



Euroopa Liidu  
Nõukogu

Brüssel, 26. september 2022  
(OR. en)

12830/22

FIN 968  
GAF 18

### SAATEMÄRKUSED

---

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	25. september 2022
Saaja:	Nõukogu peasekretariaat
Komisjoni dok nr:	COM(2022) 482 final
Teema:	Komisjoni aruanne nõukogule ja Euroopa Parlamendile 33. aastaaruanne Euroopa Liidu finantshuvide kaitse ja pettustevastase võitluse kohta – 2021

---

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2022) 482 final.

---

Lisatud: COM(2022) 482 final



Brüssel, 23.9.2022  
COM(2022) 482 final

## **KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE**

### **33. aastaaruanne Euroopa Liidu finantshuvide kaitse ja pettustevastase võitluse kohta – 2021**

{SWD(2022) 302 final} - {SWD(2022) 303 final} - {SWD(2022) 304 final} -  
{SWD(2022) 305 final} - {SWD(2022) 306 final} - {SWD(2022) 307 final}

# Sisukord

<b>1.</b>	<b>Sissejuhatus .....</b>	<b>6</b>
1.1.	Põhimõisted .....	6
1.2.	ELi finantshuvid 2021. aastal.....	7
<b>2.</b>	<b>2021. aasta tähtsündmused .....</b>	<b>9</b>
2.1.	Peamised vastuvõetud õigusaktid .....	9
2.2.	Finantshuvide kaitsega seotud küsimusi käsitlev kohtupraktika.....	10
<b>3.</b>	<b>ELi pettustevastase võitluse struktuur.....</b>	<b>11</b>
3.1.	Euroopa tasand.....	12
3.1.1.	Euroopa Parlament.....	12
3.1.2.	Nõukogu.....	13
3.1.3.	Euroopa Komisjon .....	13
3.1.4.	Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF).....	14
3.1.5.	Euroopa Prokuratuur .....	15
3.1.6.	Euroopa Kontrollikoda.....	16
3.1.7.	Eurojust.....	16
3.1.8.	Europol.....	17
3.2.	Liikmesriikide tasand.....	17
3.2.1.	Pettustevastased koordineerimistalitused .....	17
3.2.2.	Riiklikud pettustevastase võitluse strateegiad .....	18
3.2.3.	2020. aasta soovitude rakendamine liikmesriikides .....	19
<b>4.</b>	<b>Pettustevastase võitluse valdkonnas tehtud koostöö .....</b>	<b>20</b>
4.1.	Rahvusvaheline koostöö .....	20
4.1.1.	Koostöö kolmandate riikidega, vastastikune abi ja pettustevastased sätted rahvusvahelistes lepingutes.....	20
4.1.2.	Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korrupsioonivastase konventsiooni osalisriikide 9. konverents ja ELi toetatud resolutsioonid.....	21
4.1.3.	Võitlus ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu.....	22
4.2.	ELi ja liikmesriikide koostöö.....	22
4.2.1.	Pettuste tõkestamise kooskõlastamise nõuandekomitee tegevus.....	22
4.2.2.	ELi pettustevastase võitluse programm.....	22
4.2.3.	Koostöö tulude valdkonnas .....	24
4.2.3.1.	Tolliprogramm .....	24
4.2.3.2.	Programm „Fiscalis“ .....	24
4.2.3.3.	Ühised tollioperatsioonid .....	24
<b>5.</b>	<b>Peamised meetmed ELi finantshuvide kaitsmiseks ja pettustevastaseks võitluseks .....</b>	<b>26</b>
5.1.	Finantshuvide kaitse direktiivi ülevõtmine .....	26
5.2.	Rahapesuvastane võitlus .....	27
5.3.	Taaste- ja vastupidavusraha.....	27
5.4.	Rikkumisest teatajate kaitse .....	29
5.5.	Õigusriigi tagamise vahendid.....	30
5.5.1.	Õigusriigi olukorda käsitlev aruanne – peamised järeldused ja tähtsündmused, mis on seotud ELi finantshuvide kaitsega.....	30
5.5.2.	Üldist tingimuslikkuse korda liidu eelarve kaitsmiseks käsitleva ELi määruse rakendamise edusammud .....	30
5.6.	Korrupsioonivastane poliitika .....	31

<b>6.</b>	<b>Kontrollitegevuse tulemused .....</b>	<b>31</b>
6.1.	Andmeallikad ja meetodika .....	31
6.2.	Tulud .....	33
6.2.1.	Käibemaksupettus .....	33
6.2.2.	Traditsioonilised omavahendid .....	33
6.3.	Kulud .....	36
6.3.1.	Jagatud eelarve täitmine .....	37
6.3.2.	Kaudne eelarve täitmine .....	42
6.3.3.	Otsene eelarve täitmine .....	42
<b>7.</b>	<b>2022. aasta väljavaated, järeldused ja soovitused .....</b>	<b>42</b>
7.1.	ELi pettustevastane võitlus .....	43
7.2.	Läbipaistvus, pettuseriski juhtimine ja digiteerimine pettustevastases võitluses .....	43

## KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

COVID-19 pandeemia tõi uued probleemid, millele EL reageeris kiiresti ja paindlikult, kasutades uusi vahendeid ja ressursse. Koos taaste- ja vastupidavusrahastu kasutuselevõttuga ning riiklike taaste- ja vastupidavuskavade rakendamisega on suurenenud märkimisväärselt liikmesriikide ametiasutuste roll ELi finantshuvide piisaval tasemel kaitse tagamisel. Komisjon on toetanud liikmesriikide ametiasutusi ja hinnanud samal ajal riiklike kavu, pöörates erilist tähelepanu selliste meetmete kavandamisele, mille eesmärk on kaitsta taaste- ja vastupidavusrahastu vahendeid pettuste, korruptsiooni, huvide konflikti ja topeltrahastamise eest.

ELi ja liikmesriikide pettustevastases võitluses osalejad tugevdasid kogu 2021. aasta vältel oma koostööd nii ELi tulude kui ka kulude kaitse valdkonnas. 1. juunil 2021 alustas tegevust Euroopa Prokuratuur. Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) ja Euroopa Prokuratuuri tegevuse tulemustest on näha lisaväärtus, mida ELi asutused toovad ELi finantshuvide kaitsele ja pettustevastasesse võitlusse, kuna neid ei takista riiklikele süsteemidele omased piirangud, eelkõige võitlemisel piiriülese kuritegevuse vastu.

2021. aastal viis EL lõpule 2021.–2027. aasta kuluprogrammide vastuvõtmise. Õigusaktidega on tagatud, et komisjon, OLAF, Euroopa Kontrollikoda ja Euroopa Prokuratuur saavad teostada oma volitusi ning et liikmesriikide ametiasutused kehtestavad tõhusad pettustevastased meetmed, võttes arvesse kõiki kindlakstehtud riske. Vastuvõetud kuluprogrammide hulka kuuluv liidu pettustevastase võitluse programm toetab võitlust pettuste vastu, võimaldades anda toetusi konkreetsete algatuste jaoks ning rahastada spetsiaalset IT-platvormi ja vahendeid, et hõlbustada liikmesriikide ja ELi vahelist teabevahetust.

ELi ja liikmesriikide pädevate asutuste teatatud pettuste ja õigusnormide rikkumiste arv püsis 2021. aastal 2020. aastaga võrreldes stabiilne, samal ajal kui nendega seotud eeskirjadevastaselt makstud summad suurenesid, kuna mõnes liikmesriigis avastati märkimisväärsed juhtumeid. Teatavates kuluvaldkondades oli teatatud muude õigusnormide rikkumiste arv eelmise programmi töö perioodiga võrreldes väike. Seda võib osaliselt põhjendada näiteks viivitustega rakenduskavade elluviimisel, muudatustega aruandlustavades ja lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamisele.

Lisaks korduvatele riskidele suurendab lähiaastail liikmesriikide ametiasutustele avaldatavat survet taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamine, kuna ametiasutused peavad ellu viima taaste- ja vastupidavuskavu ning samal ajal 2021.–2027. aasta kuluprogramme. Sellega seoses peavad nad üles näitama asjatundlikkust ja kontrolli eri vahendite rakendamisega seotud erinevate eelarve täitmise viiside kasutamisel.

EL püüab suurendada sidusust ja ühtlustamist, et kaotada üldises kontrollisüsteemis esinevad võimalikud lüngad, mida petturid võivad ära kasutada. Juhtpõhimõtted on juba sätestatud ELi õigusaktides, kuid neid saab veelgi tugevdada. Liikmesriigid peaksid kõrvaldama kindlakstehtud puudused, mis on seotud finantshuvide kaitse direktiivi ülevõtmisega, ning püüdma suurendada läbipaistvust, edendada pettustevastase võitluse digiteerimist ning pidevalt tõhustada ja arendada pettuseriski hindamist ja juhtimist. Komisjon on esitanud ettepaneku muuta finantsmäärust, mille eesmärk on tugevdada ELi tegevust selles vallas.

## LÜHENDITE LOETELU

AFIS	pettusevastane infosüsteem
AFCOS	pettusevastane koordineerimistalitus
CAFS	komisjoni pettusevastase võitluse strateegia
CoSP	osalisriikide konverents
DG	peadirektoraat
ECA	Euroopa Kontrollikoda
EDES	varajase avastamise ja kõrvalejätmise süsteem
EP	Euroopa Parlament
EPF	Euroopa rahutagamisrahastu
EPPO	Euroopa Prokuratuur
ESIF	Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid
EL	Euroopa Liit
EUBAM	Euroopa Liidu piirihaldamise abimissioon
FCTC	tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsioon
FDR	pettuste avastamise määr
HFC	fluorosüsivesinikud (gaasilised külmaained)
IDR	õigusnormide rikkumiste avastamise määr
IMS	rikkumisjuhtumite haldamise süsteem
JIT	ühine uurimisrühm
MFF	mitmeaastane finantsraamistik
NGEU	taasterahastu „NextGenerationEU“
OFIS	mahetootmise infosüsteem
OLAF	Euroopa Pettusevastane Amet
PIF	finantshuvide kaitse
RRF	taaste- ja vastupidavusrahastu
SCO	lihtsustatud kuluvõimalused
ELTL	Euroopa Liidu toimimise leping
TOR	traditsioonilised omavahendid
UNCAC	Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastane konventsioon
VAT	käibemaks
VOCU	virtuaaloperatsioonide koordineerimise üksus
WCO	Maailma Tolliorganisatsioon

## 1. SISSEJUHATUS

EL ja liikmesriigid on kohustatud üheskoos kaitsma ELi finantshuve ning võitlema pettuste vastu. ELi liikmesriikide ametiasutused haldavad kõige suuremat osa ELi kuludest ja koguvad traditsioonilisi omavahendeid. Komisjon teeb järelevalvet mõlema valdkonna üle, kehtestab nõudeid ja kontrollib nende täitmist. Koosõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 325 lõikega 5 on komisjon kohustatud esitama koostöös ELi liikmesriikidega Euroopa Parlamendile ja nõukogule aastaaruande ELi finantshuve kahjustavate pettuste ja muu ebaseadusliku tegevuse vastu võitlemiseks võetud meetmete kohta (edaspidi „finantshuvide kaitse aruanne“<sup>1</sup>). 2021. aasta puhul täidetakse seda kohustust käesoleva aruande ja sellele lisatud dokumentidega.

2021. aasta finantshuvide kaitse aruandes esitatakse järgmine teave:

- (1) ülevaade ELi finantshuvidest, nende kaitseks vastu võetud peamistest õigusaktidest ja Euroopa Kohtu asjakohasest praktikast;
- (2) peamised arengusuundumused pettustevastases võitluses ELis tervikuna ja liikmesriikides;
- (3) ülevaade pettustevastase võitluse valdkonnas tehtud koostööst;
- (4) peamised meetmed ELi finantshuvide järjepidevaks ja ühtlustatud kaitsmiseks;
- (5) statistika ja andmed ELi eelarvet kahjustavate pettuste ja õigusnormide rikkumiste kohta ning nende analüüs;
- (6) 2022. aasta väljavaated, järeldused ja soovitused.

### 1.1. Põhimõisted

Kõige olulisemad finantshuvide kaitse aruandes kasutatavad mõisted on esitatud *tekstikastis 1*.

#### **Tekstikast 1. Kohaldatavad määratlused**

**ELi finantshuvide** täieliku kirjelduse leiab **punktist 1.2**.

**Õigusnormide rikkumine** on liidu õiguse või selle kohaldamisega seotud liikmesriigi õiguse rikkumine ettevõtja tegevuse või tegevusetuse kaudu, mis on kahjustanud või oleks võinud kahjustada liidu eelarvet kas otse ELi nimel kogutud omavahenditest laekunud tulu vähenemise või kaotamise või põhjendamata kuluartikli liidu eelarvest debiteerimise tõttu<sup>2</sup>.

Pärast direktiivi (EL) 2017/1371 (edaspidi „finantshuvide kaitse direktiiv“) vastuvõtmist käsitatakse **pettusena** ELi finantshuve kahjustavat mis tahes tahtlikku tegu või tegevusetust, sealhulgas vale-, ebaõigete või mittetäielike aruannete või dokumentide kasutamist või esitamist,

<sup>1</sup> Inglisekeelses maailmas tuntakse finantshuvide kaitse aruannet ka nimetuse *PIF report* all, mis on tuletatud prantsuskeelsest nimetusest *Protection des Intérêts Financiers*. Käesolevale aruandele on lisatud kuus komisjoni talituste töödokumenti, mis käsitlevad

- a) omavahendite, loodusvarade, ühtekuuluvuspoliitika, ühinemiseelse abi ja otsetoetuste valdkonnas 2020. aastal teatatud õigusnormide rikkumiste statistilist hindamist;
- b) meetmeid, mida liikmesriigid on võtnud 2021. aastal ELi finantshuvide kaitseks;
- c) komisjoni 2020. aasta aruandes Euroopa Liidu finantshuvide kaitse ja pettustevastase võitluse kohta esitatud soovituste järgimist;
- d) Euroopa pettustevastase võitluse programmi rakendamist 2021. aastal;
- e) varajase avastamise ja kõrvalejätamise süsteemi – finantsmääruse artiklis 143 osutatud toimkonda;
- f) komisjoni pettustevastase võitluse strateegia tegevuskava elluviimise seisu 2022. aasta juunis.

<sup>2</sup> Nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95 artikli 1 lõige 2 (EÜT L 312, 23.12.1995) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 2 punkt 35 (ELT L 347, 20.12.2013).

teabe avaldamata jätmist, hoolimata konkreetsest kohustusest see esitada, ning vahendite ja eeliste väärkasutamist. Lisaks tehakse finantshuvide kaitse direktiivis vahet järgmisel:

- (1) hangetesse mittepuutuvad kulud;
- (2) hangetesse puutuvad kulud;
- (3) muud kui käibemaksupõhistest omavahenditest tulenevad tulud ning
- (4) käibemaksupõhistest omavahenditest tulenevad tulud.

Valdkondlikes määrustes, mis käsitlevad õigusnormide rikkumistest teatamist jagatud eelarve täitmisel, kasutatakse mõistet **pettusekahtlus**, mis on määratletud kui „eeskirjade eiramine, mis annab alust riiklikul tasandil haldus- või kohtumenetluse algatamiseks, et teha kindlaks, kas tegemist on tahtliku tegevusega, ning eelkõige, kas tegemist on [---] pettusega“<sup>3</sup>.

Pettust käsitatakse **kinnitust leidnud pettusena**, kui pädev asutus on teinud lõpliku otsuse (kohtu- või haldusotsuse) selle kohta, et käitumine oli tahtlik.

**Tekstikastis 2** selgitatakse, kuidas kasutatakse mõisteid **pettusekahtlus** ja **kinnitust leidnud pettus** käesolevas aruandes esitatud statistikas.

**Korruptsioon** on ametiisikupoolne võimu kuritarvitamine isikliku kasu saamise eesmärgil, millega kahjustatakse ELi finantshuve.

## 1.2. ELi finantshuvid 2021. aastal

ELi finantshuvid hõlmavad tulusid, kulusid ja varasid, mis on kaetud ELi eelarvega ning ELi institutsioonide, organite ja asutuste eelarvetega ning nende hallatavate ja kontrollitavate eelarvetega<sup>4</sup>.

Eelarve tulude poole moodustavad traditsioonilised omavahendid,<sup>5</sup> käibemaks, plastpakendijäätmetel põhinevad omavahendid ja osa ELi liikmesriikide kogurahvatulust.

**Joonisel 1** on näidatud rahalised vahendid, mis olid ELile kättesaadavad 2021. aastal.

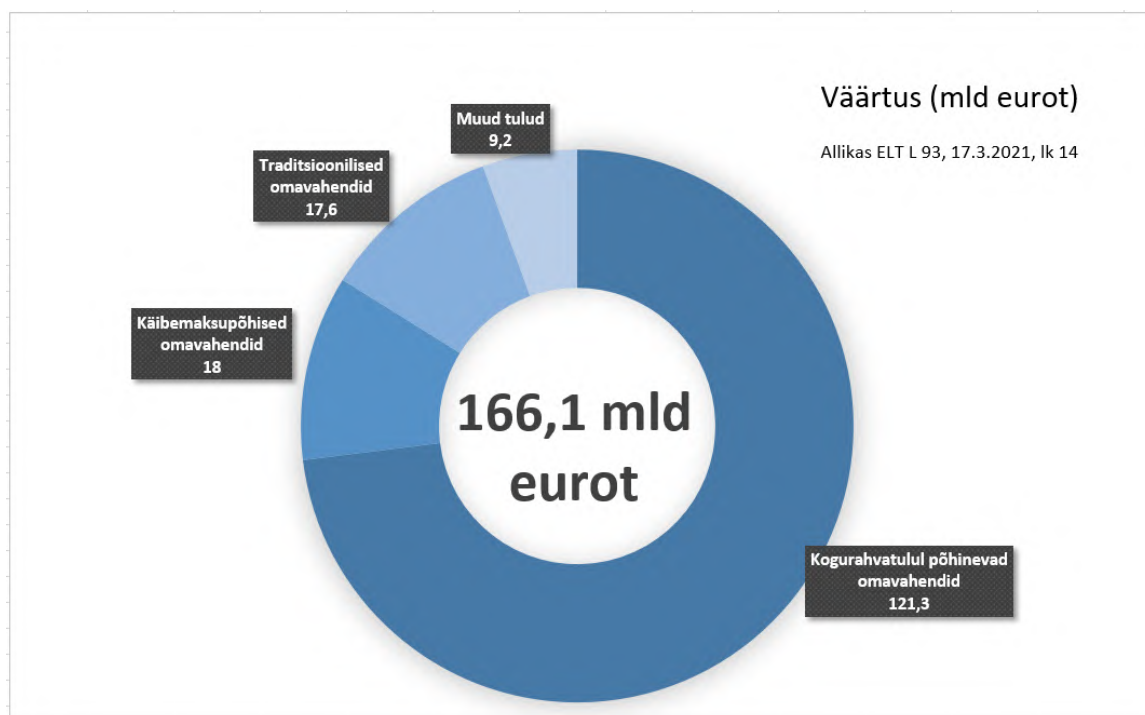
---

<sup>3</sup> Vt näiteks komisjoni 8. juuli 2015. aasta delegeeritud määruse (EL) 2015/1970 artikli 2 punkt a (ELT L 293, 10.11.2015).

<sup>4</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2017. aasta direktiivi (EL) 2017/1371 artikli 2 lõike 1 punkt a (ELT L 198, 28.7.2017, lk 29).

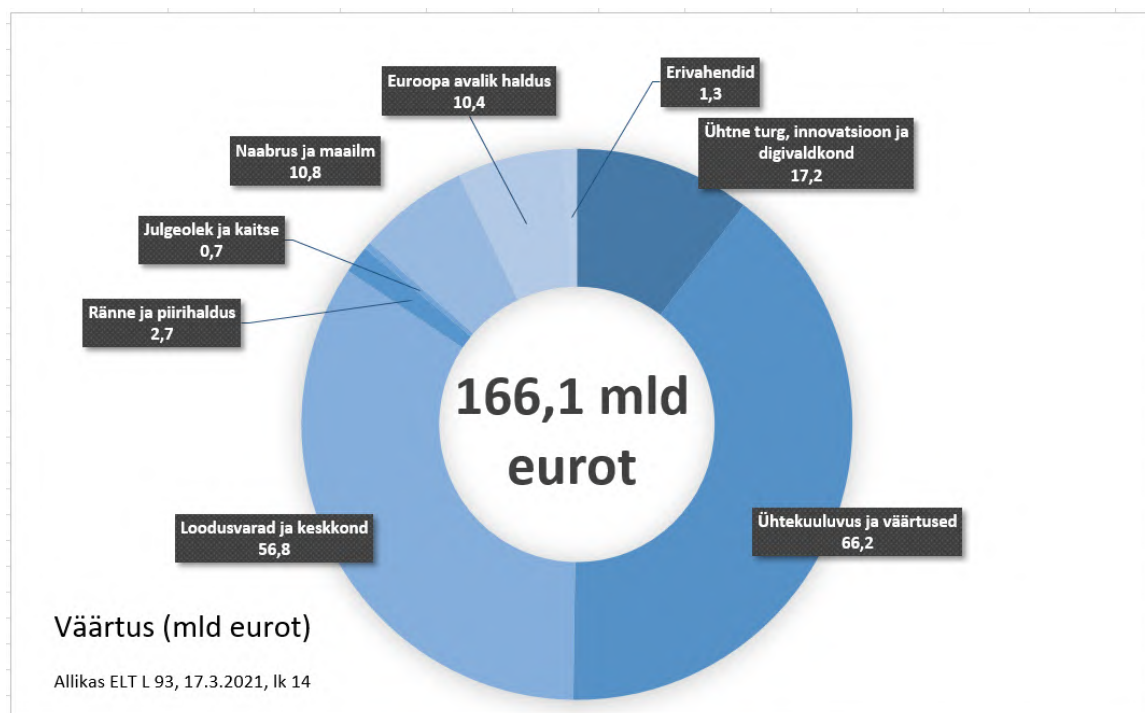
<sup>5</sup> Traditsioonilised omavahendid koosnevad peamiselt tollimaksudest pärast kinnipidamismäära (25 %) mahaarvamist.

