



Euroopa Komisjon
EUROOPA PETTUSTEVASTANE AMET (OLAF)
Direktoraat D Poliitika
Üksus D.2 Pettuste ennetamine

Huvide konflikti kindlakstegemine struktuurimeetmetega seotud riigihankemenetluses

Praktiline juhend juhtidele,

***mille on koostanud liikmesriikide ekspertrühm, kelle tegevust koordineeris
OLAFi pettuste ennetamise üksus D2***

VASTUTUSE PIIRAMINE:

Käesoleva töödokumendi projekti koostas liikmesriikide ekspertrühm OLAFi toetusel. Dokument on ette nähtud rakenduskavade elluviimise hõlbustamiseks ja hea tava edendamiseks. See ei ole liikmesriikidele juriidiliselt siduv, kuid sätestab üldised suunised koos soovitude ja parima tava näidetega.

Käesolevad üldised suunised ei piira riigisiseste õigusaktide rakendamist ning neid tuleks käsitada ja võib kohandada lähtuvalt riigisisestest õigusraamistikust.

Suunised ei piira Euroopa Kohtu ja Üldkohtu tõlgendusi või komisjoni otsuseid.

Kommenteeritud kokkuvõte

Käesolev juhend koostati uue koostöömenetluse kohaselt, kaasates liikmesriikide, OLAFi ja komisjoni peadirektoraatide eksperte, kes vastutavad struktuurimeetmete eest. Juhendi eesmärk on pettuste tõkestamise kooskõlastamise nõuandekomitee (COCOLAF) *ad hoc* kohtumiste tulemuste kvaliteedi parandamine praktiliste dokumentide koostamise abil, mida liikmesriigid ja komisjon võivad kasutada eeskujuna, haldusvahenditena, suunistena ja tugimaterjalina, et tugevdada oma pettustevastaseid meetmeid ja strateegiaid.

Juhendi koostamise ajendiks oli ka asjaolu, et ühtekuuluvuspoliitikat käsitlevates seadusandlikes ettepanekutes aastateks 2014–2020 nõutakse liikmesriikidelt ELi struktuurimeetmete haldamisega seotud pettustevastaste meetmete väljatöötamist.

Huvide konflikt riigihankemenetluses tunnistati liikmesriikide üheks huviobjektiks. Seminaris osalenud 10 erineva liikmesriigi eksperdid rõhutasid vajadust määratleda juhendis huvide konflikt ja selgitada selliste olukordade riskide vähendamise võimalusi. Käesolev juhendmaterjal on ühise töö tulemus.

Juhendis esitatakse korraldusasutuste ja avaliku sektori hankijate juhtidele ja ametnikele soovitusel huvide konflikti kindlakstegemiseks ELi eelarvest struktuurimeetmete ja ühtekuuluvuspoliitika programmide kaudu rahastatavate riigihangete puhul. Käsitletakse kõiki riigihanke liike, olenemata hanke summast.

Juhend ei ole liikmesriikide suhtes siduv, kuid selle eesmärk on pakkuda ühtset lähenemisviisi huvide konflikti käsitlemiseks korraldusasutustele ja avaliku sektori hankijatele, ilma et see piiraks siseriiklike õigusaktide kohaldamist.

Käesolev juhendmaterjal sobib kasulikuks ja praktiliseks töövahendiks riigiametnikele ja selles keskendutakse seminaril välja toodud peamistele teemadele:

1. Huvide konflikti määratlus
2. Vajadus huvide konfliktiga seotud deklaratsioonide järele: kõikidelt hankemenetluses osalevatelt isikutelt soovitatakse nõuda deklaratsiooni täitmist huvide konflikti puudumise kohta
3. Menetlused ja vahendid deklaratsioonide kontrollimiseks
4. Ohusignaalide loetelu aitamaks selgitada välja olukordi, mille puhul esineb huvide konflikt

Juhendis esitatakse neli näidet tegelike juhtumite kohta, et aidata selgitada, mida tähendab huvide konflikti olukord, ja suurendada töötajate teadlikkust.

