muudatusi nii riiklikul kui ka liidu tasandil. Liikmesriigi tasandil võiksid spetsiaalsed ja spetsialiseerunud õiguskaitseasutused EPPO-t tulemuslikumalt toetada eelkõige sellistes valdkondades nagu toll, maksupettused ja finantskuriteod. Liidu tasandil pakuks tihedam koostöö Europoliga riskianalüüsi ja operatiivtoe valdkonnas ning Eurojustiga ühiste uurimiserühmade töö osas EPPO-le suuremat toetust, eelkõige piiriülestes juhtumites. Ka päringutabamusel või selle puudumisel põhinev poolautomaatne süsteem, mis on kohandatud EPPO, Eurojusti, Europoli ja OLAFi jaoks ning võtab arvesse iga organi ja asutuse menetluslikke tagatise ja volituse, võib kaasa aidata piiriülese kuritegevuse mustrite varajasele avastamisele ja hõlbustada koostööd.

Pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamisel tuleks uurida järgmisi **andmete jagamise ning analüüsi- ja kriminalistikasuutlikkuse, uurimise ja süüdistuse esitamise** põhiküsimusi.

- Kuidas on EPPO kriminaaluurimisi vajaduse korral võimalik täiendada haldusjuurdlustega, mida viib tulemuslikumalt läbi OLAF, et komisjon saaks varakult ja kindlatel alustel võtta vastu haldusmeetmed, sealhulgas ettevaatus- ja/või sissenõudmismeetmed?
- Kuidas parandada juurdepääsu ELi huve kahjustavate pettuste või finantskuritegude kahtlust puudutavatele andmetele?
- Kuidas parandada õigeaegset juurdepääsu asjakohasele teabele ja selle edastamist pettustevastase võitluse struktuuri osaliste vahel?
- Kuidas kasutada ära uute tehnoloogiate ja tehisintellekti võimalused pettustevastase võitluse struktuuri osaliste tõhususe suurendamiseks?

- Kuidas parandada finantshuvide kaitsega seotud kuritegude uurimise ja nende eest süüdistuse esitamise tulemuslikkust liikmesriikide ja liidu tasandil?

3.4 Tõhusama sissenõudmisprotsessi saavutamine ELi eelarve puhul

Sissenõudmisel toetutakse liikmesriikidele (eelkõige tulude poolel) ning institutsioonidele, organitele ja asutustele (kulude poolel). Tegemist on keeruka protsessiga, milles on vaja teha koostööd mitte ainult komisjonisiseselt, vaid ka mitme muu osalisega (sealhulgas sõltumatud uurimisasutused, nagu OLAF ja EPPO ning liikmesriikide asjaomased ametiasutused)⁴³. EPPO asutamine on oluliselt tugevdanud pettustevastase võitluse üldist struktuuri ning tema tegevus on kandnud vilja süüdistuste esitamises, süüdimõistvates kohtuotsustes ja vara konfiskeerimises, samas on praeguses õigusraamistikus EPPO-l sissenõudmisprotsessis vaid piiratud roll. Euroopa Liidu Kohtu⁴⁴ hiljutine kohtupraktika, mis on seotud finantshuvide kaitse määrusega⁴⁵ ja finantsmäärusega, annab õigusliku aluse töötada välja täiendavad vahendid haldusotsuste alusel sissenõudmiseks, sealhulgas kelmuse või pettuse eest vastutavatelt füüsilistelt isikutelt. Kokkuvõttes, nagu märkis ka kontrollikoda,⁴⁶ on vaja teha veel täiustusi, et suurendada ELi eelarvega seotud sissenõudmisprotsessi tõhusust.