### Joonis 1. ELi tulud 2021. aastal



EL rahastab oma poliitikat nende vahenditega (vt **joonis 2**).

### Joonis 2. ELi kulud 2021. aastal



Kuigi eelarvet täidetakse aasta kaupa,<sup>6</sup> on see osa ELi pikaajalisest eelarvest ehk mitmeaastasest finantsraamistikust, millega kehtestatakse kulutuste piirid seitsmeks aastaks.

<sup>6</sup> Teavet ELi eelarve iga-aastase vastuvõtmise menetluse kohta leiab aadressilt [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/budgetary-procedure.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/budgetary-procedure.pdf).

## 2. 2021. AASTA TÄHTSÜNDMUSED

Selles punktis antakse ülevaade peamistest vastuvõetud õigusaktidest ja Euroopa Kohtu praktikast finantshuvide kaitsega seotud küsimustes 2021. aastal.

### 2.1. Peamised vastuvõetud õigusaktid

**Tabelis 1** on esitatud peamised 2021. aastal vastu võetud õigusaktid. Sel aastal võeti vastu mitmesugused määrused 2021.–2027. aasta kuluprogrammide kohta. Need sisaldavad sätteid, milles kinnitatakse OLAFi ja Euroopa Prokuratuuri pädevust kaitsta ELi finantshuve, ning nendega on ette nähtud, et programmides osalevad kolmandad riigid peavad andma komisjonile, OLAFile ja Euroopa Kontrollikoja vajalikud õigused ja juurdepääsu, mida nad vajavad oma vastava pädevuse igakülgseks teostamiseks.

Viiteid nendele määrustele ei ole tabelis esitatud.

*Tabel 1. Peamised vastuvõetud õigusaktid*

Pealkiri	Kuidas kaitstakse õigusaktiga ELi finantshuve
<b>Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. veebruari 2021. aasta määrus (EL) 2021/241, millega luuakse taaste- ja vastupidavusrahastu<sup>7</sup></b>	Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikkel 22 sisaldab sätteid ELi finantshuvide kaitse kohta <sup>8</sup> .
<b>Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. juuni 2021. aasta määrus (EL) 2021/1060, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi, Õiglase Ülemineku Fondi ja Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integriatsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastu suhtes kohaldatavad finantsreeglid<sup>9</sup></b>	Määruse põhjenduses 71 kinnitatakse OLAFi ja Euroopa Prokuratuuri pädevust kaitsta ELi finantshuve asjaomaste programmide elluviimisel.  Artikliga 69 on ette nähtud, et liikmesriigid peavad tagama kulude seaduslikkuse ja korrektsuse ning võtma meetmeid, et ära hoida, avastada ja korrigeerida õigusnormide rikkumist, sealhulgas pettusi, ning nende kohta aru anda. Samuti tagatakse selle artikliga, et komisjonil, OLAFil ja Euroopa Kontrollikojal on vajalik juurdepääs teabele ELi toetusesaajate tegelike tulusaajate kohta.  Artikli 74 alusel peavad korraldusasutused rakendama tulemuslikke ja proportsionaalseid peatustevastaseid meetmeid ja menetlusi, võttes arvesse kindlakstehtud riske.  XII lisas on sätestatud õigusnormide rikkumisest teatamise üksikasjalikud reeglid ja vormid.
<b>Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2021. aasta määrus (EL) 2021/785, millega luuakse liidu peatustevastase võitluse programm ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 250/2014<sup>10</sup></b>	Liidu peatustevastase võitluse programmist, mis on programmi „Herakles III“ jätkuprogramm, rahastatakse meetmeid, millega võideldakse peatuse ja mis tahes muu ebaseadusliku tegevusega, mis kahjustab ELi finantshuve <sup>11</sup> .

<sup>7</sup> ELT L 57, 18.2.2021, lk 17.

<sup>8</sup> Määruse rakendamise kohta leiab rohkem teavet punktist 5.2.

<sup>9</sup> ELT L 231, 30.6.2021, lk 159.

<sup>10</sup> ELT L 172, 17.5.2021, lk 110–122.

<sup>11</sup> Lisateavet leiab punktist 4.2.2.

## 2.2. Finantshuvide kaitsega seotud küsimusi käsitlev kohtupraktika

**Euroopa Liidu Kohus** tagab liidu õiguse ühetaolise kohaldamise ja tõlgendamise. 2021. aastal tegi kohus ELi finantshuvide kaitse kohta kolm otsust.

### Kohtuasja number ja nimi ning kirjeldus

#### **C-130/19,<sup>12</sup> Euroopa Kontrollikoda vs. Pinxten**

Selles kohtuasjas otsustas Euroopa Kohus, et Euroopa Kontrollikoja endine liige oli rikkunud kontrollikoja liikme ametikohast tulenevaid kohustusi, sealhulgas kuritarvitanud kontrollikoja vahendeid, et rahastada tegevusi, mis ei olnud seotud tema ametikohustustega, ja kasutanud kontrollikoja antud kütusekaarti kolmandatele isikutele kuuluvate sõidukite jaoks kütuse ostmiseks. Kohus jättis endise liikme ilma õigusest kahele kolmandikule pensionist. Kohus rõhutas oma otsuses, et on oluline, et kontrollikoja liikmed järgiksid kõige rangemaid käitumisnorme ja seaksid liidu üldised huvid igal ajal kõrgemale nii liikmesriigi huvidest kui ka isiklikest huvidest. Sellega seoses leidis kohus, et kuigi kõik isikud, kes on liidu institutsioonides ja asutustes kõrgel ametikohal, peavad järgima kõige rangemaid käitumisnorme, suurendab kontrollikoja eriülesanne – kontrollida ELi kulutuste korrektsust ja finantsjuhtimise usaldusväarsust – endise liikme toime pandud rikkumiste raskust veelgi.

#### **C-360/20,<sup>13</sup> Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației**

Selles otsuses leiab Euroopa Kohus, et mõiste „liidu finantshuve kahjustav pettus“ finantshuvide kaitse konventsiooni<sup>14</sup> artikli 1 lõike 1 punkti a tähenduses hõlmab lisaks ELi eelarvevahendite ebaseaduslikule saamisele ka nende ebaseaduslikku hoidmist. Seepärast võib pettus seisneda aruandekohustuste täitmata jätmises pärast nende vahendite saamist. Seega hõlmab finantshuvide kaitse konventsiooni artikli 1 lõike 1 punkti a tähenduses pettus valede või ebatäpsete aruannete (mis on koostatud pärast ELi rahastatud projekti elluviimist) tahtlikku kasutamist eesmärgiga jätta ELi eelarvest saadud vahendite ebaseaduslikuks säilitamiseks mulje, et projekti jätkusuutlikkuse perioodi vältel on järgitud rahastamislepingus ette nähtud kohustusi.

Euroopa Kohus lisas, et riigisisene õigusnorm, mille kohaselt saab isikule esitada selliste aruannetega seoses süüdistuse vaid juhul, kui need koostati projekti elluviimise ajal, ei ole kooskõlas ELi toimimise lepingu artikliga 325. Et tagada asjaomaste isikute põhiõiguste austamine, ei ole liikmesriikide kohtud siiski kohustatud tõlgendama selliseid riigisiseseid õigusnorme pärast projekti elluviimist esitatud aruannete suhtes kohaldatavate õigusnormidena, kui see tooks kaasa kuritegude ja karistuste seaduslikkuse põhimõtte rikkumise. Võimaliku rikkumise korral on liikmesriigi seadusandja ülesanne võtta vajalikud meetmed.

#### **C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19,<sup>15</sup> Euro Box Promotion jt**

Euroopa Kohtul paluti otsustada, kas Rumeenia konstitutsioonikohtu praktika, mis käsitleb pettust ja korrupsiooni puudutavate kohtuasjade suhtes kohaldatavaid kriminaalmenetluse eeskirju, on kooskõlas liidu õigusega. Rumeenia konstitutsioonikohus tühistas 2018. aastal Rumeenia kassatsioonikohtu otsused, millega mõisteti mitu isikut süüdi käibemaksupettuses, korrupsioonis ja mõju avaldamises ELi vahendite haldamisele, väites, et juhtumeid menetlenud kohtukoosseisude moodustamisel oli toime pandud rikkumine. Üks Rumeenia madalama astme kohus esitas Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse muu hulgas küsimuses, kas konstitutsioonikohtu praktika toob kaasa süsteemse karistamatuse ohu võitluses pettuste ja korrupsiooni vastu, eriti kuna rikkumiste eest jäetakse nende aegumise tõttu karistamata.

Euroopa Kohus leidis oma otsuses, et kuigi liikmesriikide kohtukorraldust reguleerivad eeskirjad kuuluvad liikmesriikide pädevusse, on liikmesriigid selle pädevuse teostamisel siiski kohustatud järgima kohustusi,

<sup>12</sup> Kohtuotsus, 30. september 2021, ECLI:EU:C:2021:782.

<sup>13</sup> Kohtuotsus, 14. oktoober 2021, ECLI:EU:C:2021:856.

<sup>14</sup> Euroopa Liidu lepingu artikli K.3 alusel koostatud Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsioon (EÜT C 316, 27.11.1995, lk 49–57).

<sup>15</sup> Kohtuotsus, 21. oktoober 2021, ECLI:EU:C:2021:1034.

mis tulenevad neile liidu õigusest. Nende kohustuste hulka kuulub kohustus võidelda ELi finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse, sealhulgas korruptsioonisüütegude vastu, võttes tõhusaid hoiatavaid meetmeid. Tõhususe nõue kehtib nii menetluste läbiviimisel kui ka nende süütegude eest määratavate karistuste puhul, nagu ka määratud karistuste täitmisele pööramisel. Liikmesriigi seadusandja esmatähtis ülesanne on tagada, et nende süütegude suhtes kohaldatavad menetluseeskirjad ei põhjusta süsteemset karistamatuse ohtu. Liikmesriikide kohtud omalt poolt ei tohi kohaldada riigisiseseid sätteid, mis takistavad tõhusate hoiatavate karistuste kohaldamist. Vaatluseluse juhtumi puhul tuleb Rumeenia konstitutsioonikohtu praktika kohaldamise tagajärjel asjaomased pettuse- ja korruptsioonijuhtumid esimese astme kohtus ja/või apellatsioonikohtus uuesti läbi vaadata (vajaduse korral mitu korda). See võib kaasa tuua kohtuasjade aegumise, mille tulemusel jäävad Rumeenia riigis kõrgeimatel ametikohtadel töötavad isikud, kes on mõistetud süüdi pettuses või korruptsioonis, karistamata viisil, mis on tõhus ja hoiatav. Karistamatuse oht muutuks selle isikute kategooria puhul süsteemseks, mis seaks kahtluse alla taotletava eesmärgi, milleks on võidelda kõrgel tasemel toime pandud korruptsiooni vastu. Sellest tulenevalt otsustas Euroopa Kohus, et ELi toimimise lepingu artikliga 325 ja finantshuvide kaitse konventsiooni artikliga 2 on vastuolus riigisiseseid õigusnormid või praktika, mille kohaselt jääb korruptsiooni ja käibemaksupettusega seotud kohtuasjades otsus tegemata ebaõigelt moodustatud kohtukoosseisu tõttu, kui see toob kaasa süsteemse ohu, et teod, mis kujutavad endast ELi finantshuve kahjustavaid raskeid pettusi või korruptsioonikuritegusid üldiselt, jäävad karistamata. Kohus lisas, et eelotsusetaotluse esitanud kohus peab kontrollima sellise lähenemisviisi kooskõla süüdistatava õigusega õiglasele kohtulikule arutamisele, mis tuleneb põhiõiguste harta artiklist 47.

### 3. ELI PETTUSTEVASTASE VÕITLUSE STRUKTUUR

ELi finantshuvide kaitsmise keeruline õiguslik ja korralduslik struktuur on enam kui kolm kümnendit kestnud pideva protsessi tulemus<sup>16</sup>. Selles punktis tutvustatakse kõige olulisemat arengut, mis toimus selles valdkonnas 2021. aastal<sup>17</sup>.

#### 3.1. Euroopa tasand

##### 3.1.1. Euroopa Parlament

Lisaks seadusandlikule tegevusele kontrollib **Euroopa Parlament** eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetlust kasutades, kuidas komisjon (ning muud institutsioonid ja asutused) täidavad ELi eelarvet. 2021. aastal andis parlament heakskiidu eelarveaasta 2019 eelarve täitmisele<sup>18</sup> ja alustas menetlust seoses eelarveaastaga 2020<sup>19</sup>. Heakskiidu andmise menetluses on keskne roll **eelarvekontrollikomisjonil**, kes koostab ka aastaaruande ELi finantshuvide kaitse kohta. Selles parlamendi täiskogu istungil resolutsioonina vastu võetavas aruandes antakse komisjonile ja

<sup>16</sup> Teavet õigusaktide kohta, mis töötati ELi finantshuvide kaitseks välja ELi finantshuvide kaitse alase töö kolmel esimesel kümnendil (1989–2018), leiab Euroopa Komisjoni *aastaaruandest Euroopa Liidu finantshuvide kaitse ja pettustevastase võitluse kohta (2018)*, COM(2019) 444 final, 11.10.2019. Kahe viimase aasta (2019–2020) kohta leiab teavet vastavalt Euroopa Komisjoni *aastaaruandest Euroopa Liidu finantshuvide kaitse ja pettustevastase võitluse kohta (2019)*, COM(2020) 363 final, 3.9.2020, ning *aastaaruandest Euroopa Liidu finantshuvide kaitse ja pettustevastase võitluse kohta (2020)*, COM(2021) 578 final, 20.9.2021.

<sup>17</sup> ELi pettustevastase võitluse struktuuri ja selle peamisi osi on tutvustatud eespool nimetatud dokumendi COM(2021) 444 final punktis 3 (lk 18–23).

<sup>18</sup> 2020/2140(DEC), 28.4.2021.

<sup>19</sup> 2021/2106(DEC). Euroopa Parlament võttis eelarve täitmisele heakskiidu andmise resolutsiooni vastu 2021. aasta mais. Euroopa Parlament kiitis komisjoni eelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitleva resolutsiooni heaks 451 poolthääle ja 175 vastuhäälega, kusjuures erapooletuid oli 17.

liikmesriikidele poliitilisi suuniseid. 2021. aastal keskenduti mitmel eelarvekontrollikomisjoni koosolekul OLAFi tegevusele ja ametit kutsuti tutvustama seal oma tulemusi.

### ***Olukorra ülevaade nr 1. Euroopa Parlamendi resolutsioon ELi finantshuvide kaitse kohta***

Euroopa Parlamendi resolutsioon 2019. aasta aruande kohta võeti vastu 7. juuli 2021. aasta täiskogu istungil pärast seda, kui eelarvekontrollikomisjon oli 21. juunil 2021 hääletanud selle poolt<sup>20</sup>.

Resolutsioonis kasutatakse valdavalt positiivset tooni, ent samal ajal soovitatakse komisjonil võtta lisameetmeid mitmesugustes pettustevastase võitlusega seotud valdkondades. Selles võetakse teadmiseks teatatud pettusejuhtumite ja muude õigusnormide rikkumiste arvu vähenemine 2019. aastal ning nõutakse liikmesriikide tihedamat koostööd teabe vahetamisel. Resolutsioonis avaldatakse komisjonile tunnustust püüdluste eest reformida pettustevastase võitluse valdkonda ning nõutakse, et OLAFi ja Euroopa Prokuratuurile antaks piisavad vahendid. Resolutsioonis rõhutatakse avastamissuutlikkuse olulisust ning kutsutakse komisjoni üles jätkama liikmesriikide toetamist, et tagada kontrollide kvaliteedi paranemine ja arvu suurenemine. Euroopa Parlament palub komisjonil eeskätt

- luua koostalitlusvõimeline digitaalne aruandlus- ja seiresüsteem liikmesriikide õigeaegse, ühtse ja standarditud aruandluse jaoks jagatud eelarve täitmise korral;
- võtta vastu pettustevastase võitluse strateegia, kuhu on kaasatud liikmesriigid;
- esitada seadusandlik ettepanek, mis käsitleb vastastikuse haldusabi andmist ELi kulutuste valdkonnas;
- lisada oma ettepanekusse finantsmääruse läbivaatamise kohta ettepanekud kehtestada ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) vahenditest ja ühtekuuluvusfondidest toetust saavate füüsiliste isikute jaoks toetuse ülemmäärad;
- laiendada varajase avastamise ja kõrvalejätamise süsteemi kohaldamist jagatud eelarve täitmisele ning
- toetada ja kaitsta uurivat ajakirjandust.

### **3.1.2. Nõukogu**

Nõukogus loodud **pettuste tõkestamise töörühm** tegeleb küsimustega, mis on seotud ELi finantshuvide kaitsega ning pettuste ja muu neid huve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastase võitlusega. Töörühm käsitleb ka OLAFi ja selle järelevalvekomiteed puudutavaid küsimusi.

Töörühma ülesanne on kontrollida

- seadusandlikke ettepanekuid pettustevastase võitluse ja OLAFi tegevuse kohta ning
- aastaaruandeid ELi finantshuvide kaitse kohta.

OLAF on esindanud komisjoni mitmes nõukogu töörühmas, eelkõige pettuste tõkestamise töörühmas.

### **3.1.3. Euroopa Komisjon**

**Euroopa Komisjon** koostab strateegiad ning vormib ELi institutsioonide ühiselt välja töötatud üldised poliitikaeesmärgid poliitikameetmeteks ja algatusteks. Komisjoni peadirektoraadid haldavad konkreetseid poliitikavaldkondi ja neid toetavaid kuluprogramme. ELi eelarve

<sup>20</sup> Menetlusdokument 2020/2246(INI), ELi finantshuvide kaitse – pettustevastane võitlus – 2019. aasta aruanne.

paremaks kaitsmiseks võttis komisjon 2019. aastal vastu oma pettustevastase võitluse strateegia, mille juurde kuulub tegevuskava.

### ***Olukorra ülevaade nr 2. Komisjoni pettustevastase võitluse strateegia tegevuskava elluviimise seis***

Komisjoni pettustevastase võitluse strateegial ja selle 63 meetet sisaldaval tegevuskaval on oluline roll ELi rahaliste vahendite võimaliku väärkasutamise ärahoidmisel. OLAFi koordineerimisel edenes vastutavatel komisjoni talitustel meetmete rakendamine hästi ning nad pidasid kinni 2021. aasta detsembrisse seatud lõpuleviimise tähtajast. 2022. aasta juuniks oli 63 meetmest lõpule viidud 59 meetet ehk ligikaudu 94 %<sup>21</sup>.

Strateegial on kaks peamist eesmärki: parandada i) andmete kogumist ja analüüsi ning ii) kooskõlastamist, koostööd ja protsesse.

Kooskõlas esimese eesmärgiga tõhustas OLAF oma analüütilist tööd, eelkõige töötades taaste- ja vastupidavusrahastu jaoks välja riskiraamistikku, mis hõlmab võimalikke tõsiseid rikkumisi – pettusi, korrupsiooni ja huvide konflikte – selle rahastu rakendamisel. Komisjon algatas ka uuringu rikkumisuhtumite haldamise süsteemi edasiarendamise teemal, et käsitleda koostalitlusega seotud küsimusi ja parandada liikmesriikide aruandlust.

Kooskõlas komisjoni pettustevastase võitluse strateegia teise eesmärgiga jätkati edusammude tegemist mitme sellise meetme rakendamisel, mille eesmärk oli edendada komisjoni talituste tegevuse koordineerimist ja nendevahelist koostööd ning pakkuda komisjonile tõhusamat pettustevastase seire süsteemi. Tihendati kontakte ja koostööd komisjoni talituste vahel, eeskätt korrapäraste kohtumiste kaudu, mida pidasid komisjoni esindajatest koosnevad rühmad, mis on loodud eelarve täitmise viisi või teema järgi OLAFi juhitava pettuste ennetamise ja tuvastamise võrgustiku raames.

Komisjon on võtnud ka kohustuse parandada järelevalvet OLAFi soovitude järgimise üle, mis on väga oluline osa püüdlustest nõuda ebaõigesti kulutatud vahendite ELi eelarvesse tagasi kandmist. Komisjon ja OLAF pingutasid ühiselt seire tõhususe suurendamise nimel ning vaatasid läbi komisjoni talitustele ja rakendusametitele aastatel 2012–2020 laekunud ligikaudu 1 700 finantssoovitust. Summa, mis soovitati 2012.–2020. aastal tagasi nõuda, ulatus kokku üle 7 miljardi euro, millest peaaegu 40 % oli seotud viie juhtumiga, kus kauba väärtust näidati tollis tegelikust väiksemana<sup>22</sup>.

Selleks et tagada komisjoni järjepidavad pettustevastased jõupingutused ning käsitleda nii komisjoni 2019. aasta pettustevastase võitluse strateegia tegevuskava veel ellu viimata meetmeid kui ka komisjoni uusi prioriteete kaalub OLAF tegevuskava sihipärast läbivaatamist. Strateegia peamised eesmärgid ja aluspõhimõtted jäävad kehtima, kuid läbivaadatud tegevuskavas on plaanis keskenduda sellistele komisjoni prioriteetidele nagu uus mitmeaastane finantsraamistik, taaste- ja vastupidavusrahastu, koostöö Euroopa Prokuratuuriga ja digiteerimise roll pettustevastases võitluses.

<sup>21</sup> Komisjoni pettustevastase võitluse strateegia tegevuskava elluviimise hetkeseisu on kajastatud käesolevale aruandele lisatud dokumendis „CAFS Action Plan – State of play June 2022“.

<sup>22</sup> Ühendkuningriigis avastatud väärtuse tegelikust väiksemana näitamise juhtumist on teada antud juba 2020. aasta finantshuvide kaitse aruandes (olukorra ülevaade nr 1, lk 10).

### 3.1.4. Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF)

**Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF)** korraldab ELi rahaliste vahenditega seotud pettuste ja korrupsiooni sõltumatuid juurdlusti ning arendab ELi pettustevastast poliitikat, et võidelda pettuste, korrupsiooni ja muu ELi finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu.

#### ***Olukorra ülevaade nr 3. OLAFi tegevus 2021. aastal***

Ligikaudu 1 100 valiku tegemine aasta jooksul tõi kaasa 234 uue juurdluse algatamise. Aasta jooksul viidi edukalt lõpule 212 juurdlust, mille tulemusel esitas OLAF ELi ja liikmesriikide pädevatele asutustele 294 finants-, õiguslikku, distsiplinaar- ja haldussoovitust. Enamik neist soovitustest puudutas kõnealuste ELi ja liikmesriikide asutuste poolset ELi rahaliste vahendite (2021. aastal 527,4 miljoni euro) sissenõudmist. Tänu OLAFi tööle hoiti ära enam kui 340 miljoni euro põhjendamatu kulutamine.

OLAFi juurdluste käigus ilmnisid mitu uut suundumust pettuste toimepanekul, nagu COVID-19, rohepöörde ja jäätmekäitlusega seotud pettused.

5. juulil 2021 allkirjastati OLAFi ja Euroopa Prokuratuuri koostööleping, et optimeerida operatiivkoostööd. See koostöö toob juba käegakatsutavaid tulemusi. 2021. aastal oli OLAF Euroopa Prokuratuuri jaoks oluline teabeallikas:<sup>23</sup> 85 kriminaaluurimist põhinesid OLAFi juurdluste aruannetel. Kahju, mida võisid tekitada ELi eelarvele juurdluse all olnud juhtumid, millest OLAF 2021. aastal teada andis, oli hinnangute kohaselt kokku 2,2 miljardit eurot<sup>24</sup>. Samuti pakkusid OLAFi uurijad ja kriminalistid märkimisväärset tuge Euroopa Prokuratuuri uurimistes, osaledes ekspertidena tunnistajate ärakuulamisel ja analüüsides üksikasjalikult tolliküsimusi. OLAF algatas mitu täiendavat juurdlust. Need töid mõningasi olulisi tulemusi finants- ja kriminaalõiguse vaatenurgast.

### 3.1.5. Euroopa Prokuratuur

**Euroopa Prokuratuur** kui esimene riigiülene prokuratuur on pädev uurima ELi finantshuve kahjustavaid kuritegusid ja esitama nende toimepanijatele süüdistusi prokuratuuri töös osalevas 22 liikmesriigis<sup>25</sup>.

#### ***Olukorra ülevaade nr 4. Euroopa Prokuratuuri tegevuse esimesed seitse kuud arvudes***

Euroopa Prokuratuur alustas tegevust 1. juunil 2021. 2021. aasta lõpuks oli prokuratuur saanud 2 832 teadet ja algatanud 576 uurimist (2021. aasta 31. detsembri seisuga oli pooleliolevaid uurimisi 515)<sup>26</sup>.

Teated laekusid peamiselt liikmesriikide ametiasutustelt või eraisikutelt.

Euroopa Prokuratuur sõlmis koostöölepingu Ungari peaprokuratuuriga ning peab sel teemal läbirääkimisi Poola, Iirimaa ja Taaniga.

<sup>23</sup> Euroopa Prokuratuuri ja OLAFi vahelisi suhteid reguleeriva õigusraamistikuga on ette nähtud nende kahe asutuse vahelise koostöölepingu sõlmimine, et määrata kindlaks suhete praktilised aspektid. See leping allkirjastati 5. juulil 2021.

<sup>24</sup> [OLAFi 2021. aasta aruanne](#), lk 38.

<sup>25</sup> Euroopa Prokuratuuri töös ei osale Iirimaa, Poola, Rootsi, Taani ja Ungari. Rootsi peaks ühinema Euroopa Prokuratuuriga 2023. aastal.

<sup>26</sup> Üksikasjalikumad statistikat, eelkõige osalevate liikmesriikide lõikes, leiab Euroopa Prokuratuuri [2021. aasta aruandest](#).

Kuritegelikult teel saadud tulu sissenõudmiseks võeti meetmeid 81 korral 12 osalevas liikmesriigis (Itaalias, Belgias, Saksamaal, Rumeenias, Tšehhis, Horvaatias, Soomes, Lätis, Luksemburgis, Hispaanias, Leedus ja Portugalis). Kokku nõudis Euroopa Prokuratuur enam kui 152 miljoni euro konfiskeerimist, millest konfiskeeriti üle 147 miljoni euro.

Kooskõlas seaduslikkuse põhimõttega on Euroopa Prokuratuur kohustatud algatama uurimise alati, kui on põhjendatult alust arvata, et toime on pandud tema pädevusse kuuluv kuritegu. Liikmesriikide ametiasutused on seaduse järgi kohustatud teavitama Euroopa Prokuratuuri igast kuriteost, mille suhtes prokuratuur saaks teostada oma pädevust. Kui liikmesriigi ametiasutus on hakanud uurima kuritegu, mis kuulub Euroopa Prokuratuuri pädevusse, ja prokuratuur otsustab teostada oma evokatsioonidigust, on asjaomane ametiasutus kohustatud andma asja üle prokuratuurile. Uurimiste algatajateks on Euroopa delegaatprokurörid osalevates liikmesriikides ning uurimisi jälgivad 22 Euroopa prokuröri ja Euroopa peaprokurör Luxembourgis. Euroopa delegaatprokurörid on liikmesriikide prokuratuuri või kohtusüsteemi liikmed. Operatiivtegevuse alaseid suuniseid saab neile anda siiski vaid Euroopa Prokuratuuri peakorter kas 15 alalise koja või 22 Euroopa prokuröri kaudu. 2021. aastal tegutses 95 Euroopa delegaatprokuröri ja kavas on nimetada neid ametisse 140. Euroopa Prokuratuuri kolleegium on kokku tulnud 34 korral ja võtnud vastu 125 otsust. Tuginedes esimestele saadud kogemustele, muutis ja täiendas kolleegium mõnda otsust, mis käsitlesid näiteks kohtuasjade jaotamist alalistele kodadele või Euroopa Prokuratuuri pädevuse hindamiseks registreeritud teabe kontrollimist.

#### ***Olukorra ülevaade nr 5. Leping, milles on sätestatud komisjoni ja Euroopa Prokuratuuri koostöö üksikasjad***

Euroopa Prokuratuuri reguleerivas õigusraamistikus on ette nähtud, et prokuratuur loob ja säilitab koostöösuhted komisjoniga eesmärgiga kaitsta ELi finantshuve. Selleks on prokuratuur ja komisjon sõlminud lepingu, milles on sätestatud nende koostöö üksikasjad.

Lepingus, mis allkirjastati 18. juunil 2021, on kirjeldatud üksikasjalikult halduskorda Euroopa Prokuratuuri määruses sätestatud vastastikuse teavitamise ja konsulteerimise kohustuste rakendamiseks. Nende kohustuste eesmärk on ühelt poolt võimaldada prokuratuuril tõhusalt uurida ELi eelarvet kahjustavaid kuritegusid ja esitada nende eest süüdistusi ning teiselt poolt võimaldada komisjoni talitustel tagada prokuratuuri uurimiste asjakohased halduslikud, finantsalased ja distsiplinaarsed järelmeetmed, sealhulgas kaitsemeetmed ELi eelarve kaitsmiseks.

Lepingus on kindlaks määratud eeskätt a) iga juhtumi puhul edastatav teave või peetavad konsultatsioonid; b) asjaomased kontaktpunktid; c) kohaldatavad menetlused, suhtlemisvahendid, vormid ja tähtajad ning d) tingimused, mille alusel prokuratuur pääseb ligi asjaomastele komisjoni hallatavatele erandmebaasidele. Lepingus on osutatud ka komisjoni ja prokuratuuri tihedale ja õigeaegsele koostööle seoses määruse (EL) 2020/2092 (mis käsitleb üldist tingimuslikkuse korda liidu eelarve kaitsmiseks) kohaldamisega.

### **3.1.6. Euroopa Kontrollikoda**

**Euroopa Kontrollikoda** hindab ELi meetmete säästlikkust, tulemuslikkust, tõhusust, seaduslikkust ja korrektsust, et parandada aruandmist, läbipaistvust ja finantsjuhtimist.

#### ***Olukorra ülevaade nr 6. Euroopa Kontrollikoja aastaaruanne***

Kontrollikoda auditeerib igal aastal ELi eelarve tulusid ja kulusid ning esitab arvamuse selle kohta, mil määral on raamatupidamise aastaaruanded usaldusväärsed ning mil määral vastavad

tulu- ja kulutehingud kehtivatele õigusnormidele. Aastaruanne eelarveaasta 2020 kohta avaldati 26. oktoobril 2021<sup>27</sup>.

Kontrollikoda jõudis järeldusele, et raamatupidamise aastaruanded ei sisaldanud olulisi väärkajastamisi. Tehingute korrektsuse kohta leidis kontrollikoda, et tulud ei sisaldanud olulisel määral vigu. Kulutuste poolel on auditi tulemustest näha, et hinnanguline veamäär jäi samaks, mis eelmisel aastal (2,7 %). Olulised vead esinesid suure riskiga (peamiselt kulude hüvitamisel põhinevate) kulutuste puhul. 2021. aastal teatati OLAFi kuuest pettusekahtlusest.

### 3.1.7. Eurojust

**Eurojust** ehk Euroopa Liidu Kriminaalõigusalase Koostöö Amet koordineerib nii liikmesriikide kui ka kolmandate riikide ametiasutuste tööd piiriülese kuritegevuse uurimisel ja selle eest süüdistuste esitamisel. ELi finantshuve kaitsmisel omab Eurojust rolli eeskätt nende liikmesriikide puhul, kes ei osale Euroopa Prokuratuuri töös.

#### ***Olukorra ülevaade nr 7. Eurojusti 2021. aasta tähtsündmused***

2021. aastal jätkas Eurojust koos Euroopa Prokuratuuri, OLAFi ja Europoliga operatiivtööd võitlemisel ELi eelarvet kahjustavate pettuste ja muude finantshuve kahjustavate kuritegude vastu. Pettuste vastu võitlemisel tehtud koostöö raames osales Eurojust operatsioonis Sentinel, mille eesmärk on kaitsta rahalisi vahendeid seoses taasterahastu „NextGenerationEU“ algatusega, millega võideldakse pettuste, korruptsiooni ja mis tahes muu ELi finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu (vt **olukorra ülevaade nr 11**).

Eurojusti koostöö Euroopa Prokuratuuriga algas 2021. aastal. Koostööleping allkirjastati 2021. aasta veebruaris ning üsna pea pärast seda, kui prokuratuur alustas 1. juunil 2021 oma operatiivtegevust, hakkas Eurojust tegema prokuratuuriga koostööd uurimiste läbiviimisel.

2021. aastal oli Eurojusti tähtis tegevuspartner jätkuvalt OLAF, kes osales mitmel koordineerimiskoosolekul, kus käsitleti ELi eelarvet kahjustavaid juhtumeid. Eurojust ja OLAF seadsid sisse uue töövoogu koostöö tihendamiseks ning jätkasid tööd, et hinnata ühiseid uurimisrühmi, kus osales ka OLAF. Nagu varasematel aastatel, jagasid Eurojust ja OLAF teineteisele pettustevastase võitluse alast oskusteavet. Pärast 2020. aastal OLAFi uurijatele korraldatud Eurojusti seminari osalesid Eurojusti eksperdid 2021. aastal OLAFi esitlustel, kus tutvustati juhtumiuuringuid, andmeanalüüsi meetodeid ja OLAFi juurdluste suhtes kohaldatavat läbivaadatud õigusraamistikku.

### 3.1.8. Europol

**Europol** ehk Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Amet tegutseb õiguskaitseoperatsioonide tugikeskuse, kuritegevusega seotud teabe keskuse ja õiguskaitsealase oskusteabe keskusena.

#### ***Olukorra ülevaade nr 8. Europol 2021. aastal***

2021. aasta septembris korraldas Europoli Euroopa finants- ja majanduskuritegevusvastane keskus koostöös Itaalia ametiasutustega Roomas kõrgetasemelise õiguskaitsealase kohtumise, kus lepiti kokku põhimõttes, et mis tahes oht taaste- ja vastupidavusrahastule kahjustab ELi finantsilist heaolu.

Samal kuul ühendasid Europol, OLAF, Euroopa Prokuratuur, Eurojust ja 21 liikmesriiki jõud operatsiooni Sentinel raames (vt **olukorra ülevaade nr 11**).

<sup>27</sup> Euroopa Kontrollikoja [aastaruanne eelarveaasta 2020 ELi eelarve täitmise kohta](#), 26.10.2021.

## 3.2. Liikmesriikide tasand

### 3.2.1. Pettusevastased koordineerimistalitused

Alates 2013. aastast on liikmesriigid pidanud määrama kindlaks **pettusevastase koordineerimistalituse**, et hõlbustada tõhusat koostööd ja teabe, sealhulgas operatiivteabe vahetamist OLAFiga<sup>28</sup>. Liikmesriigid saavad vabalt otsustada, kuhu oleks kõige parem luua see talitus oma haldusstruktuuris ja millised volitused sellele anda.

Koordineerimistalituste volitused võivad olla erinevad, sõltuvalt konkreetse riigi olukorrast. Küll aga peaks nende pädevusse alati kuuluma koostöö tagamine OLAFiga ning ELi finantshuvide kaitsega seotud õiguslike, haldus- ja uurimiskohustuste ja -tegevuse koordineerimine asjaomases liikmesriigis.

#### ***Olukorra ülevaade nr 9. Liikmesriikides 2021. aastal võetud meetmed<sup>29</sup>***

Luksemburg ja Läti tugevdasid oma pettusevastast koordineerimistalitust. **Luksemburgis** tugevdati koordineerimistalituse meeskonda, et tagada piisav koordineerimine võitluses pettuste vastu ja ELi finantshuvide kaitsmisel. **Läti** teatas uue seaduse ja vastava menetluskäsiraamatu vastuvõtmisest, mille eesmärk oli tagada, et koordineerimistalitusel on seadusest tulenev õigus a) osaleda ja pakkuda abi OLAFi kohapealsetes kontrollides, b) küsida eraisikutelt teavet või dokumente ning c) saada haldusjuurdluste raames teavet pangakontode kohta.

**Kreeka, Hispaania ja Rootsi** teatasid meetmetest, mille nende koordineerimistalitused olid võtnud selleks, et aidata korraldusastutel paremini teavitada õiguskaitseasutusi võimalikust pettusest.

### 3.2.2. Riiklikud pettusevastase võitluse strateegiad

Tänu sellele, et komisjon on järjekindlalt julgustanud liikmesriike võtma vastu **riiklik pettusevastase võitluse strateegia**, on vastu võetud riiklike strateegiate arv pidevalt kasvanud. 2021. aasta lõpuks oli riikliku pettusevastase võitluse strateegia vastu võtnud või seda ajakohastanud 17 liikmesriiki<sup>30</sup> ning neist 11 liikmesriigist,<sup>31</sup> kellel tuleb strateegia alles vastu võtta, neli<sup>32</sup> teatasid, et neil oli käsil strateegia koostamine või olid nad peagi seda vastu võtnud.

<sup>28</sup> Kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. septembri 2013. aasta määruse (EL, Euratom) nr 883/2013 (mis käsitleb Euroopa Pettusevastase Ameti (OLAF) juurdlusti ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1073/1999 ja nõukogu määrus (Euratom) nr 1074/1999) (mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. oktoobri 2016. aasta määrusega (EL, Euratom) 2016/2030 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. detsembri 2020. aasta määrusega (EL, Euratom) 2020/2223) artikliga 12a.

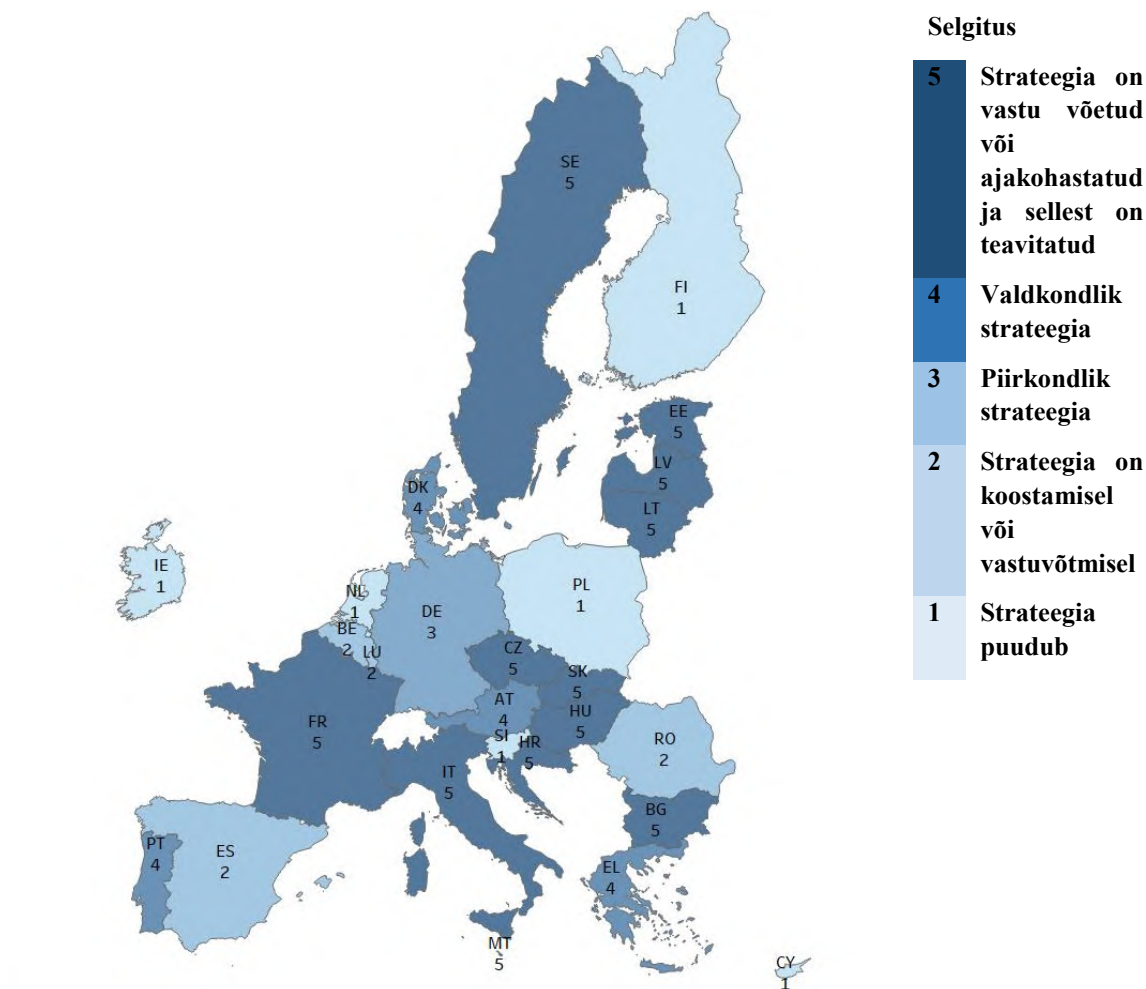
<sup>29</sup> Lisateavet liikmesriikide algatuste kohta, mille eesmärk on edendada ELi finantshuvide kaitset, leiab käesolevale aruandele lisatud dokumendist „Measures adopted by the Member States to protect the EU’s financial interests in 2021 – Implementation of Article 325 TFEU“.

<sup>30</sup> Bulgaaria, Tšehhi, Taani, Saksamaa, Eesti, Kreeka, Prantsusmaa, Horvaatia, Itaalia, Läti, Leedu, Ungari, Malta, Austria, Portugal, Slovakkia ja Rootsi. Neist riikidest Saksamaa ja Portugal ei olnud OLAFile vajalikke dokumente veel edastanud. Austria teatas 2020. aastal, et tema strateegia kehtib aasta lõpuni, kuid 2021. aasta kohta uut teavet ei edastanud.

<sup>31</sup> Belgia, Iirimaa, Hispaania, Küpros, Luksemburg, Madalmaad, Poola, Rumeenia, Sloveenia ja Soome.

<sup>32</sup> Belgia, Hispaania, Luksemburg ja Rumeenia.