a. Tulud

Tulude poole pealt on liikmesriikidel esmavastutus tollimaksude kehtestamise ja kogumise eest. Tegemist on traditsiooniliste omavahenditega, millega rahastatakse otse ELi eelarvet. Seepärast on liikmesriigid kohustatud kasutusele võtma piisavad kontrollisüsteemid tagamaks, et nende riiklikud tolliasutused teevad tollikontrolli ettenähtud viisil. Liikmesriikide tolliasutustel on pettustevastase võitluse struktuuris äärmiselt oluline roll, sest nende töö moodustab esimese kaitseliini ELi finantshuve kahjustava tegevuse vastu. Praeguses mitmeaastases finantsraamistikus (2021–2027) peavad liikmesriigid kinni 25 % kõigist kogutud tollimaksudest. EPPO ja OLAFi hinnangul on rahaline kahju selles valdkonnas seotud peamiselt tollipettustega, mille tulemusena kogutakse vähem tollimaksu, mistõttu liidu eelarve jaoks kättesaadavaks tehtud vastavad traditsioonilised omavahendid on tasumisele kuuluvatest omavahenditest väiksemad. Kuna petturlikelt importijatelt sissenõutud summad on pigem piiratud, keskendutakse haldusuurimistes sellele, et avastada liikmesriikidega koordineerides

⁴³ Seda ei ole aga alati tehtud. Finantsmääruse 2024. aasta läbivaatamise läbirääkimiste käigus keeldus nõukogu laiendamast komisjonile õigust kasutada vastastikuse abi mehhanismi, mida liikmesriigid on riiklike võlgade sissenõudmiseks juba aastaid omavahel kasutanud. See aeglustab sissenõudmisprotsessi, sest kohustab komisjoni ise otsima põhiandmeid, mida ta rahaliste vahendite sissenõudmiseks vajab (nt võlgniku isikusamasuse, maksevõime, aadressi või vara kohta).

⁴⁴ Kohtuotsused, 26. september 2024, liidetud kohtuasjad C-160 ja 161/22P, komisjon vs. HB; 4. oktoober 2024, komisjon vs. PB, C-721/22P, ning 29. veebruar 2024, Eesti Vabariik, C-437/22.

⁴⁵ Nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 2988/95 Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta (EÜT L 312, 23.12.1995, lk 1–4).

⁴⁶ Euroopa Kontrollikoja eriaruanne 7/2024 „Õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste tagasinõudmine Euroopa Komisjoni poolt“.

pettus varases etapis, et hõlbustada ettevaatusmeetmete kasutuselevõtmist ELi eelarve kaitsmiseks.

Lisaks sellele aitab uus ELi Tolliamet riskijuhtimist liidu tasandil veelgi paremini koordineerida, integreerides avastatud pettustest tehtud järeldused tulevastesse meetmetesse näiteks ELi tolliandmekeskuse kaudu.

Käibemaksu puhul arvutatakse käibemaksupõhised omavahendid, mida ELil on õigus saada, liikmesriikide poolt tegelikult kogutud käibemaksu alusel. Seepärast vähendab käibemaksu laekumise puudujääk peale liikmesriikide tulude alati ka liidu üldeelarve käibemaksupõhiseid omavahendeid ja sellel on omakorda mõju kõigi liikmesriikide kogurahvatulul põhinevate vahendite tasemele⁴⁷. Suur osa käibemaksuga seotud kahjust tuleb piiriülestest käibemaksupettustest, mille toimepanijaks on sageli kuritegelikud organisatsioonid. Sellele saab tulemuslikumalt ja tõhusamalt vastu seista, kui teha tihedamat koostööd liikmesriikide ning liidu institutsioonide ja organite (EPPO, OLAF, komisjon jne) vahel ning õigusvaldkonnas, sealhulgas ELi mittekuuluvate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, tuginedes paljudele OLAFi sõlmitud halduskokkulepetele, mis märkimisväärselt parandavad piiriülest halduskoostööd ning hõlbustavad juurdepääsu teabele ja Eurojusti pakutavale toele. Peale selle on käibemaksupettuste vastases võitluses ka edaspidi keskne roll Eurofiscil.

b. Kulud

OLAFi aastatel 2012–2023 esitatud finantssoovitustest on näha, et sissenõudmismäärad sõltuvad erinevatest muutujatest (näiteks eelarve täitmise viis ja üksikjuhtumite õiguslik keerukus).

Kulude pool hõlmab eelarve otsest, kaudset ja jagatud täitmist. Eelarve otsese täitmisega seoses võttis komisjon juba OLAFi soovitustest õpitu tulemusena 6. veebruaril 2024 vastu tõhustatud strateegia komisjoni võlgnike haldamise kohta. Strateegiaga püütakse sisse nõuda rohkem ja kiiremini ning sellel on kaks eesmärki:

- kaotada lõhe OLAFi poolt sissenõudmiseks soovitatud summade ja tegelikult sissenõutavate summade⁴⁸ vahel, parandades OLAFi ja volitatud eelarvevahendite käsutajate vahelist suhtlust, ning
- kaotada lõhe kindlaksmääratavate ja sissenõutavate summade vahel, tõhustades komisjoni sisemist järelevalvemehhanismi OLAFi soovituste järgimiseks.