### Joonis 3. Riiklikud pettustevastase võitluse strateegiad – vastuvõtmise seis



Ehkki strateegiate ulatus ja sisu on liikmesriigiti erinev<sup>33</sup> ja mõnda strateegiat tuleb ajakohastada, on üldine olukord 2020. aastaga võrreldes paranenud. Pärast komisjoni soovitusi on ajakohastatud mitut kehtivat strateegiat,<sup>34</sup> et võtta arvesse uusi märkimisväärseid riske, mis on seotud näiteks taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamisega või COVID-19 pandeemia mõjuga.

#### 3.2.3. 2020. aasta soovitude rakendamine liikmesriikides<sup>35</sup>

Komisjon esitas oma 2020. aasta aruandes Euroopa Liidu finantshuvide kaitse kohta liikmesriikidele soovitusi, mis käsitlesid kolme valdkonda: a) pettustevastase võitluse valdkonnaülesed aspektid, b) tulud ja c) kulud. Nende soovitude eesmärk oli parandada ELi ja liikmesriikide ametiasutuste vahelist koostööd, suurendada liikmesriikide pettustevastaste meetmete sidusust ja järjepidevust, optimeerida tolliliidu ja liikmesriikide tolliasutuste toimimist, tugevdada sisekontrolliraamistikku ning suurendada paindlikkust ja vastupidavust kriisi ajal.

<sup>33</sup> Vt ka punkt 5.6.

<sup>34</sup> Bulgaaria, Kreeka, Prantsusmaa, Itaalia ja Ungari.

<sup>35</sup> Täieliku ülevaate liikmesriikide järelemeetmetest leiab käesolevale aruandele lisatud dokumendist „Implementation of the 2020 recommendations by the Member States“.

Pettustevastase võitluse valdkonnaüleste aspektide osas soovitas komisjon liikmesriikidel, kes ei olnud ühinenud Euroopa Prokuratuuriga, seda teha.

Neist viiest liikmesriigist, kes ei osale veel prokuratuuri töös, on **Rootsi** väljendanud kavatsust ühineda prokuratuuriga 2023. aastal; **Taani**, **Iirimaa**, **Ungari** ja **Poola** on öelnud, et nad ei kavatse prokuratuuriga ühineda<sup>36</sup>.

Tulude valdkonnas vastas 16 liikmesriiki,<sup>37</sup> et nad olid täielikult järginud komisjoni soovitud hinnata **riiklike tollikontrollistrateegiatega seotud riske ja puudusi**, mis olid ilmnenud COVID-19 pandeemia käigus, neli liikmesriiki<sup>38</sup> olid järginud seda soovitud osaliselt ja kuus liikmesriiki<sup>39</sup> ei olnud seda soovitud järginud. Vastustest on näha hulk edukaid meetmeid, nagu kontrollide paindlikumaks muutmine ja riskiprofiilide koostamine, millega kanti hoolt selle eest, et pandeemia ajal jätkuks tõhus kontrollide tegemine.

Soovitud **hinnata riske, mis võisid olla jäänud 2020. aastal käsitlemata, ja rakendada nende maandamiseks parandusmeetmeid** järgisid täielikult 16 liikmesriiki<sup>40</sup> ja osaliselt kolm liikmesriiki<sup>41</sup> ning seitse liikmesriiki<sup>42</sup> jätsid selle järgimata.

Mis puudutab kuludega seotud soovitusi, siis 11 liikmesriiki<sup>43</sup> teatas, et nad olid algatanud **sihipärased riskijuhtimistoimingud, mis olid seotud COVID-19 mõjuga ning taaste- ja vastupidavusraha eelseisva rakendamisega**, ning järgisid seda soovitud täielikult; 11 liikmesriiki<sup>44</sup> järgisid soovitud vaid osaliselt ja neli liikmesriiki<sup>45</sup> ei järginud seda.

Selle kohta, kas nad olid **parandanud alusandmete ning avastatud rikkumiste ja pettustega seotud andmete kogumist ja kasutamist**, teatas 14 liikmesriiki,<sup>46</sup> et nad olid järginud seda soovitud täielikult, seitse liikmesriiki,<sup>47</sup> et nad olid järginud seda osaliselt, ja viis liikmesriiki,<sup>48</sup> et nad ei olnud seda soovitud järginud. Enamik liikmesriike teatas, et nad olid kohandanud rikkumisjuhtumite haldamise süsteemi, süsteemi ARACHNE,<sup>49</sup> varajase avastamise ja

---

<sup>36</sup> Taani ja Iirimaa on otsustanud loobuda vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevast alast.

<sup>37</sup> Bulgaaria, Tšehhi, Eesti, Iirimaa, Kreeka, Itaalia, Küpros, Läti, Leedu, Luksemburg, Ungari, Poola, Portugal, Rumeenia, Sloveenia ja Rootsi.

<sup>38</sup> Belgia, Saksamaa, Hispaania ja Prantsusmaa.

<sup>39</sup> Taani, Horvaatia, Malta, Madalmaad, Slovakkia ja Soome.

<sup>40</sup> Tšehhi, Eesti, Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Itaalia, Küpros, Läti, Leedu, Luksemburg, Ungari, Poola, Portugal, Rumeenia, Sloveenia ja Rootsi.

<sup>41</sup> Belgia, Bulgaaria ja Prantsusmaa.

<sup>42</sup> Taani, Saksamaa, Horvaatia, Malta, Madalmaad, Slovakkia ja Soome.

<sup>43</sup> Taani, Eesti, Kreeka, Itaalia, Küpros, Läti, Luksemburg, Malta, Poola, Portugal ja Rootsi.

<sup>44</sup> Belgia, Bulgaaria, Tšehhi, Hispaania, Prantsusmaa, Horvaatia, Ungari, Madalmaad, Rumeenia, Slovakkia ja Soome.

<sup>45</sup> Saksamaa, Iirimaa, Leedu ja Sloveenia.

<sup>46</sup> Bulgaaria, Kreeka, Horvaatia, Itaalia, Küpros, Läti, Luksemburg, Ungari, Malta, Madalmaad, Poola, Portugal, Slovakkia ja Rootsi.

<sup>47</sup> Belgia, Tšehhi, Taani, Hispaania, Prantsusmaa, Rumeenia ja Soome.

<sup>48</sup> Saksamaa, Eesti, Iirimaa, Leedu ja Sloveenia.

<sup>49</sup> ARACHNE on komisjoni välja töötatud ühtne integreeritud IT-süsteem andmekaeve ja riskihindamise jaoks, mis on antud liikmesriikide käsutusse kasutamiseks ühtekuuluvuse ja põllumajanduse valdkonnas ning taaste- ja vastupidavusraha puhul.

kõrvalejätmise süsteemi<sup>50</sup> ning mitmesuguste riigisiseste IT-vahendite kasutamist, et parandada oma töös kasutatavate andmete kvaliteeti.

Viimases kulutustega seotud soovitusel julgustati liikmesriike kasutama **integreeritud ja koostalitlusvõimelist teabe- ja seiresüsteemi, mille komisjon teeb kättesaadavaks taaste- ja vastupidavusrahastu ning ELi eelarve jaoks**. 19 liikmesriiki<sup>51</sup> teatasid, et nad järgisid seda soovitusi täielikult, neli liikmesriiki<sup>52</sup> andsid teada selle soovitusel osalisest järgimisest ja kolm liikmesriiki<sup>53</sup> teatasid, et nad ei järginud seda soovitusi.

#### 4. PETTUSTEVASTASE VÕITLUSE VALDKONNAS TEHTUD KOOSTÖÖS

Pettustevastane võitlus on ELi jaoks väga oluline, eriti arvestades ELi rolli maailma mastaabis. Koostöö on tähtis, et tagada selle võitluse tulemuslikkus. Selles punktis antakse ülevaade kõige olulisematest arengusuundumustest pettustevastase võitluse valdkonnas.

##### 4.1. Rahvusvaheline koostöö

###### 4.1.1. Koostöö kolmandate riikidega, vastastikune abi ja pettustevastased sätted rahvusvahelistes lepingutes

**Koostöö rahvusvaheliste partneritega** on väga oluline, et kaitsta neid ELi vahendeid, mis kulutatakse väljaspool Euroopat, ning ELi eelarve tulude poolt. Selleks kandis OLAF koos asjaomase komisjoni talitusega ka 2021. aastal hoolt selle eest, et **rahastamislepingud ja muud lepingud sisaldaksid usaldusväärseid pettustevastaseid sätteid**, sealhulgas võimalust korraldada väljaspool ELi kasutatavate vahenditega seotud kontrollid ja uurimisi. Samuti sõlmis OLAF halduskoostöölepingu kahe rahvusvahelise partneriga – Ukraina peaprokuratuuriga ja Maailma Tolliorganisatsiooniga. Sellised lepingud aitavad tugevdada lähedasi suhteid pettustevastases võitluses osalevate partneritega, olles suunav raamistik praktilise koostöö tegemisel, näiteks teabe või parimate tavade jagamisel. 2021. aastal korraldas OLAF ka veebipõhiseid teavitussüritusi, et luua uusi operatiivkontakte uurimisasutustega kolmandates riikides ning julgustada teatama pettustest ja õigusnormide rikkumistest kõikjal maailmas ELi delegatsioonide kaudu.

Koostöö kolmandate riikidega, mida tehakse tollialaste õigusaktide rikkumise ennetamiseks ja avastamiseks ning nende rikkumise vastu võitlemiseks, põhineb lepingutel, mis käsitlevad **vastastikust haldusabi** tolliküsimustes. Selliste lepingutega antakse oluline panus ELi finantshuvide kaitsesse. Praegu on olemas leping 87 riigiga, sealhulgas ELi peamiste kaubanduspartneritega, nagu Ameerika Ühendriigid, Hiina ja Jaapan. 2021. aastal viidi lõpule läbirääkimised Ida- ja Lõuna-Aafrika riikidega<sup>54</sup> ning peeti läbirääkimisi Austraalia, Indoneesia ja Ühendkuningriigiga (Gibraltari osas).

Vabakaubanduslepingud sisaldavad tavaliselt pettustevastast klauslit, mis võimaldab toote tariifsed soodustused ajutiselt peatada, kui on toime pandud raske tollipettus või kui pettuste

---

<sup>50</sup> Süsteemi kirjelduse leiab punktist 7.2.

<sup>51</sup> Bulgaaria, Belgia, Tšehhi, Taani, Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Küpros, Läti, Luksemburg, Ungari, Malta, Madalmaad, Poola, Portugal, Sloveenia ja Slovakkia.

<sup>52</sup> Horvaatia, Leedu, Rumeenia ja Soome.

<sup>53</sup> Saksamaa, Eesti ja Rootsi.

<sup>54</sup> Komoorid, Madagaskar, Mauritius, Seišellid ja Zimbabwe.

vastu võitlemiseks ei tehta järjepidevalt piisavat koostööd. Selline klausel on vältimatu eeltingimus kolmandatele riikidele tariifsete soodustuste andmisel.

#### 4.1.2. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korrupsioonivastase konventsiooni osalisriikide 9. konverents ja ELi toetatud resolutsioonid

EL on liitunud Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korrupsioonivastase konventsiooniga, mis on ainus õiguslikult siduv üldine korrupsioonivastane dokument. Komisjon esindab ELi kõigis konventsiooniga seotud protsessides, sealhulgas osaleb konventsiooni rakendamise läbivaatamise töörühma koosolekul ning korrupsiooni ennetamise ja vara tagasivõitmise avatud töörühmade koosolekul.

Konventsiooni rakendamise läbivaatamise mehhanism on siduv kõikidele konventsiooni osalistele, sealhulgas ELile. 2021. aasta juunis teatas komisjon ÜRO narkootikumide ja kuritegevuse büroole (UNODC) oma valmisolekust konventsiooniga ette nähtud läbivaatamisprotsessiks<sup>55</sup>. Rakendamise läbivaatamist alustati ametlikult 2021. aasta juulis.

2021. aasta detsembris Egiptuses Sharm el Sheikhis toimunud konventsiooni osalisriikide 9. konverentsil rõhutas EL, et teeb jätkuvalt suuri pingutusi, toetamaks **asjaomaste kodanikuühiskonna ja valitsusväliste organisatsioonide** võimalikult laialdast osalemist võitluses korrupsiooni vastu.

Üldise arutelu käigus juhtis EL tähelepanu Euroopa Prokuratuuri ja OLAFi rollile korrupsioonivastases võitluses ning rõhutas meedia ja uuriva ajakirjanduse tähtsust. EL toetas vastu võetud kaheksast resolutsioonist nelja, mis käsitlesid korrupsiooni ennetamist, rahvusvahelise koostöö tugevdamist hädaolukorras, kriisile reageerimisel ja taastumisel ning piirkondlikku võitlust korrupsiooni vastu<sup>56</sup>.

#### 4.1.3. Võitlus ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu

Kogu 2021. aasta vältel viidi ellu **teist ebaseadusliku tubakakaubanduse vastase võitluse tegevuskava** (2018–2022), mille komisjon esitas 2018. aasta detsembris ning mis sisaldab nii poliitika- kui ka operatiivseid õiguskaitsemeetmeid. Suur hulk põhimeetmeid oli 2021. aasta lõpuks kas rakendamisel või rakendatud.

Komisjonil on selles valdkonnas juhtiv roll nii mitmepoolsel tasandil kui ka kahepoolsel suhtlemisel päritolu- ja transiidiriikidega. Mitmepoolsel tasandil on **tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni tubakatoodetega ebaseadusliku kauplemise tõkestamise protokoll** rahvusvaheline leping, mille eesmärk on märkimisväärselt vähendada ebaseaduslikku tubakakaubandust kogu maailmas. OLAF tihedas koostöös asjaomaste komisjoni talituste ja liikmesriikidega on aktiivselt osalenud selle protokolliga seotud töös. OLAF esindas ELi ja osalevaid liikmesriike 2021. aasta novembris toimunud osalisriikide teisel kohtumisel. Sellel kohtumisel kiideti heaks kahe töörühma (tuvastamise ja jälgimise ning abi ja koostöö töörühma) järeldused ning esitati uus abistamisstrateegia, et toetada protokollide rakendamist. Kõik osalisriigid leppisid kokku ka selles, et jätkavad tööd ülemaailmse teabevahetuskeskuse loomise nimel, et tuvastamis- ja jälgimissüsteemid saaksid vahetada teavet ja toetada üleilmset võitlust ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu.

---

<sup>55</sup> Volinik Johanssoni kirjas UNODC tegevdirektorile.

<sup>56</sup> Osalisriikide 9. konverentsi lõpparuanne.

## 4.2. ELi ja liikmesriikide koostöö

### 4.2.1. Pettuste tõkestamise kooskõlastamise nõuandekomitee tegevus

**Pettuste tõkestamise kooskõlastamise nõuandekomitee** ühendab komisjoni (keda esindab OLAF) ja liikmesriikide eksperte. Selles komitees arutatakse pettustevastase võitluse peamisi arengusuundi ja tehakse ettevalmistusi käesoleva aruande koostamiseks. Komitee tegutseb nelja töörühmana ja täiskoguna.

2021. aastal toimus kaks täiskogu istungit (juunis ja detsembris), kaks pettustest ja muudest rikkumistest teatamise ja analüüsimise allrühma koosolekut ning üks pettuste tõkestamise allrühma koosolek. Need koosolekud andsid hea võimaluse arutada viimaseid õigusnormide rikkumiste ja pettustega seotud suundumusi ning ELi vahendite haldamiseks kasutatavaid IT-vahendeid. Samuti tagasid need koosolekud pandeemia ajal olulise ühenduse OLAFi ja tema partnerite vahel, hoides sidekanalid avatuna ning võimaldades osalejatel vahetada teavet ja parimaid tavaid.

Liikmesriikide pettusevastaste koordineerimistalituste aastakoosolek toimus septembris virtuaalselt. Aruteludes oli tähelepanu keskmes taaste- ja vastupidavusraha. Detsembris leppis pettuste tõkestamise allrühm kokku, et tuleb luua eksperdirühm, mis keskendub IT-vahendite kasutamisele eesmärgiga kaitsta taaste- ja vastupidavusraha vahendeid.

### 4.2.2. ELi pettustevastase võitluse programm

Programm „Herakles III“, mille raames toetati 2014.–2020. aasta mitmeaastases finantsraamistikus projekte, mis aitasid võidelda pettuste vastu ja kaitsta ELi finantshuve, asendati määruse (EL) 2021/785 vastuvõtmise kaudu **liidu pettustevastase võitluse programmiga**.

Pettustevastase võitluse programmiga, mis tugineb programmi „Herakles III“ edule, on ühendatud kolm varem eraldi seisnud tegevussuunda. Programmiga on koondatud **ühte ühtsesse raamistikku programmi „Herakles III“ rahastamisosa, pettusevastase infosüsteemi platvormi rahastamine**, mille eesmärk on toetada liikmesriike vastastikusel abistamisel tolli ja põllumajandusega seotud küsimustes, ning **rikkumisjuhtumite haldamise süsteem**, mis võimaldab teatada õigusnormide rikkumistest (sealhulgas pettustest) jagatud eelarve täitmisel ja ühinemiseelse abi puhul.

Sellega **suurendatakse koostööt** tegevussuundade vahel ja hoitakse kokku vahendeid, sealhulgas tagatakse rahaline paindlikkus, et vajaduse korral jaotada vahendid programmi raames ümber mõnele muule tegevuse osale.

Pettustevastase võitluse programmil on kaks üldeesmärki<sup>57</sup>. Esiteks on selle eesmärk kaitsta ELi finantshuve. Teiseks on selle eesmärk toetada liikmesriikide haldusasutuste vastastikust abistamist ning nende asutuste ja komisjoni vahelist koostööd, et tagada tolli- ja põllumajandusküsimusi käsitlevate õigusaktide nõuetekohane kohaldamine.

Programmil on kolm erieesmärki:

- (1) hoida ära pettused, korruptsioon ja muu ELi finantshuve kahjustav ebaseaduslik tegevus ja nende vastu võidelda;
- (2) toetada teatamist jagatud eelarve täitmise alla kuuluvate vahendite ja ELi eelarvest antava ühinemiseelse abiga seotud õigusnormide rikkumistest, sealhulgas pettustest;

<sup>57</sup> Lisateavet leiab käesolevale aruandele lisatud dokumendist „Annual overview with information on the results of the Union anti-fraud programme in 2021“.

- (3) tagada teabevahetuse vahendid ning toetada operatiivtegevust tolli- ja põllumajandusküsimustes antava vastastikuse haldusabi valdkonnas.

#### ***Olukorra ülevaade nr 10. Pettusevastane infosüsteem ja rikkumisjuhtumite haldamise süsteem***

**Pettusevastane infosüsteem** hõlmab mitut pettusevastast IT-rakendust, mida haldab OLAF, kasutades ühist tehnilist taristut, ning mille eesmärk on tagada **pettusi käsitleva teabe** õigeaegne ja turvaline **vahetamine** liikmesriikide ja ELi pädevate haldusasutuste vahel, samuti asjakohaste andmete salvestamine ja analüüsimine. Pettusevastase infosüsteemi portaalil on üle 8 500 registreeritud lõppkasutaja peaaegu 1 400 päevas talituses liikmesriikides, kolmandates partnerriikides, rahvusvahelistes organisatsioonides, komisjonis ja muudes ELi institutsioonides. Portaal võimaldab saavutada märkimisväärse mastaabisäästu ja koostoime niivõrd ulatusliku ja mitmekesise IT-teenuste ja -vahendite kogumi arendamisel, hooldamisel ja käitamisel.

Pettusevastane infosüsteem toetab **vastastikuse abi andmist tollivaldkonnas** selliste koostöövahenditega nagu **virtuaaloperatsioonide koordineerimise üksus ühiste tollioperatsioonide** jaoks, turvaline e-post ja spetsiaalsed teabevahetusmoodulid. Süsteem pakub tuge ka selliste andmebaaside kaudu nagu tolliinfosüsteem (TIS), tolli uurimisjuhtumite andmebaas (FIDE), konteinerite olekusõnumite andmehoidla ning impordi-, ekspordi- ja transiidandmete hoidla, samuti selliste andmeanalüüsivahendite kaudu nagu automaatne jälgimisvahend ning selliste elektrooniliste töövoorakenduste kaudu nagu tubaka konfiskeerimise haldamise rakendus. Praegu arendatakse infosüsteemi edasi, et luua analüüsiplatvorm, toetamaks strateegilist ja tegevusanalüüsi.

Pettusevastase infosüsteemi platvormi käitamise peamine õiguslik alus on nõukogu määrus (EÜ) nr 515/97 liikmesriikide haldusasutuste vastastikusest abist ning haldusasutuste ja komisjoni vahelisest koostööst tolli- ja põllumajandusküsimusi käsitlevate õigusaktide nõutava kohaldamise tagamiseks<sup>58</sup>.

**Rikkumisjuhtumite haldamise süsteem** on pettusevastase infosüsteemi platvormi rakendus, mis hõlbustab **teatamist õigusnormide rikkumistest ja pettustest**, mille liikmesriikide ametiasutused on avastanud jagatud eelarve täitmise ja ühinemiseelse abi valdkonnas kooskõlas valdkondlike õigusaktide ja rahastamislepingutega. 2021. aastal telliti uuring, et selgitada välja, kuidas seda süsteemi saaks kasutajate ja sidusrühmade vajadusi arvesse võttes täiustada, ning uurida võimalust parandada koostoimet komisjoni muude pettusevastaste IT-süsteemidega, nagu ARACHNE ning varajase avastamise ja kõrvalejätmise süsteem<sup>59</sup>.

### **4.2.3. Koostöö tulude valdkonnas**

#### **4.2.3.1. Tolliprogramm**

**Tolliprogrammil** (määrus (EL) 2021/444) – ehkki selles ei käsitleta otseselt võitlust pettuste vastu – on oluline roll ELi ja liikmesriikide finants- ja majandushuvide kaitsmisel. Selle programmi tugisambaks olevad **IT-süsteemid** hõlbustavad märkimisväärselt teabe (sealhulgas riskiteabe) ja andmete vahetamist liikmesriikide vahel, toetades seega mitmesuguste maksude (nt impordil makstavate tollimaksude, käibemaksu ja aktsiisimaksude) kogumist. Programmi raames toetatakse ka **koostöömeetmeid**, sealhulgas projektirühmi, ekspertide võrgustikke, õpikodasid ja

<sup>58</sup> 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 (EÜT L 82, 22.3.1997, lk 1).

<sup>59</sup> Süsteemi kirjelduse leiab punktist 7.2

koolitustegevust ning muid inimeste pädevuse suurendamise meetmeid, mis võimaldavad liikmesriikide ametiasutustel jagada häid tavaid ning parandada tollikontrolle ja maksude kogumist. Peale selle peaks äsjaloodud tollikontrolliseadmete rahastu (määrus (EL) 2021/1077), mis on mõeldud kasutamiseks igat liiki piiridel, toetama tolliliitu ja tolliasutuste tööd, eelkõige aidates neil kaitsta ELi finants- ja majandushuve, tagada julgeolek ja turvalisus ELis ning kaitsta ELi ebaausa ja ebaseadusliku kaubanduse, näiteks kaupade võltsimise eest, hõlbustades samal ajal seaduslikku ettevõtlust.

#### 4.2.3.2. Programm „Fiscalis“

**Programm „Fiscalis“** (määrus (EL) 2021/847) hõlmab mitmesuguseid meetmeid, millega toetatakse liikmesriikide maksuasutuste vahelist koostööd, et kaitsta ELi ja selle liikmesriikide finants- ja majandushuve, muu hulgas maksupettuse, maksudest kõrvalehoidmise ja maksustamise vältimise eest. Samuti pakub programm liikmesriikide ametiasutustele võimalusi teha koostööd, kasutades **IT-süsteeme, koostöömeetmeid ja inimeste pädevuse suurendamise meetmeid**.

#### 4.2.3.3. Ühised tollioperatsioonid

**Ühised tollioperatsioonid on piiratud kestusega sihipärased meetmed**, mille eesmärk on võidelda pettuste ja riskikaupade ebaseadusliku üle piiri toimetamise vastu konkreetsetes riskipiirkondades ja/või kindlakstehtud kaubateedel.

Lisaks tuluga seotud pettuse- ja võltsimisjuhtumite uurimisele koordineerib OLAF ulatuslikke ühiseid tollioperatsioone, milles osalevad ELi ja kolmandate riikide tegevuspartnerid. OLAFi pakutav tugi on kohandatud iga ühise tollioperatsiooni järgi ning see võib hõlmata OLAFi alalise tehnilise taristu ning IT- ja teabevahetusvahendite, eelkõige virtuaaloperatsioonide koordineerimise üksuse kasutamist turvaliseks teabevahetuseks, samuti strateegilist analüüsi ning haldus- ja rahalist toetust. 2021. aastal (kaas)korraldas OLAF kaks operatsiooni, mis puudutasid näomaske ja tubakatooteid, ning osales mitmes liikmesriikide, Europoli, Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti (Frontex) ning Maailma Tolliorganisatsiooni algatatud operatsioonis.

**Tabel 2. Ühised tollioperatsioonid 2021. aastal**

Operatsioon	Kirjeldus
<b>S’CARE FACE</b>	Operatsiooni korraldas OLAF tihedas koostöös teiste peadirektoraahtidega (maksunduse ja tolliliidu peadirektoraat, siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraat, tervise ja toiduohutuse peadirektoraat ning õigus- ja tarbijaküsimuste peadirektoraat), et parandada kõikjal ELis teadmisi näomaskide ELi lubamise protsessist. Operatsioon kestis 2021. aasta jaanuarist märtsini. Operatsiooni käigus hoidsid osalevad liikmesriigid ära 49 miljoni võltsitud või standarditele mittevastava maski sisenemise ELi turule.
<b>SCORPION II</b>	See ühine tollioperatsioon, mille korraldasid Euroopa Liidu piirihaldamise abimissioon Moldovas ja Ukrainas ning OLAF ja kus oli tähelepanu keskmes tubakatoodete ebaseaduslik toimetamine üle ELi idapiiri, tõi kaasa 8,5 miljoni sigareti konfiskeerimise.
<b>POSTBOX III</b>	Operatsiooni, kus osales 20 liikmesriiki ja tehti kootööd Europoliga, korraldasid ühiselt Itaalia toll ja Guardia di Finanza OLAFi toel. Operatsiooni käigus keskenduti ebaseaduslikule kauplemisele võltsitud toodete, ravimite ja COVID-19ga seotud kaupadega ning ohustatud looma- ja taimeliikidega, samuti kauba väärtuse tegelikust väiksemana näitamisele, kasutades nii avatud kui ka pimeveebi. Operatsiooni raames peeti kinni üle 1 400 ebaseadusliku kaubasaadetise, mis sisaldasid enam kui 35 000 võltsitud toodet, võltsitud pangatähti väärtusega ligikaudu 240 000 eurot, enam kui 1 500 COVID-19ga seotud toodet, 240 kg ebaseaduslikult üle piiri toimetatud

Operatsioon	Kirjeldus
	sigarette ja tubakat ning üle 20 kg kanepit ja marihuaanat.
<b>ATHENA V</b>	Operatsiooni käigus keskenduti sularaha ebaseaduslikule üle piiri toimetamisele ELis, kasutades kulleri- ja postiteenuseid. Seda operatsiooni, kus osalesid 13 liikmesriiki ja Europol, koordineeris Hispaania tolliamet OLAFi toel. Operatsiooni raames kontrolliti enam kui 14 000 pakki. Tulemuste hindamine on pooleli.
<b>ARKTOS 3</b>	Ühismeetme elluviimist juhtis Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex) koos Leedu ja Poolaga, keda toetasid Interpol, OLAF, Eurojust ja Europol ning Eesti, Soome, Läti, Slovakkia ja Rootsi piirivalve-, politsei- ja tolliametnikud. Tähelepanu keskmeks olid aktsiisipettus, eelkõige tubaka salakaubavedu, dokumendipettus ja rändajate ebaseaduslik üle piiri toimetamine valitud piiripunktides ELi idapoolset maismaapiiril. Meetme rakendamise käigus avastasid õiguskaitseasutused üle 400 innovaatilise tubakatoote, nagu e-sigaretid ja -vedelikud. Konfiskeeritud ebaseadusliku kauba hulgas oli 6,7 miljonit ebaseaduslikku sigaretti ja 2,6 tonni toortubakat ning pool tonni ebaseaduslikke uimasteid. Vahistati 15 salakaubavedajat ja avastati üle 200 võltsitud dokumendi.
<b>CELBETi 8. ühismeede</b>	Meetme elluviimise korraldas ida- ja kaguosa maismaa tollipiiri ekspertiisrühm OLAFi toel. Keskenduti sularaha kontrollimisele, samuti üle idapiiri ELi sisenevate ebaseaduslike sigarettide ja muude tubakatoodete ning võltsitud sõidukiosade, rõivaste, jalanõude ja kosmeetikatoodete avastamisele.
<b>STOP II</b>	See Maailma Tolliorganisatsiooni korraldatud operatsioon oli läbi aegade suurim tolli juhitud ülemaailmne operatsioon, kus osales 146 tolliorganisatsiooni liikmeks olevat tolliametit. Operatsiooni toetasid Europol, Interpol, ÜRO narkootikumide ja kuritegevuse büroo (UNODC), Maailma Terviseorganisatsioon (WHO) ning ravimifirmad ja teised erasektori osalejad. Operatsiooni läbiviimisel oli tähelepanu keskpunktis ebaseaduslik kauplemine COVID-19ga seotud ravimite, vaktsiinide ja meditsiinitarvetega. Operatsiooni raames konfiskeeriti 365,7 miljonit ühikut, sealhulgas 195,5 miljonit COVID-19ga seotud ravimit, 156,7 miljonit meditsiinitarvet (nagu COVID-19 testimiskomplektid, maskid, kasutatud kindad, desinfitseerimisgeel ja hapnikuballoonid) ning ligikaudu 13,5 miljonit COVID-19 vaktsiini doosi.
<b>LUDUS II</b>	Operatsiooni korraldas Europol ning selles osalesid OLAF, Euroopa Liidu Intellektuaalomandi Amet (EUIPO), Maailma Tolliliit ja 21 riiki. Selle raames konfiskeeriti üle 5 miljoni võltsitud ja ebaseadusliku mänguasja koguväärtusega 18 miljonit eurot. Konfiskeeritud kauba puhul esinesid kemikaalidega kokkupuutumise, kägistuse, lämbumise, elektrilöögi ja kuulmiskahjustuse risk ning tuleoht.
<b>OPSON X</b>	Selle Europoli ja Interpoli ühisoperatsiooni elluviimisel keskenduti võltsitud või standarditele mittevastavatele toiduainetele ja jookidele. OLAF juhtis veini ja alkohoolseid jooke käsitlevat sihipärast meetet ning koordineeris 19 liikmesriigi ja kolme kolmanda riigi tööd. Selle meetme raames konfiskeerisid Euroopa tolli- ja politseiasutused peaaegu 1,8 miljonit liitrit veini ja muid alkohoolseid jooke: 215 000 liitrit võltsitud alkohoolseid jooke, peamiselt veini ja viina, ning 1 550 000 liitrit mitmesuguseid alkohoolseid jooke, veini ja õlut, mille puhul oli rikutud maksunorme või toiduohutusstandardeid.
<b>SHIELD II</b>	Operatsiooni korraldas Europol. OLAF juhtis sihipärast meetet, milles osales 17 liikmesriiki ning mis oli suunatud võltsitud ja hormonaalsete ainete, toidulisandite ja erektsioonihäirete raviks kasutatavate ravimite vastu. Meetmega hoiti ära 254 731 tableti ja 131 027 ravimiviaali ning 278 kg toidulisandite sisenemine ELi.
<b>DEMETER VII</b>	Operatsiooni koordineeris Maailma Tolliorganisatsioon ning selle eesmärk oli tõkestada ebaseaduslikku kauplemist jäätmete, osoonikihti kahandavate ainete ja fluorosüivesinikega. Operatsioonis osales 102 õiguskaitseasutust. OLAFi ülesanne oli hoida sidet ELi ja kolmandate riikide vahel, et hankida teavet ja luureteavet, mille tulemusel avastati ja konfiskeeriti üle 4 000 tonni jäätmeid (nt kasutatud elektroonikaseadmed, akud, sõidukid ja trükimasinad) ning 493 osoonikihti kahandavate ainete ja fluorosüivesinike saadetist.
<b>SILVER AXE</b>	Seda iga-aastast operatsiooni juhib Europol. OLAF pakkus operatsioonis osaledes

Operatsioon	Kirjeldus
VI	oskusteavet kahtlaste saadetiste kindlakstegemisel ja jälgimisel. Operatsioon, kus osales 35 riiki, tõi kaasa enam kui 1 200 tonni ebaseaduslike pestitsiidide konfiskeerimise. Selle raames konfiskeeriti ebaseaduslikke ja võltsitud tooteid hinnangulise koguväärtusega 80 miljonit eurot. OLAF jagas operatiivteavet liikmesriikide ning Hiina, Ukraina, Venemaa ja Colombia tolliasutustega. Ta jälgis kahtlasi ebaseaduslike pestitsiidide saadetisi, mille tulemusel umbes 39 tonni neist pestitsiididest konfiskeeriti.

## 5. PEAMISED MEETMED ELI FINANTSHUVIDE KAITSMISEKS JA PETTUSTEVASTASEKS VÕITLUSEKS

### 5.1. Finantshuvide kaitse direktiivi ülevõtmine

Direktiiv (EL) 2017/1371, mis käsitleb võitlust liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu kriminaalõiguse abil, jõustus 5. juulil 2017. Direktiivi liikmesriikide õigusesse ülevõtmise tähtpäev oli 6. juuli 2019.

Komisjon avaldas esimese kolmest direktiivi artiklis 18 nõutud **aruandest direktiivi ülevõtmise kohta** 6. septembril 2021. Aruandes on jõutud järeldusele, et ehkki liikmesriigid on direktiivi üle võtnud, **on vaja võtta lisameetmeid, et tegeleda veel lahendamata vastavusprobleemidega**. Selles rõhutatakse, et direktiivi määratluste, karistuste, kohtualluvust käsitlevate eeskirjade ning pettuste ja muude ELi finantshuve kahjustavate kuritegude aegumistähtaegade nõuetekohane ülevõtmine on vajalik selleks, et Euroopa Prokuratuur saaks viia läbi tõhusaid uurimisi ja esitada süüdistusi. Aruandes toonitatakse ka seda, et oluline on Euroopa Prokuratuuri ja liikmesriikide koostöö.

2021. aasta detsembris otsustas komisjon algatada **rikkumismenetluse** kaheksa liikmesriigi<sup>60</sup> suhtes, kes ei olnud nõuetekohaselt üle võtnud finantshuvide kaitse direktiivi. 2022. aasta veebruaris algatas komisjon rikkumismenetluse veel viie liikmesriigi<sup>61</sup> suhtes. 2022. aasta mais algatas komisjon rikkumismenetluse veel nelja liikmesriigi<sup>62</sup> suhtes.

Komisjon jätkab kõigi vajalike sammude astumist, et tagada finantshuvide kaitse direktiivi nõuetekohane ja täielik ülevõtmine, algatades vajaduse korral täiendavaid rikkumismenetlusi.

Komisjon koostab praegu teist aruannet direktiivi ülevõtmise kohta, mis tuleb esitada 2022. aasta kolmandas kvartalis. Selles aruandes on tähelepanu keskmes käibemaksu puhul kohaldatava 10 miljoni euro künnise asjakohasus ning riigihangetega seotud pettusi ja aegumistähtaegu käsitlevate sätete tulemuslikkus.

### 5.2. Rahapesuvastane võitlus

ELi eelarvet kahjustavat pettust võidakse **kasutada ka muude kuritegude toimepanekuks** (st see võib olla eelkuritegu). Seega, kuigi ELi rahapesu- ja terrorismi rahastamise vastane õigusraamistik ei ole otseselt seotud ELi eelarve kaitsmisega, on see selles kontekstis asjakohane.

<sup>60</sup> Horvaatia, Soome, Kreeka, Läti, Luksemburg, Portugal, Rumeenia ja Hispaania.

<sup>61</sup> Belgia, Küpros, Slovakkia, Sloveenia ja Rootsi.

<sup>62</sup> Eesti, Ungari, Malta ja Madalmaad.

Kõik liikmesriigid on teatanud, et nad on täielikult üle võtnud viienda rahapesuvastase võitluse direktiivi,<sup>63</sup> mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist<sup>64</sup>.

### 5.3. Taaste- ja vastupidavusraha

**Taaste- ja vastupidavusraha** määrus jõustus 19. veebruaril 2021. Sellest rahastust on rahastatud reforme ja investeeringuid liikmesriikides alates pandeemia algusest 2020. aasta veebruaris ja seda rahastamist jätkatakse 31. detsembrini 2026. Rahastust toetuse saamiseks peab liikmesriik esitama Euroopa Komisjonile **riikliku taaste- ja vastupidavuskava**. Selles kavas määratakse kindlaks 2026. aasta lõpuks elluviidavad reformid ja tehtavad investeeringud, mis võimaldab liikmesriigil saada rahalisi vahendeid eelnevalt kokku lepitud eraldise ulatuses.

Riiklikus taaste- ja vastupidavuskavas tuleks käsitleda Euroopa poolaasta<sup>65</sup> raames kindlaks tehtud probleeme, eelkõige nõukogu vastu võetud 2019. ja 2020. aasta riigipõhiseid soovitusi<sup>66</sup>. Samuti peaks kava aitama edendada rohe- ja digiüleminekut ning muutma liikmesriigi majanduse ja ühiskonna vastupidavamaks. Investeeringute tegemisel tuleb järgida põhimõtet „ei kahjusta oluliselt“<sup>67</sup>.

Taaste- ja vastupidavusraha on **tulemuspõhine vahend**. Kokkulepitud eesmärkide ja sihtide saavutamise kindlaks määratud reformide ja investeeringute tegemisel võimaldab liikmesriikidel saada toetusi ja laene.

Taaste- ja vastupidavusraha määru<sup>68</sup> on sätestatud, et liikmesriigid peavad võtma kõik asjakohased meetmed, et kaitsta ELi finantshuve ning tagada, et **vahendeid kasutatakse kooskõlas kohaldatava liidu ja siseriikliku õigusega**. Selleks peavad liikmesriigid nägema ette tulemusliku ja tõhusa sisekontrollisüsteemi ning alusetult makstud või väärkasutatud summade tagasinõudmise. Seda **uut rakendamismudelit** kasutades pannakse liikmesriikidele suur vastutus selle tagamisel, et kõnealused vahendid on kaitstud pettuse, korruptsiooni ja huvide konflikti (mida määratletakse raskete rikkumistena) ning topeltrahastamise eest.

---

<sup>63</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/843, millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist, ning millega muudetakse direktiive 2009/138/EÜ ja 2013/36/EL (EMPs kohaldatav tekst) (ELT L 156, 19.6.2018, lk 43–74).

<sup>64</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing\\_et#eu](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_et#eu).

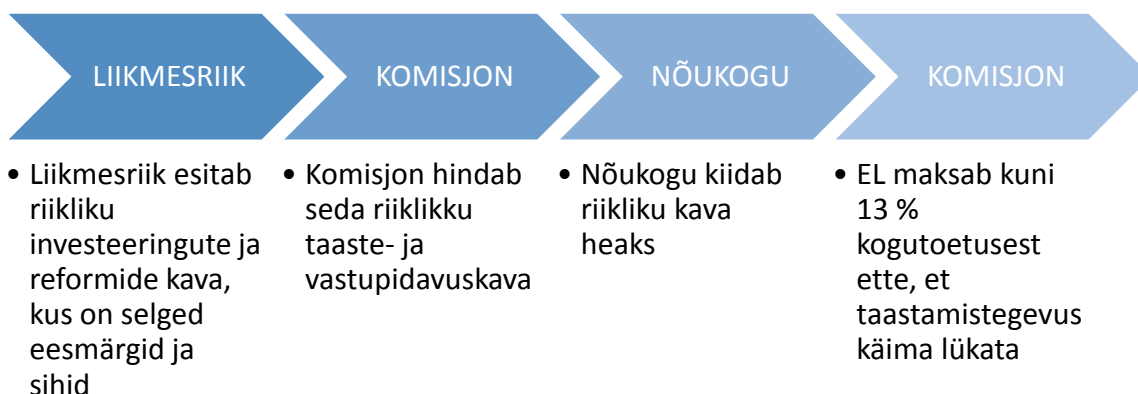
<sup>65</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester\\_et](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_et).

<sup>66</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package\\_et](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package_et).

<sup>67</sup> Ükski taaste- ja vastupidavusraha raames võetav meede ei tohiks kahjustada oluliselt keskkonnanäesmärke, nagu on määratletud taksonoomiamääruse ((EL) 2020/852) artiklis 17.

<sup>68</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. veebruari 2021. aasta määruse (EL) 2021/241 (millega luuakse taaste- ja vastupidavusraha) (ELT L 57, 18.2.2021, lk 17–75) artikkel 22.

#### Joonis 4. Riiklike kavade hindamise protsess



Seepärast sisaldab iga kava **kontrolli ja auditit käsitlevat osa**, kus liikmesriik kirjeldab meetmeid (sh pettustevastaseid meetmeid), mida ta kavatses rakendada, ning määrab kindlaks **konkreetsed eesmärgid ja sihid**, et kaitsta ELi finantshuve raskete rikkumiste ja topeletrahastamise eest. Komisjon saab anda kavale positiivse hinnangu vaid siis, kui ta annab heakskiidu selle kontrollisüsteemidele. Komisjoni talitusena panustas OLAF liikmesriikide taaste- ja vastupidavuskavade komisjonipoolsesse hindamisse, andes **pettustevastase võitluse valdkonnas sihipärast nõu**. Koostöö liikmesriikide ametiasutustega jätkub, et vahetada arvamusi ning hõlbustada heade tavade ja kogemuste jagamist (näiteks IT-vahendite kasutamise kohta (vt ka punkt 4.2.1)).

#### **Olukorra ülevaade nr 11. Operatsioon Sentinel**

2021. aasta septembris ühendasid Europol, OLAF, Euroopa Prokuratuur, Eurojust ja 21 liikmesriiki jõud **operatsiooni Sentinel** raames, et ära hoida oodatav majanduse taastamise vahendeid kahjustavate pettuste laine. Selleks lõi Europol spetsiaalse sisemehhanismi, et töödelda operatiivandmeid, aidata vahetada teavet ja toetada pooleliolevate juhtumite käsitlemist. Ühismeetmetes keskenduti maksupettusele, aga ka maksudest kõrvalehoidmisele, aktsiisipettusele, korrupsioonile, omastamisele ja rahapesule. 2022. aasta veebruaris avaldasid Europol ja OLAF ühisaruande taasterahastut „NextGenerationEU“ ähvardavate ohtude hindamise kohta.