ELi eelarvesse sissenõudmist tuleb veel parandada. Seepärast tuleks jätkata arutelu selle üle, kuidas tegelikkuses tulemuslikult tagada, et liidu eelarvele tekitatud kahju hüvitatakse.

⁴⁷ Vt selle kohta kohtuotsus *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika.

⁴⁸ OLAFi soovituse saanud talituse eelarvevahendite käsutaja (tolliasjades konkreetse liikmesriigi ametiasutus) võib OLAFi soovituse täielikult või osaliselt tagasi lükata. Seega on sissenõudmiseks kindlaksmääratav summa lõplik summa, mille soovituse saaja nõuab sisse, või eelarve jagatud täitmise korral, nõuab, et jäetaks ELi rahastusest välja.

Komisjoni taotlusel nõustus EPPO oma teatamisvormid⁴⁹ läbi vaatama, et edastada volitatud eelarvevahendite käsutajatele õigeaegne, üksikasjalik ja kasutuskõlblik teave, mida on vaja ELi finantshuvide kaitsmiseks vajalike meetmete võtmiseks.

Ilma et see piiraks võimalikke seadusandlikke muudatusi, kaalub komisjon tegeliku olukorra parandamiseks ka lühiajalisi meetmeid, et täiustada siseseiret OLAFi soovitude üle ja EPPO teadete järelmeetmeid⁵⁰.

Liidu finantshuvide kaitse ei oleks täielik ilma vastastikuse täiendavuseta i) liidu finantshuve kahjustavate kuritegude tõhusa uurimise ja nende eest süüdistuse esitamise vahel ning ii) sissenõudmis- ja haldus-/ettevaatusmeetmete vahel, mida võetakse nii liidu kui ka liikmesriikide tasandil (näiteks edaspidi liidu rahastusest ilmajätmine ja tsiviilhagiga liidu eelarvele tekitatud kahju hüvitamine). Selline vastastikune täiendavus on ette nähtud nii aluslepingute kui ka finantsmäärusega⁵¹.

Mõjus heidutus ei ole võimalik ilma koosmõjuta, mis on kiiretel kriminaaluurimistel, lõplikel süüdimõistvatel kohtuotsustel, volitatud eelarvevahendite käsutajate võetud haldusmeetmetel, sealhulgas ettevaatusmeetmed, kohtute või haldusasutuste määratud karistused ja tulemuslik sissenõudmine.

Sissenõudmisprotsessi tõhustamiseks tuleks pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamisel uurida järgmisi põhiküsimusi.

- Kuidas liidu eelarve kaitsmiseks tagada, et volitatud eelarvevahendite käsutajad saavad võtta ettevaatus- ja sissenõudmismeetmeid ning liidu finantshuvidele tekitatud kahju hüvitatakse tulemuslikult ja kiiresti?
- Kuidas hõlbustada liidu eelarvesse sissenõudmist (eelkõige maksejõuetusmenetlustest ning arestitud ja konfiskeeritud varadest saadud tulu ülekandmine EPPO uurimiste tulemusena), sealhulgas kasutades EPPO rolli kriminaalmenetluses, et toetada selliste varade sissenõudmist liidu eelarvesse?
- Kuidas pettustevastase võitluse struktuuri osaliste heidutusmeetmeid veelgi tõhustada?

3.5 Pettustevastase võitluse struktuuri juhtimise parandamine

Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjon kutsus oma raportis üles muutma pettustevastase võitluse struktuuri juhtimine mõõdetavamaks ja rohkem tulemustele orienteerituks, võtma sobivaid vahendeid tulemuslikumalt kasutusele ja neid tõhusamalt kasutama, finantshuvide kaitse aruannet kasutades rakendama terviklikumat lähenemisviisi aruandlusele ning parandama koordineerimist ja koostööd pettustevastase võitluse struktuuri osaliste vahel⁵².