Liikmesriikide kohustuste seas, mis on seotud ELi finantshuvide kaitsmise meetmetega, on tähtsal kohal andmete kogumine toetusesaajate, töövõtjate, alltöövõtjate ja tegelike tulusaajate kohta. Komisjon on teinud liikmesriikidele kättesaadavaks süsteemi ARACHNE, et kasutada seda taaste- ja vastupidavusrahaastuga seotud toimingute puhul.

2021. aasta lõpuks oli vastu võetud 22 riiklikku kava. 2022. aasta 31. juuliks oli vastu võetud kavu 25<sup>69</sup>.

<sup>69</sup> Ungari ja Madalmaade kava ei ole veel vastu võetud.

## 5.4. Rikkumisest teatajate kaitse

Ebaseaduslikku tegevust ja seaduse kuritarvitamist võib ette tulla igas organisatsioonis, olgu see eraõiguslik või avalik-õiguslik, suur või väike. Sellist tegevust võib esineda mitmes vormis, nagu korrupsioon, pettus, ametiseisundi kuritarvitamine või hooletus, ning kui sellega midagi ette ei võeta, võib see tõsiselt kahjustada avalikke huve. Organisatsiooni heaks töötavad või organisatsiooniga tööalaselt kokku puutuvad isikud on sageli esimesed, kes sellisest tegevusest teada saavad, mistõttu on neil hea võimalus teavitada neid, kes saavad probleemiga tegeleda.

**Rikkumisest teatajad**, st isikud, kes esitavad (asjaomases organisatsioonis või organisatsioonivälisele ametiasutusele) või avalikustavad (üldsusele) tööalases kontekstis saadud teabe väärteto kohta, **hoiavad ära kahju ja juhivad tähelepanu** avalikke huve ähvardavale **ohule või kahjule**, mis oleks võinud jääda muudu märkamata.

Paraku on rikkumisest teatajate kaitse Euroopa ja liikmesriikide tasandil ebahütlane ja killustunud. Seetõttu sageli kardetakse teatada oma kahtlustest, peljates kättemaksu.

Liikmesriikidel oli aega 17. detsembrini 2021, et võtta oma õigusesse üle 23. oktoobril 2019 vastu võetud direktiiv liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta. See direktiiv hõlmab paljusid liidu õiguse olulisi valdkondi, nagu rahapesuvastane võitlus, andmekaitse, ELi finantshuvide kaitse, toidu- ja tooteohutus, rahvatervis, keskkonnakaitse ja tuumaohutus.

2021. aasta lõpuks olid eriõigusakti vastu võtnud vaid viis liikmesriiki<sup>70</sup>. 2022. aasta juuniks olid seda teinud veel neli liikmesriiki<sup>71</sup> ja vaid üks liikmesriik<sup>72</sup> ei olnud veel menetlust alustanud. Kolm liikmesriiki<sup>73</sup> on direktiivi kohaldamisala isegi laiendanud.

Komisjon peab esitama 17. detsembriks 2023 Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande direktiivi rakendamise ja kohaldamise kohta.

## 5.5. Õigusriigi tagamise vahendid

Komisjon on töötanud välja mitu **õigusriigi tagamise vahendit**, et lahendada mitmesuguseid õigusriigi põhimõtete rakendamise seotud probleeme.

Nende hulka kuulub **Euroopa õigusriigi mehhanism**, mille keskmes on **iga-aastane õigusriigi olukorda käsitlev aruanne**. Selle eesmärk on **parandada teadlikkust ja arusaamist liikmesriikides toimuvast arengust**, et oleks võimalik kindlaks teha õigusriigi põhimõtete rakendamise seotud probleemid, töötada välja võimalikud lahendused ja toetust algusest peale suunata. Mehhanism hõlmab ka **iga-aastast dialoogi** õigusriigi põhimõtete üle, kus osalevad komisjon, nõukogu ja Euroopa Parlament koos liikmesriikidega, aga ka liikmesriikide parlamendid, kodanikuühiskond ja muud sidusrühmad.

### 5.5.1. Õigusriigi olukorda käsitlev aruanne – peamised järeldused ja tähtsündmused, mis on seotud ELi finantshuvide kaitsega

2021. aasta aruandes õigusriigi kohta,<sup>74</sup> sealhulgas selle 27s riike käsitlevas peatükis, tutvustatakse positiivset ja negatiivset arengut, mis toimus liikmesriikides ajavahemikus

<sup>70</sup> Taani, Leedu, Malta, Portugal ja Rootsi.

<sup>71</sup> Horvaatia, Küpros, Prantsusmaa ja Läti.

<sup>72</sup> Ungari.

<sup>73</sup> Taani, Prantsusmaa ja Läti.

<sup>74</sup> COM(2021) 700 final, 20.7.2021.

2020. aasta juulist 2021. aasta juunini neljas õigusriigi põhivaldkonnas: **kohtusüsteem, korrupsioonivastane raamistik, meedia mitmekesisus ja meediavabadus** ning kontrolli- ja tasakaalustussüsteemiga seotud **muud institutsioonilised küsimused**. Kohtusüsteemi ja korrupsioonivastase raamistikuga seotud küsimused võivad mõjutada märkimisväärselt seda, kuidas kaitstakse konkreetses liikmesriigis ELi finantshuve.

2022. aasta juulis vastu võetud kolmas aruanne õigusriigi kohta<sup>75</sup> hõlmab ajavahemikku 2021. aasta juulist 2022. aasta juunini ning sisaldab esimest korda riigipõhiseid soovitusi kõigile liikmesriikidele, nagu teatas president von der Leyen oma 2021. aasta kõnes olukorrast Euroopa Liidus. Tulenevalt aruande ennetavast laadist on soovitude eesmärk toetada liikmesriike nende püüdlustes edendada pooleliolevaid või kavandatavaid reforme, soodustada positiivset arengut ning aidata liikmesriikidel teha kindlaks, kas on vaja täiustusi, järelmeetmeid seoses hiljutiste muutustega või reforme, sealhulgas selleks, et lahendada teatavatel juhtudel süsteemseid probleeme.

### 5.5.2. Üldist tingimuslikkuse korda liidu eelarve kaitsmiseks käsitleva ELi määruse rakendamise edusammud

**Üldist tingimuslikkuse korda** käsitleva määruse (EL, Euratom) 2020/2092 eesmärk on kaitsta ELi eelarvet sellise õigusriigi põhimõtete rikkumise eest, mis mõjutab või ähvardab tõsiselt mõjutada ELi eelarve usaldusväärset finantsjuhtimist või ELi finantshuvide kaitset piisavalt otsesel viisil.

2. märtsil 2022 **võttis komisjon vastu suunised**,<sup>76</sup> kus on selgitatud, kuidas komisjon kavatseb määrust kohaldada, sealhulgas seda, kuidas kaitstakse ELi vahendite lõplike saajate ja toetusesaajate õigusi (vt **punkt 7**).

Komisjon on algatanud tingimuslikkuse määruse alusel ühe menetluse.

## 5.6. Korrupsioonivastane poliitika

Komisjon jätkas 2021. aastal liikmesriikidele **tehnilise toe** pakkumist korrupsioonivastase võitluse ja usaldusvääruse suurendamise valdkonnas selliste vahendite kaudu nagu **struktuurireformi tugiprogramm** ja äsjaloodud **tehnilise toe instrument**. Tehniline tugi on hõlbustanud kohtunike ja prokuröride valimise ja hindamise korra läbivaatamist ning korrupsioonivastaste meetmete täitmise tagamist hariduse, keskkonna ja spordi valdkonnas. Mõnele liikmesriigi ametiasutusele pakuti tuge selleks, et luua riikliku korrupsioonivastase kava jaoks seiremehhanismid, vaadata läbi eeskirjad huvide konfliktide lahendamiseks, tagada avaliku sektori kulutuste järelevalve või näidata valmisolekut ühineda Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) altkäemaksu andmise vastu võitlemise konventsiooniga.

Komisjon korraldab kõikjal ELis **õpikodasid korrupsioonivastases võitluses saadud kogemuste jagamiseks**. 13. detsembril 2021 tõi neljateistkümnes kogemuste jagamiseks korraldatud õpikoda kokku ELi liikmesriikide, Euroopa Komisjoni, Europoli ja akadeemiliste ringkondade esindajad, et arutada korrupsioonivastase tegevuse vastupidavust kriisi ajal. Komisjon toetab ka **projekte, mille eesmärk on suurendada usaldusväärust ja võidelda korrupsiooni vastu**, sealhulgas ELi liikmesriikides. 2021. aastal rahastati korrupsioonivastaseid projekte politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisiohje rahastamisvahendist (2014–2020). Rahastatud projektide hulka kuulus

<sup>75</sup> COM(2022) 500 final, 13.7.2022.

<sup>76</sup> COM(2022) 1382 final, 2.3.2022.

muu hulgas projekt C.O.R.E, mille eesmärk on töötada välja ja valideerida riigihangete andmete kogumisel ja töötlemisel põhinev menetlus korruptsiooniriski arutamiseks pandeemia ajal korraldatavate riigihangete puhul. Menetlus peaks edendama korruptsiooniriski varasemat avastamist ja tagama tugevama tõendusbaasi poliitikareformi jaoks, teenides eeskätt korruptsioonivastase võitlusega tegelevate ametiasutuste ja õiguskaitseasutuste, aga ka aruandluse eesmärkide vaatenurgast oluliste ajakirjanike ja üldsuse huve.

Peale selle julgustab komisjon liikmesriike vastu võtma **riikliku korruptsioonivastase võitluse strateegia**, kuna sellega tagatakse, et

- võetud poliitilistest kohustustest saavad konkreetset teod;
- seaduselüki või institutsioonilisi puudusi käsitletakse sidusal, terviklikul ja koordineeritud viisil ning
- korruptsioonivastaseid jõupingutusi kohandatakse vastavalt olukorra muutumisele.

## 6. KONTROLLITEGEVUSE TULEMUSED

### 6.1. Andmeallikad ja meetodika

See punkt põhineb peamiselt andmetel, mille liikmesriigid edastasid traditsiooniliste omavahendite ja jagatud eelarve täitmise kohta ning kandidaatriigid ühinemiseelse abi kohta. Andmed otsekulude kohta (**punkt 6.1.2**) on pärit komisjoni raamatupidamissüsteemist. **Tekstikastis 2** on kirjeldatud, millistel tingimustel toimub liikmesriikide teatamine õigusnormide rikkumistest ja kuidas kasutatakse saadud teavet käesolevas punktis.

#### ***Tekstikast 2. Õigusnormide rikkumistest teatamine liikmesriikide poolt***

Traditsioonilisi omavahendeid ja jagatud eelarve täitmise alla kuuluvaid vahendeid käsitlevates valdkondlikes õigusaktides on kindlaks määratud hulk tingimusi, mille alusel liikmesriigid peavad teatama neis valdkondades avastatud õigusnormide rikkumistest.

Liikmesriigid kasutavad rikkumistest teatamiseks kaht IT-süsteemi: traditsiooniliste omavahendite puhul süsteemi OWNERS ning jagatud eelarve täitmise ja ühinemiseelse abi puhul rikkumisjuhtumite haldamise süsteemi.

Traditsiooniliste omavahendite puhul peavad liikmesriigid teatama avastatud rikkumistest, millega on seotud üle 10 000 euro, täpsustades, kas avastatud juhtumi puhul on või ei ole tegemist pettusega

Jagatud eelarve täitmise puhul kohaldatakse sama rahalist künnist. Liikmesriigid peavad juhtumi, millest nad teatavad, liigitama, märkides, kas tegemist on pettusekahtlusega, kinnitust leidnud pettusega või n-ö lihtsa (haldus)rikkumisega. Liikmesriigid võivad teatatud rikkumisi käsitlevat teavet igal ajal ajakohastada, sealhulgas muuta rikkumise liigitust. Lihtsa rikkumise korral kohaldatakse täiendavaid erandeid: liikmesriigid ei pea teatama juhtumitest,

- (1) kus rikkumine seisneb pelgalt kaasrahastatud rakenduskavas ette nähtud toimingute osalises või täielikus tegemata jätmises toetusesaaja pankroti tõttu;
- (2) millest toetusesaaja teavitab korraldus- või sertifitseerimisasutust kas enne või pärast avaliku sektori toetuse saamist vabatahtlikult, st enne, kui ükskõik kumb neist asutustest juhtumi avastas;
- (3) mille korraldus- või sertifitseerimisasutus avastas ja parandas enne asjaomaste kulutuste lisamist komisjonile esitatavasse kuluaruandesse.

Liikmesriikide teatatud juhtumid on jagatud käesolevas aruandes kahte üldkategoriasse: **pettusejuhtumid ja muud õigusnormide rikkumised**.

**Pettusejuhtumid** on juhtumid, mille liikmesriigid on liigitanud omavahendite puhul **pettuseks** või jagatud eelarve täitmise või ühinemiseelse abi puhul **pettusekahtluseks** või **kinnitust leidnud pettuseks**.

Ülejäänud juhtumeid käsitatakse **muude õigusnormide rikkumistena**.

2021. aastal teatati kokku 11 218 õigusnormide rikkumisest, mis hõlmasid ligikaudu 3,24 miljardit eurot. Teatatud rikkumiste arv püsis 2020. aastaga võrreldes stabiilne, kasvades vaid umbes 5 %. Samas rikkumistega seotud summad olid eelmise aastaga võrreldes märksa suuremad, olles enam kui kahekordistunud (+121 %).

**Tekstikast 3** sisaldab lühikest metoodilist märkust selle kohta, kuidas tõlgendada neid ja järgmistes punktides esitatud andmeid.

### ***Tekstikast 3. Metoodiline märkus***

Õigusnormide rikkumistest teatamisel esinevad mõningad kitsendused.

Traditsiooniliste omavahendite puhul sõltub rikkumise toimepaneku ja selle avastamise vahelise aja pikkus kontrolli liigist: kui enne kauba vabastamist tehtav kontroll võimaldab avastada rikkumise kohe, siis vabastusjärgne kontroll tehakse tollivõlast teavitamiseks ette nähtud kolme aasta jooksul. Seepärast võib rikkumise avastamiseks kuluda kuni kolm aastat alates kauba vabastamisest. Rikkumisest teatatakse pärast selle avastamist tavaliselt kiiresti, võttes arvesse seadusega ette nähtud tähtaegu.

Kulutuste puhul – kui jätta kõrvale enne makse tegemist avastatud, st ära hoitud pettus – avastatakse enamik teatatud rikkumistest (pettusejuhtumid või muud õigusnormide rikkumised) järelkontrolli käigus. See tähendab, et rikkumise toimepaneku ja sellest komisjonile teatamise vahele jääb teatav aeg. Selle aja pikkuseks on keskmiselt kaks ja pool kuni kolm aastat<sup>77</sup>.

Suure osa ELi kulutuste tegemisel järgitakse mitmeaastast tsüklit, kus rakendamine järk-järgult suureneb kuni programmi lõpuni (tavaliselt  $n + 2$  või  $n + 3$  tsükli viimasel aastal, st praeguse programmitöö perioodil aastatel 2022–2023), mis tähendab ühtlasi, et nende aastate puhul teatatakse rohkem rikkumistest.

Seepärast ei anna aastate võrdlus õigusnormide rikkumistest teatamise olukorrast usaldusväärset ülevaadet, eriti mis puudutab erinevusi finantsmõjus, mida võivad mõjutada mõned üksikud suurte summadega seotud juhtumid.

Seetõttu on käesolevas aruandes (ja sellele lisatud dokumendis rikkumiste statistilise hindamise kohta) esitatud lisaks aastate lõikes toimunud muudatustele mitmeaastane perspektiiv (mis hõlmab ühtekuuluvuspoliitika ja ühinemiseelse abi puhul programmitöö perioodi ning muude valdkondade puhul viit aastat), et vähendada analüüsis moonutusi, mida põhjustavad eespool nimetatud tegurid.

<sup>77</sup> Ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas teatatud õigusnormide rikkumiste puhul mõõdetud aeg. Vt käesolevale aruandele lisatud dokumendi „Statistical evaluation of irregularities reported in 2021“ punkt 4.5.1.

## 6.2. Tulud

2021. aastal võttis komisjon vastu ettepaneku muuta omavahendite kättesaadavaks tegemist käsitlevat määrust,<sup>78</sup> et veelgi tugevdada omavahendite kättesaadavaks tegemise süsteemi, tagamaks korrektsed ja õigeaegsed maksed ELi eelarvesse. Peale selle rakendati uut täitmise tagamise strateegiat, et reageerida kiiremini tekkivatele riskidele ja kaitsta paremini traditsioonilisi omavahendeid.

### 6.2.1. Käibemaksupettus

Euroopa Prokuratuur on pädev uurima raskeid rikkumisi, mis on toime pandud ühise käibemaksusüsteemi vastu. Need rikkumised peaksid olema seotud kahe või enama liikmesriigi territooriumiga ning hõlmama vähemalt 10 miljoni euro suurust kogukahju.

2021. aastal uuris prokuratuur 91 taolist juhtumit, mille puhul hinnanguline kogukahju oli 2,5 miljardit eurot<sup>79</sup>.

### 6.2.2. Traditsioonilised omavahendid

2021. aastal jätkas COVID-19 pandeemia kõigi üksikisikute ja ettevõtjate elu mõjutamist ELis. Kui 2020. aastal peeti pandeemiat hädaolukorraks, siis 2021. aastal suhtuti sellesse kui paratamatusesse, nagu on näha impordimahtu kajastavatest näitajatest: pärast EL 27 impordi rabavat 11,6 % suurust kahanemist 2020. aastal kasvas import 2021. aastal 23 %.

**Tabel 3. Tulud: liikmesriikide avastatud ja teatatud õigusnormide rikkumised 2021. aastal – traditsioonilised omavahendid**

Eelarvesektor	Pettusejuhtumid		Muud õigusnormide rikkumised		Pettuste avastamise määr <sup>80</sup> %	Õigusnormide rikkumiste avastamise määr <sup>81</sup> %
	Arv	miljonites eurodes	Arv	miljonites eurodes		
<b>Traditsioonilised omavahendid</b>						
<b>EL 27</b>	<b>482</b>	<b>157,1</b>	<b>3 506</b>	<b>366,8</b>	<b>0,63 %</b>	<b>1,48 %</b>

<sup>78</sup> Nõukogu määrus (EL, Euratom) 2022/615, millega muudeti määrust (EL, Euratom) nr 609/2014, võeti vastu 5. aprillil 2022.

<sup>79</sup> Euroopa Prokuratuuri 2021. aasta aruanne, lk 10.

<sup>80</sup> Pettustega seotud kahjusummade osakaal traditsiooniliste omavahendite kindlaksmääratud kogusummas.

<sup>81</sup> Muude õigusnormide rikkumistega seotud kahjusummade osakaal traditsiooniliste omavahendite kindlaksmääratud kogusummas.

2021. aastal püsis traditsiooniliste omavahenditega seotud pettusejuhtumite ja muude

**Traditsioonilised omavahendid: muutused 2021. aasta andmetes võrreldes viie aasta (2017–2021) keskmisega**

**–3 %** pettuste ja muude õigusnormide rikkumiste arv  
**+32 %** pettustega seotud kahjusummad  
**+13 %** muude õigusnormide rikkumistega seotud kahjusummad

õigusnormide rikkumiste arv võrdlemisi stabiilne, kahanedes viie aasta keskmisega võrreldes vaid 3 % (vt **tabel 3**). Pettusejuhtumite arv suurenes 1 % ja muude õigusnormide rikkumiste arv vähenes 4 %. Kõigist 2021. aastal avastatud juhtumitest 12 % liigitati pettuseks. Rikkumistega seotud traditsiooniliste omavahendite summa suurenes ja oli viimase viie aasta suurim. Suurenes nii pettusejuhtumite kui ka muude õigusnormide rikkumistega seotud

summa, kasvades viie aasta keskmisega võrreldes vastavalt 32 % ja 13 %. Kokku suurenes traditsiooniliste omavahenditega seotud summa 2021. aastal aastate 2017–2021 keskmisega võrreldes 18 %<sup>82</sup>.

2021. aastal mängisid pettuste avastamisel suurt rolli liikmesriikide pettustevastase võitluse talitused ja tolliasutused. Kõige edukamalt avastati pettusi nende talituste tehtud kontrollidega, mis olid tollimaksudest kõrvalehoidmisega seotud pettuse avastamisel tulemuslikumad kui vabastusjärgsed kontrollid ja enne kauba vabastamist tehtud kontrollid. Muud õigusnormide rikkumised avastati eelkõige vabastusjärgsete kontrollide käigus.

***Olukorra ülevaade nr 12. Traditsioonilised omavahendid: kõige sagedasemad õigusnormide rikkumised ja asjaomased kaubaliigid***

Enamik 2021. aastal pettusena või muu õigusnormide rikkumisena teatatud juhtumeid oli seotud **kauba väärtuse tegelikust väiksemana näitamise, kauba ebaõige päritolu või kauba klassifitseerimise / eksitava kirjeldamisega**. Üks peamisi pettuse liike oli jätkuvalt **ebaseaduslik üle piiri toimetamine**. Nii juhtumite arvu kui ka kahjusumma suuruse poolest olid pettustest ja muudest õigusnormide rikkumistest enim mõjutatud kaubaliigid **tekstiilitooted ning elektrimasinad ja -seadmed**, millele järgnesid kahjusumma arvestuses **mitmesugused keemiatooted, jalatsid ja tubakas** ning juhtumite arvu põhjal **sõidukid ja plasttooted**. 2021. aastal oli pettusena või muu õigusnormide rikkumisena teatatud rikkumistest mõjutatud kauba peamine päritoluriik jätkuvalt Hiina.