⁴⁹ Muudetud vormid on lisatud 2. juuni 2021. aasta lepingule, millega kehtestatakse komisjoni ja EPPO vahelise koostöö kord. Kasutusel on need alates 2024. aasta novembrist.

⁵⁰ Sellise meetmena saaks kasutada mõne komisjoni talituse määramist vastutama volitatud eelarvevahendite käsutajate toetamise eest varajaste ettevaatusmeetmete võtmisel ja kiirel sissenõudmisel, ning asjaomaste talitustega koostöö tõhustamist teatamisvahendeid kasutades.

⁵¹ Vt ELi toimimise lepingu artikkel 325, finantsmääruse artiklid 129 ja 138.

⁵² *Report on the protection of the EU's financial interests – combating fraud – annual report 2023*, 1. aprill 2025, Euroopa Parlament, eelarvekontrollikomisjon, aruandev liige: Gilles Boyer, punktid 3, 4, 6 ja 7.

Pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamisel võetakse arvesse asjakohaste pooleliolevate hindamiste tulemusi ja tuginetakse kõigi pettustevastase võitluse struktuuri osaliste tööle. Selle põhjal kontrollitakse läbivaatamise käigus üle nende volitused, vastastikune täiendavus ja koordineerimine ning muudetakse pettustevastase võitluse struktuuri terviklikumaks.

Praeguse õigusraamistiku kohaselt on igal pettustevastase võitluse struktuuri osalisel pettustevastastest tegevusest aruandmisel oma kohustused. See põhjustab erinevusi konkreetsetes lähenemisviisides koostööle ja aruandlusele. Ühtse lähenemisviisi puudumine on takistuseks ka selge üldpildi saamisele sellest, kuidas eri meetmetega tagatakse kogu pettustevastase võitluse struktuuris liidu finantshuvide kaitse.

Pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamisel tuleks uurida järgmisi pettustevastase **võitluse struktuuri juhtimise** põhiküsimusi.

- Kuidas parandada kõigi osaliste tegevuse koordineerimist, sealhulgas aruandlust liidu finantshuvide kaitseks võetud meetmete kohta?
- Kas on vaja kindlaks määrata ühine näitajate kogum, et tagada ühtne aruandlus ja saada selgem ülevaade sellest, kuidas pettustevastase võitluse struktuuri osalised oma konkreetsete volituste piires ühiselt kaitsevad liidu finantshuve?
- Kuidas täiustada regulaarset strateegilist ja operatiivdialoogi ja parimate tavade vahetamist ning jälgida nende meetmete rakendamist, mis määratakse pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamisel?

4. Järeldused: edasine tegevus

Käesolevas valges raamatus on esitatud mõned võimalused, mida tuleks pettustevastase võitluse struktuuri ja selle sihtvaldkondade läbivaatamisel uurida. Komisjon kutsub tavapäraseid sidusrühmi (Euroopa Parlament, nõukogu ja kontrollikoda) ja kõiki pettustevastase võitluse struktuuri osalisi üles osalema eespool nimetatud suunistel ja küsimustel põhinevas arutelus. Nii on võimalik neid seisukohti arvesse võtta koos teatavaid pettustevastase võitluse struktuuri osalisi (näiteks Eurojust, Europol, EPPO ja OLAF) käsitlevate õigusraamistike praegu toimivate hindamiste tulemustega ja finantshuvide kaitse direktiivi aruannetega.

Pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamise tulemused esitatakse 2026. aastal komisjoni teatistes. Vajaduse korral võidakse sellele lisada seadusandlikud ettepanekud OLAFi, EPPO, Eurojusti, Europoli või Eurofisci määruste või finantshuvide kaitse direktiivi kohta. See võib olla ainulaadne võimalus tagada sidusam pettustevastase võitluse struktuur, mis on kooskõlas uue mitmeaastase finantsraamistikuga ning pakub lihtsustatud ja pragmaatilisi vastuseid käesolevas valges raamatus tõstatatud küsimustele. Mõned nendest küsimustest vajavad pooleliolevate hindamiste raames täiendavat analüüsi. Seepärast teeb komisjon ettepaneku jätkata mõttevahetust ELi pettustevastase võitluse struktuuri tulevikusuundade üle.