COVID-19ga seotud kaupade puhul täheldati 2021. aastal ebaseaduslikuna teatatud summade märkimisväärset suurenemist selliste kaupade puhul nagu **desinfitseerimis- ja steriliseerimistooted, kaitseriietus ja meditsiinitarbed**. Samas näitab analüüs, et COVID-19ga seotud kaupu mõjutavad rikkumised (54 % teatatud rikkumiste koguarvust) avaldasid 2021. aastal suhteliselt väikest mõju (6 % seotud kahjusummadest).

2021. aastal jätkas komisjon kohapealset või kaugjärelvalvet ja -kontrolli, et tagada tolli ja traditsioonilisi omavahendeid käsitlevate ELi õigusaktide nõuetekohane kohaldamine. Kui lahendamata probleemidega tegelemisel tehtud koostööd ja edusamme peetakse ebapiisavaks, kohaldatakse parandusmeetmeid.

Nagu on märgitud 2020. aasta finantshuvide kaitse aruandes, on komisjon juba kohaldanud selliseid meetmeid Ühendkuningriigi suhtes seoses Hiinast pärit tekstiiltoodete ja jalatsitega,

<sup>82</sup> Traditsiooniliste omavahendite valdkonnas teatatud õigusnormide rikkumiste täieliku analüüsi leiab käesolevale aruandele lisatud dokumendi „Statistical evaluation of irregularities reported for 2021“ punktist 2.

mille deklareeritud väärtus oli tegelikust väärtusest tunduvalt väiksem<sup>83</sup>. Euroopa Kohus tegi 8. märtsil 2022 otsuse Ühendkuningriigi suhtes algatatud kohtuasjas C-213/19<sup>84</sup>. Komisjon analüüsib praegu selle kohtuotsuse mõju nii Ühendkuningriigile (nt traditsiooniliste omavahenditega seotud kahju ümberarvutamine) kui ka liikmesriikidele.

### ***Olukorra ülevaade nr 13. Kaubanduse kaitsemeetmetest kõrvalehoidmine ja absorptsioon***

Ka 2021. aastal peeti esmatahtsaks jälgida olemasolevaid kaubanduse kaitsemeetmeid. Erilist tähelepanu pöörati nendele meetmetele, mille puhul leiti olevat suurenenud risk, et püütakse vältida tollimaksu mõju kas hoides kõrvale tollimaksu tasumisest,<sup>85</sup> vähendades ekspordihinda või korrigeerides edasimüügi hinda (absorptsioon<sup>86</sup>) pärast dumpinguvastaste või tasakaalustavate meetmete kehtestamist.

Pärast seda, kui Hiinast ja Egiptusest pärit klaaskiust kangaste suhtes kehtestati 2020. aastal dumpinguvastased ja tasakaalustavad tollimaksud, algatas komisjon 2021. aastal komisjon neli uurimist seoses võimaliku kõrvalehoidmisega **klaaskiust kangaste**<sup>87</sup> importimisel Türgist ja Marokost. Lisaks toimus üks Egiptusest pärit klaaskiust kangastega seotud absorptsioonivastane uurimine. Sellega kasvas viimase kolme aasta jooksul algatatud seda liiki uurimiste arv vastavalt üheteistkümnemele ja kahele. Peale selle tegi komisjon 2021. aastal kindlaks, et hoiti kõrvale **majapidamises kasutatava** kaht liiki **alumiiniumfooliumi** Hiinast importimisel kohaldatavatest dumpinguvastastest tollimaksudest, importides toodet Tai kaudu, kus toimusid vaid väheolulised kokkupanemistoimingud.

Mitu uuritud juhtumit, mis puudutasid Hiinast saadetud asjaomase toote ümberlaadimist pärast väheoluliste kokkupanemistoimingute tegemist Türgis ja Marokos, tõid esile probleemid, mida tekitab Hiina poliitika „Üks vöönd, üks tee“, ja komisjoni otsusekindluse võtta jõulisi meetmeid sellest tuleneva ebaõiglase kaubanduse vastu.

## **6.3. Kulud**

COVID-19 pandeemia põhjustatud kriisiga toime tulemiseks võimaldati paindlikkust ja võeti kasutusele vahendeid, kuid ELi eelarve puutus kokku ka uute probleemide ja riskidega<sup>88</sup>. Komisjon suutis üldjuhul säilitada audititega kaetuse kõrge taseme ja kõrge kindlustaseme. Seda suutsid ka liikmesriigid, kes teevad enamiku auditeid ja kõik kontrollid jagatud eelarve täitmisel.

<sup>83</sup> Euroopa Komisjoni 32. aastaaruanne ELi finantshuvide kaitse ja pettustevastase võitluse kohta, olukorra ülevaade nr 1 (lk 10).

<sup>84</sup> Kohtuotsus. 8. märts 2022, ECLI:EU:C:2022:167.

<sup>85</sup> Dumpinguvastase alusmääruse artikli 13 kohaselt toimub kõrvalehoidmine siis, kui kolmanda riigi eksportiv tootja saadab toote läbi riigi, mille suhtes ei kohaldata tollimakse (ümberlaadimine), muudab toodet veidi, et see ei kuuluks tollimaksu alla, või ekspordib toote sellise eksportiva tootja kaudu, kelle suhtes kohaldatakse madalamat dumpinguvastase või tasakaalustava tollimaksu määra (teise ettevõtte kaudu ümbersuunamine).

<sup>86</sup> Absorptsioon tähendab seda, kui eksportija, hoolimata kehtestatud meetmetest, vähendab tollimaksu mõju leevendamiseks oma hinda või importija ei kajasta tollimaksu toote liidus edasimüümisel.

<sup>87</sup> Klaaskiust kangast kasutatakse näiteks tuuleturbiinide labade, paatide, veoautode ja sporditarvete tootmisel ning torustike taastamise süsteemides.

<sup>88</sup> Vt 32. finantshuvide kaitse aruanne, punkt 6.2 (lk 37–40).

Selle taga, et võimaldatud paindlikkus ei toonud kaasa kontrolli lõdvenemist. Liikmesriikide kontrollimenetluste raames kehtestatud muudetud eeskirjad olid ajaliselt ja ulatuselt piiratud. Need olid abiks keerulises olukorras olevatele liikmesriikidele ja toetusesaajatele<sup>89</sup>.

Samuti võeti kasutusele või olid juba kasutusel mõjusad leevendusmeetmed, et maandada riske, mis olid seotud sellega, et ei olnud võimalik teha kohapealseid auditeid ja kontrole. Nende meetmete hulka kuulusid kohapealsete auditite asendamine dokumentide läbivaatamise ja kaugaudititega ning võimalus kasutada kohapealse inspekteerimise asemel IT-lahendusi (geosildistusega fotod, satelliidipildid, videokohtumised jms)<sup>90</sup>.

Selle taustal ja kooskõlas eeldatud suundumusega vähenes viimasel viiel aastal programmitöö perioodil 2007–2013 tehtud ELi kulutustega seotud teatatud rikkumiste (pettusejuhtumite ja muude õigusnormide rikkumiste) arv, samal ajal kui finantsraamistikuga 2014–2020 seotud rikkumiste arv kooskõlas rakendamistsüklitega suurenes, nii et praegu moodustavad need rikkumised enamiku (ligikaudu 90 %) teatatud rikkumistest<sup>91</sup>. Iga-aastaste kulutustega (otsetoetused põllumajandustootjatele ja turutoetusmeetmed) seotud teatatud õigusnormide rikkumiste arv jäi samaks.

---

<sup>89</sup> Euroopa Komisjoni aruanne 2020. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise otsuse järelmeetmete kohta, COM(2022) 331 final, 30.6.2022, lk 2.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> Programmitöö perioodide kuluvaldkonnad on seotud maaelu arengu, ühtekuuluvuse, kalanduspoliitika ja sisepoliitikaga.

**Tabel 4. Kulud: 2021. aastal avastatud ja teatatud õigusnormide rikkumised eelarvesektorite lõikes**

Eelarvesektor	Pettusejuhtumid		Muud õigusnormide rikkumised		Pettuste avastamise määr <sup>92</sup>	Õigusnormide rikkumiste avastamise määr <sup>93</sup>
	Arv	miljonites eurodes	Arv	miljonites eurodes	%	%
<b>Põllumajandus</b>	<b>250</b>	<b>30,0</b>	<b>3 455</b>	<b>204,0</b>	<b>0,06 %</b>	<b>0,38 %</b>
<i>Maaelu areng</i>	144	16,5	2 400	94,7	0,12 %	0,68 %
<i>Põllumajandustoetused</i>	98	13,0	1 015	107,5	0,03 %	0,27 %
<i>Mõlemad/ebaselge</i>	8	0,5	40	1,8	–	–
<b>Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid</b>	<b>215</b>	<b>1 624,0</b>	<b>2 271</b>	<b>812,9</b>	<b>2,57 %</b>	<b>1,29 %</b>
<i>Ühtekuuluvus- ja regionaalpoliitika</i>	155	1 605,5	1 627	588,5	3,42 %	1,25 %
<i>Sotsiaalpoliitika</i>	50	16,7	614	217,6	0,11 %	1,39 %
<i>Kalandus</i>	10	1,8	70	6,8	0,35 %	1,32 %
<b>Muud jagatud eelarve täitmise alla kuuluvad vahendid</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>45</b>	<b>4,3</b>	<b>0,00 %</b>	<b>0,22 %</b>
<b>Ühinemiseelsed rahastamisvahendid</b>	<b>29</b>	<b>1,9</b>	<b>86</b>	<b>4,2</b>	<b>0,10 %</b>	<b>0,22 %</b>
<i>Ühinemiseelne abi</i>			1	0,4	–	–
<i>Ühinemiseelse abi rahastamisvahend (IPA I)</i>	4	0,4	29	2,3	–	–
<i>Ühinemiseelse abi rahastamisvahend (IPA II)</i>	25	1,5	56	1,5	–	–
<b>Otsekulud</b>	<b>54</b>	<b>7,0</b>	<b>825</b>	<b>35,9</b>	<b>0,03 %</b>	<b>0,16 %</b>
<b>KOKKU</b>	<b>548</b>	<b>1 662,9</b>	<b>6 682</b>	<b>1 061,3</b>	<b>1,0 %</b>	<b>0,63 %</b>

### 6.3.1. Jagatud eelarve täitmine

Põllumajandus: muutused 2021. aasta andmetes võrreldes viie aasta (2017–2021) keskmisega
<b>+1 %</b> pettuste ja muude õigusnormide rikkumiste arv
<b>–28 %</b> pettustega seotud kahjusummad
<b>+18 %</b> muude õigusnormide rikkumistega seotud kahjusummad

**Põllumajandus<sup>94</sup>.** Viie aasta (2017–2021) analüüs kinnitab varasemates finantshuvide kaitse aruannetes kirjeldatud peamisi reeglipärasid<sup>95</sup>. Ehkki programmitöö perioodiga 2014–2020 seotud pettusejuhtumite arv maaelu arengu valdkonnas pidevalt suureneb, on see siiski väiksem

<sup>92</sup> Pettustega seotud kahjusummade osakaal tehtud maksete kogusummas.

<sup>93</sup> Muude õigusnormide rikkumistega seotud kahjusummade osakaal tehtud maksete kogusummas.

<sup>94</sup> Põllumajanduse valdkonnas teatatud õigusnormide rikkumiste täieliku analüüsi leiab käesolevale aruandele lisatud dokumendi „Statistical evaluation of irregularities reported for 2021“ punktist 3.

<sup>95</sup> Vt 32. finantshuvide kaitse aruanne (2020), lk 36.

nende pettusejuhtumite arvust, millest teatati võrreldava rakendamisperioodi jooksul seoses programmitöö perioodiga 2007–2013. Põllumajandustoetustega (sh otsetoetuste ja turumeetmetega) seotud pettustest teatamine on püsinud aja jooksul võrdlemisi stabiilne, ehkki 2021. aastal kahanes see eelmise aastaga võrreldes 17 %. Otsetoetuste valdkonnas oli teatatud pettusi jätkuvalt väga vähe, võrreldes toetuste osakaaluga. Kõige rohkem oli neid turumeetmete puhul, eeskätt **puu- ja köögiviljasektoris** ning seoses **riiklike toetusprogrammidega veinisektoris**. Seonduvad kahjusummad olid võrdlemisi suured ka **põllumajandustoodete müügiendusega** seotud turumeetme puhul.

Maaelu arengu ja põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste valdkonnas **annavad riskianalüüs ja teave, mille esitab omal algatusel kodanikuühiskond**, sealhulgas meedia, **vähetähtsa panuse** pettusejuhtumite ja muude õigusnormide rikkumiste avastamisse. Turumeetmete puhul on riskianalüüsil rikkumiste avastamises suurem roll, kuna makseid saavate üksuste äridokumente vaadatakse riskipõhiselt läbi.

#### ***Olukorra ülevaade nr 14. Pettustevastane võitlus mahetootmise valdkonnas***

Tuginedes mahetootmise arendamise tegevuskavale,<sup>96</sup> on komisjon veelgi tugevdanud pettustevastast võitlust mahetootmise valdkonnas. ELi finantshuvide kaitsmisega seoses on komisjon kehtestanud süstemaatilise riskikontrolli mahetootmise infosüsteemis esitatud teabele, mis käsitleb mahetootmises esinevaid võimalikke mittevastavusi, ning teabele, mis on tema käsutuses mahetootmise jaoks ELi rahalise toetuse andmise kohta. Sellega seoses on OLAFi antud mahetootmise infosüsteemile otsene juurdepääs.

Peeti ettevalmistavaid arutelusid Euroopa Prokuratuuriga, kus käsitleti prokuratuurile mahetootmise infosüsteemi andmete ligipääsu andmist. Süsteemile TRACES<sup>97</sup> on prokuratuurile ligipääs juba võimaldatud.

Umbes kümme aastat pärast asjaomase aruandluse algust on **endiselt väga suur selliste pettusekahtluse juhtumite osakaal, mis ei ole kaasa toonud süüdimõistvat otsust**, samal ajal kui kinnitust leidnud pettuse juhtumite osakaal on väike. See võib osutada vajadusele panustada rohkem juhtumite uurimisse ja süüdistuste esitamisse.

#### ***Olukorra ülevaade nr 15. Põllumajandus: kõige sagedamini avastatud õigusnormide rikkumised***

Ajavahemikul 2017–2021 oli **põllumajandustootjatele antavate otsetoetuste valdkonnas** kõige sagedamini avastatud pettus **dokumentaalsete tõendite või toetusetaotluse võltsimine**. Võltsida on võimalik mitmesuguseid dokumente, nagu rendilepingud või omandit tõendavad dokumendid ning nõuetele vastavuse tingimuste täitmisega seotud dokumendid.

**Turumeetmete puhul** oli pettus peamiselt seotud **meetme rakendamisega** ja sageli lisandusid sellele muud rikkumised. Mitme OLAFi uuritud juhtumi puhul, mis olid seotud **müügienduses seisneva turumeetmega** ja kus **huvide konfliktidele** lisandusid muud rikkumised, tehti kindlaks märkimisväärsed kahjusummad. Võimalik risk on **kunstlike tingimuste loomine** rahalise toetuse saamiseks.

**Maaelu arengu** valdkonnas tegelesid petturid peamiselt **dokumentide võltsimisega**. See võis tähendada arvete võltsimist, kasutatud seadmete deklareerimist uutena, pakkumuste muutmist hankemenetlustes või valeteabe esitamist toetuse saamise tingimuste täitmise kohta. Suur hulk

<sup>96</sup> COM(2021) 141.

<sup>97</sup> Euroopa Komisjoni veebiplatvorm sanitaar- ja fütosanitaarsertifikaatide koostamiseks, mis on vajalik loomade, loomsete saaduste, mitteloomse toidu ja sööda ning taimede importimiseks Euroopa Liitu ning loomade ja teatavate loomsete saadustega kauplemiseks ELis ja nende eksportimiseks.

pettusejuhtumeid oli seotud sellega, et **meedet ei viidud täielikult ellu. Kunstlike tingimuste loomine** on võimalik risk ka maaelu arengu rahastamise valdkonnas. Näiteks võib toetusesaaja põllumajandusettevõtte kunstlikult osadeks jagada ja taotleda toetust mitme seotud ettevõtja kaudu, et vältida toetuse piirmäärasid.

Ühtekuuluvuspoliitika: muutused 2021. aasta andmetes võrreldes viie aasta (2017–2021) keskmisega

**-11 %** pettuste ja muude õigusnormide rikkumiste arv

**+186 %** pettustega seotud kahjusummad

**+14 %** muude õigusnormide rikkumistega seotud kahjusummad

**Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid**<sup>98</sup>. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide puhul vähenes aastatel 2017–2021 **programmitöö perioodiga 2007–2013** seotud pettusejuhtumite ja muude õigusnormide rikkumiste arv. **Programmitöö perioodiga 2014–2020** seotud teatatud rikkumiste arv suurenes. See areng on kooskõlas õigusnormide rikkumiste avastamise ja neist teatamise teadaolevate suundumuste ja muustritega ning on seotud mitmeaastaste programmide rakendamistsükliga.

Pettusena teatatud õigusnormide rikkumiste arv oli programmitöö perioodi 2014–2020 puhul kooskõlas nende rikkumiste arvuga, mis olid avastatud seoses programmitöö perioodiga 2007–2013 sama arvu aastate jooksul pärast perioodi algust. Pettuste avastamise määr oli umbes 1 % kõrgem kui programmitöö perioodi 2007–2013 puhul<sup>99</sup>. Muude õigusnormide rikkumiste puhul on olukord teistsugune: kaheksa aastat pärast programmitöö perioodi algust on **teatatud rikkumiste arv ja kahjusummad oluliselt väiksemad** (vt **olukorra kirjeldus nr 17**, kus analüüsitakse selle põhjuseid).

#### ***Olukorra ülevaade nr 16. Põhjused, miks muude õigusnormide rikkumiste arv ühtekuuluvuse valdkonnas kahanes***

**OLAF tegi** ühtekuuluvus- ja kalanduspoliitika valdkonnas **erialalüüsi**, mis põhines liikmesriikide teatatud muude õigusnormide rikkumistel aastani 2020 (kaasa arvatud). Selles analüüsis on esitatud võimaliku põhjused, mis suuresti seletavad seda suurt kahanemist.

Muude õigusnormide rikkumiste arvu vähenemine võib olla osaliselt tingitud **viivitustest** asjaomaste rakenduskavade **elluviimisel**. Ent seda võib osaliselt selgitada ka võimaliku **muutusega** mõne ametiasutuse **aruandlustavades** rikkumiste puhul, kus kahjusumma jäi alla 10 000 euro.

Programmitöö perioodi 2014–2020 jaoks laiendati **võimalust kasutada lihtsustatud kuluvõimalusi**. Euroopa Sotsiaalfondi puhul võib lihtsustatud kuluvõimalustega hõlmatud kulude osakaalu suurenemine (7 %-lt 33 %-le) olla märkimisväärne tegur, mis aitas kaasa muude õigusnormide rikkumiste arvu kahanemisele.

<sup>98</sup> Euroopa struktuuri ja investeerimisfondidega seoses teatatud õigusnormide rikkumiste täieliku analüüsi leiab käesolevale aruandele lisatud dokumendi „Statistical evaluation of irregularities reported for 2021“ punktist 4.

<sup>99</sup> Programmitöö perioodi 2014–2020 puhul mõjutavad pettuste avastamise määra tugevalt märkimisväärsed avastused Rumeenias ja Slovakkias, mis hõlmasid üksikuid õigusnormide rikkumisi, kuid mille puhul kahjusummad olid väga suured. Need rikkumised avaldasid mõju ka EL 27 pettuste avastamise määrale. Kahe programmitöö perioodi võrdlemine on oluline, sest see võimaldab aru saada, et 2021. aastal toimunud 186 % suurune kasv võrreldes viie aasta keskmisega on seotud erandlike olukordadega.

Teine põhjus võib olla see, et **viivitati kohandustega**, mis tulnuks teha seoses muude õigusnormide rikkumisest teatamisel kohaldatud **erandi muutmisega** 2009. aastal, mis mõjutas aruandlust programmitöö perioodil 2007–2013.

Kõnealusele kahanemisele võisid kaasa aidata ka **raamatupidamise aastaaruannete kasutuselevõtt ja pooleliolevate hindamiste arvesse võtmata jätmine**. Alates programmitöö perioodist 2014–2020 võivad liikmesriigid jätta raamatupidamise aastaaruannetest välja kulutused, mille seaduslikkuse ja korrektsuse hindamine on alles pooleli. Sellega saavad liikmesriigid vältida konkreetsest fondist saadud toetuse vähendamist, isegi kui esineb õigusnormide rikkumisi. Liikmesriigid kasutavad seda võimalust.

Teatavatel tingimustel langeb pärast seitset rakendamise aastat (2020. aasta lõpus) nende põhjuste koondmõju arvele laias laastus kaks kolmandikku teatatud muude õigusnormide rikkumiste arvu kahanemisest ELis.

**Arvesse tuleb võtta ka suurenenud haldussuutlikkuse mõju**. Ei ole ühtki näitajat, mille abil mõõta rakendusasutuste ja toetusesaajate suutlikkuse suurenemist või selle võimalikku mõju õigusnormide tahtmatu rikkumise vähenemisele. Mõne teguri puhul võib siiski eeldada, et see on sellisele positiivsele arengule kaasa aidanud. Nende hulka kuuluvad näiteks a) rakendusprogrammi tasandil võetud **tõhusad ja proportsionaalsed pettustevastased meetmed**, mis võisid kaasa tuua rikkumiste (nii pettuste kui ka muude õigusnormide rikkumiste) varasema avastamise ja ärahoidmise; b) **asjaomaste ametiasutuste, sealhulgas toetusesaajate kvaliteetsem tegevus ja suuremad kogemused** (eriti teatavates liikmesriikides) ning c) **kodanikuühiskonna suurem kaasamine ausameelsuse kokkulepete kaudu** (vt **olukorra kirjeldus nr 18**).

Teiselt poolt võis **COVID-19 puhang panna rohkem proovile haldus- ja kontrollisüsteemides osalejate haldussuutlikkuse**. Tänu sellele võidakse avastada lähiaastatel enam õigusnormide rikkumisi.

Õigusnormide rikkumise **risk** tundub olevat suurem sellistes ühtekuuluvuspoliitika valdkondades, mis on seotud **transpordi, keskkonnakaitse, teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja innovatsiooni** ning **sotsiaalse kaasamisega**, samuti **tööhõive ja tööjõu liikuvuse** edendamise

Analüüsid osutavad riskidele, mis on seotud **roheüleminekuga**, sealhulgas investeeringutega energiatõhususse, joogiveevarustusse, jäätmekäitlusse, taastuvenergiasse (päikeseenergia) ja riskiennetusse. **Digiüleminekuga** seotud riskid tunduvad olevat suuremad väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKEed) mõeldud teenuste ja rakenduste puhul, kui pidada silmas õigusnormide rikkumiste arvu, ning e-valitsuse teenuste ja rakenduste puhul, kui pidada silmas asjaomaseid kahjusummasid. Rikkumistest teatati ka seoses investeeringutega digiülemineku taristusse.

**Teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja innovatsiooni** valdkonnas näitavad analüüsid suuremat riski investeeringute puhul, mis tehakse selle tegevuse toetamiseks ettevõtetes. Eriti mõjutatud olid meetmed, millega edendati teadusuuringuid, innovatsiooni ja ettevõtlust VKEdes.

Riskid on suured investeerimisel **transporditaristusse**, kuna üldiste teedehituse projektide puhul esineb sageli õigusnormide rikkumisi, mis mõjutavad piirkondlikku ja kohalikku tasandit, ning kuna raudtee ja üleeuroopalise võrgu maanteedega seotud rikkumiste kahjusummad on suured. Suure riskiga tunduvad olevat ka investeeringud üleeuroopalise võrgu mitmeliigilise transpordi taristusse ja elektrivõrkudesse.

**Sotsiaalse kaasamise**, vaesuse ja diskrimineerimisega seotud riskid tunduvad olevat suuremad investeeringute puhul, mis tehakse i) aktiivseks kaasamiseks, ii) tervishoiutaristusse, iii) tervishoiu- ja sotsiaalteenuste kättesaadavuse parandamiseks, iv) sotsiaaltaristusse ning maa-

ja linnapiirkondade taaselavdamiseks, v) tõrjutud kogukondade hüvanguks ning iv) lapsehoiutaristusse.

**Tööhõive** ja tööjõu liikuvuse edendamise valdkonnas tundub, et riskid on suuremad investeeringute puhul, mis on seotud i) töötajate ja ettevõtjate kohanemisega muutustega, eelkõige uuenduslike ja viljakamate töömeetodite väljatöötamise ja levitamise; ii) juurdepääsuga tööturule, eelkõige töötajatele ja majanduslikult mitteaktiivsetele inimestele, sealhulgas pikaajalistele töötutele ja tööturult eemale jäänud inimestele mõeldud meetmetega, ning iii) füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise alustamise ja ettevõtete asutamise toetamisega.

***Olukorra ülevaade nr 17. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid: avastatud õigusnormide rikkumiste liigid***

Kõige sagedam pettus oli **vale- või võltsitud dokumentide** kasutamine. Lepingutingimuste/eeskirjadega seotud pettustega kaasnesid suured kahjusummad. Seda liiki pettus seisnes sageli **rahastatud meetme puudulikus rakendamises või rakendamata jätmises**. Enamik eetika ja usaldusväarsusega seotud pettusejuhtumeid hõlmasid **huvide konflikte**. Kõige sagedamini teatatud muu õigusnormide rikkumine oli **riigihanke-eeskirjade** rikkumine, kuid pettus avastati vaid 4 %-l neist juhtumitest.

**Riskianalüüs** annab pettuste avastamise endiselt vähetähtsa panuse, samal ajal kui **kodanikuühiskonnalt saadud teabel** (sh teabel, mis avaldatakse meedias) on märkimisväärne ja üha suurenev roll. Muude õigusnormide rikkumiste puhul on olukord teistsugune. Pettusejuhtumite ja muude õigusnormide rikkumiste avastamist võivad parandada temaatilised riskide järelanalüüsi projektid, kus keskendutakse varasemate tehingute rühmadele.

***Olukorra kirjeldus nr 18. Ausameelsuse kokkulepped ja koostöö kodanikuühiskonnaga***

Kavandatavates ja hinnatavates 2021.–2027. aasta programmides edendatakse ausameelsuse kokkuleppeid kui kodanikuühiskonna toel toimivaid järelevalvevahendeid, mille eesmärk on suurendada läbipaistvust, vastutust ja head juhtimist riigihangete valdkonnas. Seoses 18 katseprojekti lõpuleviimisega (11 liikmesriigis aastatel 2016–2021) julgustab komisjon liikmesriike jätkama ausameelsuse kokkulepete rakendamist ELi vahenditest rahastatavate sihtprojektide puhul, lõimides need kokkulepped järk-järgult oma programmidesse, ja toetab liikmesriike selle tegemisel hiljuti avaldatud vahendite kaudu<sup>100</sup>.

Umbes kümme aastat pärast asjaomase aruandluse algust on endiselt väga suur selliste pettusekahtluse juhtumite osakaal, mis ei ole kaasa toonud süüdimõistvat otsust, samal ajal kui kinnitust leidnud pettuse juhtumite osakaal on väike. See võib osutada vajadusele panustada rohkem juhtumite uurimisse ja süüdistuste esitamisse.

**Muud jagatud eelarve täitmise alla kuuluvad vahendid<sup>101</sup>**. Muude sisepoliitika valdkondade ühiselt hallatavatest fondidest mõjutasid pettused kõige rohkem Euroopa abifondi enim puudust kannatavate isikute jaoks (FEAD). Üle 90 % avastatud muudest õigusnormide rikkumistest oli seotud Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondiga, Euroopa abifondiga enim puudust kannatavate isikute jaoks ning noorte tööhõive algatusega.

<sup>100</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/).

<sup>101</sup> Nende fondidega seoses teatatud õigusnormide rikkumiste analüüsi leiab käesolevale aruandele lisatud dokumendi „Statistical evaluation of irregularities reported for 2021“ punktist 4.6.

### 6.3.2. Kaudne eelarve täitmine

**Ühinemiseelsed rahastamisvahendid**<sup>102</sup>. 2021. aastal selles valdkonnas teatatud õigusnormide rikkumiste arv oli väiksem kui viie aasta keskmine (rikkumiste arv vähenes 23 % ja kahjusummad kahanesid 48 %). Kõige rohkem avastati sel aastal rikkumisi, mis olid seotud ühinemiseelse abi rahastamisvahendiga maaelu arendamiseks (IPARD) ja piiriülese koostööga.

### 6.3.3. Otsene eelarve täitmine

Komisjoni avastatud otsekuludega seotud pettusejuhtumite arv on alates 2016. aastast vähenenud ja püsinud viimase nelja aasta jooksul stabiilne, hoolimata väikesest suurenemisest 2021. aastal. Muude õigusnormide rikkumiste arv jätkas kahanemist ning 2021 oli aasta, mil oli väiksem nii nende juhtumite arv kui ka seotud kahju<sup>103</sup>.

#### ***Olukorra ülevaade nr 19. Otsekulud: kõige sagedamini avastatud õigusnormide rikkumised ja asjaomased poliitikavaldkonnad***

Kõige sagedasemad õigusnormide rikkumised olid seotud kulude rahastamiskõlblikkusega ja tingimuste ebapiisava täitmise või täitmatajätmisega.

2021. aastal olid rikkumistest enim mõjutatud poliitikavaldkonnad teadusuuringud ja innovatsioon; ühtne turg; julgeolek, kaitse ja piirihaldus; Euroopa strateegilised investeeringud ning välistegevus.

## 7. 2022. AASTA VÄLJAVAATED, JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

COVID-19 pandeemia tõi uued probleemid, millele EL reageeris kiiresti ja paindlikult, kasutades uusi vahendeid ja ressursse. Selle kriisiga kaasnenud raskused ja tagajärjed ei ole meil veel selja taga, kuid Venemaa sissetung Ukrainasse on tekitanud uusi olulisi arengusuundi, millel on tõsine mõju ELile ning ELi majandusele ja ühiskonnale.

Komisjon esitas 18. mail 2022 paketi, et tegeleda Ukrainasse sissetungist saati esile kerkinud küsimustega alates energiavarustuskindlusest kuni ELi kaitseinvesteeringute puudujäägini ja Ukraina pikaajalise taastulesehitamiseni. Kõik need küsimused mõjutavad ELi eelarvet.

ELi eelarve on juba praegu surve all, kuna hiljutiste sündmuste tagajärgedega toimetulekuks on kasutusele võetud uued meetmed (nt **REPowerEU**), muutumas on prioriteedid (ränne) ning jõustada tuleb ulatuslikuim sanktsioonide pakett, milles on kunagi ühe riigi puhul kokku lepitud (nii üldiselt kui ka seoses konkreetsete isikutega) ning mis avaldab mõju ELi eelarvele (kaupade import ja eksport) ja kulutustele (kõrvalejätmine riigihanke- ja toetusmenetlustest).

Koos taaste- ja vastupidavusraha kasutuselevõttuga ning riiklike taaste- ja vastupidavuskavade rakendamisega **on juba märkimisväärselt suurenenud liikmesriikide ametiasutuste roll** ELi finantshuvide piisaval tasemel kaitse tagamisel. Liikmesriikide ametiasutustele avaldatav surve jääb 2022. aastal ja hiljemgi suureks, kuna nad peavad haldama ka programmitöö perioodi 2021–2027 kulutusi ning näitama üles asjatundlikkust ja kontrolli eri fondide rakendamisega seotud erinevate eelarve täitmise viiside kasutamisel.

<sup>102</sup> Ühinemiseelsete rahastamisvahenditega seoses teatatud õigusnormide rikkumiste analüüsi leiab käesolevale aruandele lisatud dokumendi „Statistical evaluation of irregularities reported for 2021“ punktist 5.

<sup>103</sup> Otsese eelarve täitmise valdkonnas avastatud õigusnormide rikkumiste analüüsi leiab käesolevale aruandele lisatud dokumendi „Statistical evaluation of irregularities reported for 2021“ punktist 6.

## 7.1. ELi pettustevastane võitlus

OLAFi ja Euroopa Prokuratuuri 2021. aasta tulemustest<sup>104</sup> on näha **lisaväärtus, mille ELi mõõde võib tuua ELi finantshuvide kaitse** ja pettustevastasesse võitlusse, võimaldades ületada riiklikele süsteemidele omased piirangud, eelkõige võitlemisel piiriülese kuritegevuse vastu.

Mis veelgi olulisem, need tulemused osutavad ka vajadusele jätkata tööd ELi **pettustevastase võitluse** suurema ühtlustamise nimel, milleks on eelkõige vaja tagada liikmesriikide õigusaktide kooskõla ELi õiguse ja selle põhimõtetega.

Määrus (EL) 2020/2092, mis käsitleb üldist tingimuslikkuse korda liidu eelarve kaitsmiseks (**tingimuslikkuse määrus**), on olnud kohaldatav ja jõustatud alates 1. jaanuarist 2021. Sellest kuupäevast saati on olnud hõlmatud kõik liikmesriikides toimuvad õigusriigi põhimõtete rikkumised, mis mõjutavad või tõsiselt ähvardavad mõjutada ELi eelarve usaldusväärset finantsjuhtumist ja ELi finantshuve piisavalt otsesel viisil.

Tingimuslikkuse määrus võimaldab ELil võtta eelarve kaitsmiseks meetmeid, näiteks peatada maksed või teha finantskorrektsioone, tagades samal ajal, et asjaomased liikmesriigid jätkavad maksete tegemist ELi rahaliste vahendite lõppsaajatele. Avaliku sektori asutuste käitumine pettuse korral, mis on seotud õigusriigi põhimõtete rikkumisega, on üks olukordadest, mille puhul võib olla asjakohane kohaldada tingimuslikkuse määruuses sätestatud korda.

16. veebruaril 2022 jättis Euroopa Kohus rahuldamata kahe liikmesriigi esitatud hagid (C-156/21<sup>105</sup> ja C-157/21<sup>106</sup>), tehes otsuse, et määrusega teostatakse aluslepingutega antud pädevust kehtestada finantsreeglid ELi eelarve täitmiseks. 2. märtsil 2022 avaldas komisjon suunised määruse kohaldamise kohta, võttes arvesse Euroopa Kohtu otsust.

### ***Soovitus nr 1. Finantshuvide kaitse direktiivi nõuetekohane ülevõtmine***

Liikmesriigid, kelle suhtes komisjon on algatanud rikkumismenetluse, peaksid võtma finantshuvide kaitse direktiivi nõuetekohaseks ülevõtmiseks kiiresti parandusmeetmeid ja kohandama siseriiklikke õigusakte.

Sidus ja üha paremini ühtlustatud ELi pettustevastane võitlus aitab kaotada ka üldises kontrollisüsteemis esinevad võimalikud lüngad, mida petturid võivad ära kasutada.

### ***Soovitus nr 2. Osalemine Euroopa Prokuratuuri töös***

Komisjon kordab oma üleskutset liikmesriikidele, kes ei ole veel Euroopa Prokuratuuriga ühinenud, seda tegema. Prokuratuuri töös osalevad liikmesriigid peaksid kandma hoolt selle eest, et prokuratuuril on võimalik kasutada kõiki õigusi, mis on talle asutamismäärusega antud.

## 7.2. Läbipaistvus, pettuseriski juhtimine ja digiteerimine pettustevastases võitluses

Seoses mitmeaastase finantsraamistikuga 2021–2027 ja taasterahastuga „NextGenerationEU“ on komisjon esitanud ettepaneku **parandada** ELi rahaliste vahendite saajatega seotud **andmete kvaliteeti ja IT-süsteemide koostalitlusvõimet**, kui eelarvet täidetakse jagatud eelarve täitmise või taaste- ja vastupidavusraha raames.

<sup>104</sup> Vt olukorra kirjeldused nr 3 ja 4.

<sup>105</sup> Kohtuotsus. 16. veebruar 2022, ECLI:EU:C:2022:97.

<sup>106</sup> Kohtuotsus. 16. veebruar 2022, ECLI:EU:C:2022:98.

Ühes komisjoni ettepanekus, mille kaasseadusandjad taaste- ja vastupidavusrahastu ning ühtekuuluvuspoliitika jaoks alles jätsid, nõutakse, et liikmesriigid registreeriks ja hoiaksid alles **andmed ELi rahaliste vahendite saajate ja nende tegelike tulusaajate kohta**. Ühise põllumajanduspoliitika jaoks hakkavad liikmesriigid koguma vajaduse korral andmeid rühmade kohta, kus toetusesaajad osalevad.

Finantsmääruse sihipärase muutmisega<sup>107</sup> kavatseb komisjon veelgi parandada viisi, kuidas avalikkusele antakse teavet ELi eelarvevahendite kasutamise ja nende vahendite saajate kohta. Komisjon on teinud ettepaneku, et liikmesriigid ja ELi eelarvet täitvad asutused, olenemata eelarve täitmise viisist, peavad esitama komisjonile kord aastas teavet rahaliste vahendite saajate kohta, sealhulgas kordumatu tunnuse, kui toetusesaaja on juriidiline isik. Kaitsta tuleks toetusesaajate õigust eraelu puutumatusse ja isikuandmete kaitsele<sup>108</sup>. Komisjon lisab sellele teabele enda käsutuses olevad andmed otsese eelarve täitmise kohta ning vastutab teabe koondamise ja avaldamise eest andmebaasis ühtsel veebisaidil, mis hõlmab kõiki eelarve täitmise viise. See ühtne veebisait saab olema täiustatud versioon **finantslääbipaistvuse süsteemist**, mida kasutatakse praegu eelarve otsese täitmise jaoks.

Finantsmääruse sihipärane muutmine annab veel ühe võimaluse täiendavalt parandada ELi eelarve kaitsmist õigusnormide rikkumise, pettuse, korruptsiooni ja huvide konfliktide eest.

Esiteks on komisjon teinud ettepaneku kehtestada **kohustus** kasutada andmekaeve ja riskihindamise jaoks **ühtset integreeritud IT-süsteemi**. Olemasoleva süsteemi ARACHNE kasutamine on vabatahtlik ning ehkki seda süsteemi juba kasutatakse laialdaselt ühtekuuluvuspoliitikas ja käsil on selle kasutuselevõtt põllumajanduskulutuste jaoks, oleks selle kohustuslikuks muutmine suur samm edasi.

Teiseks on komisjon teinud ettepaneku **suurendada varajase avastamise ja kõrvalejätamise süsteemi kohaldamisala ja tõhusust**. See süsteem koosneb hulgast ebausaldusväärsete ettevõtjate vastu suunatud meetmetest. Eelkõige võimaldab see varakult avastada petturlikud või ebausaldusväärsed ettevõtjad ja sellised ettevõtjad ELi rahaliste vahendite eraldamise menetlusest kõrvale jätta. Keelatud tegevuste hulka kuuluvad mitmesugused ametialast ausust mõjutavad teod (nt pettus, korruptsioon ja raske ametialane väärkäitumine) ja lepinguliste kohustuste rikkumine (nt märkimisväärsed puudused ELi rahastatud lepingute täitmisel)<sup>109</sup>. Sellega seoses on komisjon teinud ka ettepaneku laiendada kõnealust süsteemi jagatud eelarve täitmise raames toetusesaajatele, rakendades proportsionaalset ja sihipärast lähenemisviisi. Eesmärk on tagada, et liikmesriikide ametiasutused viivad jagatud eelarve täitmisel täide ELi tasandil tehtud kõrvalejätamisotsused. Komisjon on teinud ka ettepaneku võimaldada jätta riigihangetest kõrvale ja seega ELi vahendite saamise võimalusest ilma kõrvalejäetud üksusega seotud üksused ja/või tegelikud tulusaajad.

Kolmandaks **parandavad** finantsmäärusesse kavandatud muudatused – kui kaasseadusandjad need kinnitab – **kontrollide ja auditite tõhusust ja kvaliteeti digiteerimise ning kujunemisjärgus tehnoloogia**, näiteks masinõppe, robotilise protsesside automatiseerimise ja tehisintellekti abil. Need aspektid muudetakse finantsmääruses nähtavamaks, et saavutada digitaalsete auditite ja kontrollide laialdasem ja ühtsem kasutamine, vähendades samal ajal kontrollide ja audititega kaasnevaid kulusid. Pettustevastase võitluse digiteerimine on ka

---

<sup>107</sup> COM(2022) 184 final, 22.4.2022.

<sup>108</sup> Koosõlas määrustega (EL) 2016/679 (isikuandmete kaitse üldmäärus) ja (EL) 2018/1725.

<sup>109</sup> Üksikasjaliku ülevaate toimikonna 2021. aasta otsustest leiab käesolevale aruandele lisatud dokumendist „Early Detection and Exclusion System (EDES) – Panel referred in the Article 143 of the Financial Regulation“.

küsimus, mida käsitletakse komisjoni pettustevastase võitluse tegevuskava läbivaatamisel, mis peaks toimuma 2023. aastal.

### ***Soovitus nr 3. Pettustevastase võitluse digiteerimine***

Seni kuni finantsmääruse muutmine on veel pooleli, kutsub komisjon liikmesriike üles kasutama täielikult ära enda käsutuses olevad vahendid (ARACHNE, varajase avastamise ja kõrvalejätmise süsteem, rikkumisjuhtumite haldamise süsteem) ning soodustab riiklike süsteemidega koostalitlusvõimeliste lahenduste väljatöötamist, et rakendada täielikult nende potentsiaali.

ELi finantshuvide tõhusaks kaitsmiseks on hädavajalik rakendada riskide hindamisel ja jälgimisel õigeaegset ja ennetavat lähenemisviisi. See hõlmab kõigi olemasolevate teabeallikate kasutamist, teabe vahetamist asjaomaste talituste vahel ja võetud meetmete kohta kiire tagasiside andmist. Selline pidev hindamine, teabevahetus ning riskide, pettuste arengusuundumuste ja tagasiside jälgimine on vajalik, et täiustada ELi finantshuvide paremaks kaitseks võetavaid meetmeid.

### ***Soovitus nr 4. Pettuseriski analüüsi tõhustamine***

Liikmesriigid peaksid rakendama ELi finantshuvide kaitsmisel ennetavat lähenemisviisi. See tähendab kõigi olemasolevate allikate andmete kasutamist ja analüüsimist ning teabe vahetamist, sealhulgas õiguskaitseasutuste ja komisjoniga, et teha õigel ajal kindlaks tekkivad riskid ja suundumused pettuste valdkonnas.

Samuti peaksid liikmesriigid astuma samme teabe põhjal, mille komisjon on esitanud käesolevas ja muudes strateegilistes analüüsides ja sihipärastes aruannetes, ning andma kiiret tagasisidet meetmete kohta, mille nad võtavad, et aidata jälgida pettuseriske ja pettuste arengusuundumusi.