Sissejuhatus.....	7
1. Mõisted	9
2. Huvide konfliktiga seotud deklaratsioonid	10
2.1 Huvide konflikti haldamise tervikliku raamistiku põhielemendid struktuurifondidega seotud riigihanke puhul.....	10
2.2. Huvide konflikti puudumist käsitlevate deklaratsioonidega seotud põhimõtted	12
2.3 Deklaratsioonid huvide konflikti puudumise kohta.....	15
2.4. Huvide konflikti puudumist käsitleva deklaratsioon tähtsuse selgitamine töötajatele	16
2.5. Huvide konflikti puudumist käsitleva deklaratsiooniga seotud järeltegevus ja ajakohastamine ..	17
3. Huvide konflikti puudumist käsitlevate deklaratsioonide kontrollimine muude teabeallikate kaudu.....	18
3.1 Millal?	18
3.2 Kuidas?.....	19
3.3 Rikkumisest teatajatelt ja meedia vahendusel saadud teabe kasutamine	20
3.4 Kuidas toimida huvide konflikti esinemise tõsise kahtluse korral.....	21
4. Ohusignaalid.....	22
4.1. Mis on ohusignaalid ja kuidas neid kasutatakse?.....	22
4.2. Ohusignaalid riigihankemenetluses.....	22
4.2.1. Menetluse ettevalmistamine ja algatamine.....	22
4.2.2. Pakkumiskutse menetlus, pakkumiste hindamine ja lõplik otsus	24
4.2.3. Riigihankelepingute täitmine, muutmine ja täpsustamine	25
1. lisa. Huvide konflikti puudumist käsitleva deklaratsiooni näidis.....	27
2. lisa. Näited	29

Sissejuhatus

Käesolev juhendmaterjal koostati uue koostöömenetluse kohaselt, kaasates liikmesriikide, OLAFi ja komisjoni peadirektoraatide struktuurimeetmeid haldavaid eksperte. Eesmärk on vahetada head tava ja koostada praktilisi dokumente, mida liikmesriigid ja komisjon saaksid kasutada haldusvahenditena, suuniste ja tugimaterjalina pettustevastaste meetmete ja strateegiate jõulisemaks rakendamiseks.

Huvide konflikt on muutunud põhiprobleemiks, eriti struktuurimeetmetega seotud riigihangete puhul, põhjustades seetõttu tõsist kahju nii ELi kui ka asjassepuutuva riigi eelarvele ja mainele.

OLAF korraldas koostöös liikmesriikidega seminari, kus osales 10 kirjeldatud olukordade juhtimise praktilist kogemust omavat eksperti 10 erinevast liikmesriigist. Nad koostasid oma teadmiste põhjal loetelu peamistest valdkondadest, kus on vaja vahetada head tava.

Protsessiga olid seotud ka regionaalpoliitika (REGIO), tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse (EMPL), merendus- ja kalandusajade (MARE) ja siseasjade (HOME) peadirektoraadid. Tööd koordineeris OLAFi pettuste ennetamise üksus (OLAF/D2).

Seminari tulemuseks oli käesolev praktiline huvide konflikti haldamise juhend juhtidele, kes korraldavad ELi rahastatavate struktuurimeetmete ja ühtekuuluvuspoliitika programmidega seotud riigihankeid.

Juhend on suunatud a) korraldusasutuste ja b) hankemenetlustes avaliku sektori hankijatena toimivate toetust saavate asutuste juhtidele ja töötajatele. Juhendiga hõlmatakse kõik toimingud, mida kaasrahastatakse struktuurifondide või ühtekuuluvusfondi kaudu ja kõik riigihangete liigid, olenemata taotletavast summast. Olgu märgitud, et kontrolli nõuete taset ja ulatust kindlaks määrates tuleb arvestada järgmiste asjaolude vahelise tasakaalu leidmise vajadusega:

vajalikud kontrollid

hanke väärtus

hanke suhtes kohaldatakse või ei kohaldata riigihankemenetluse kohta kehtivaid õigusakte, ja

toetust saavate asutuste halduskoormuse lihtsustamine ja vähendamine.

Käesolev praktiline juhend on ekspertide vahel toimunud viljaka kogemustevahetuse tulemus. See on kõikidele liikmesriikidele ja asjaomastele sidusrühmadele kättesaadav näiteks pettustevastase platvormi (infosüsteem SFC 2007) kaudu, komisjoni osakondadele aga OLAFi veebisaidil.

Juhend on kooskõlas seadusandlike ettepanekutega ühtekuuluvuspoliitika kohta aastateks 2014–2020, mis nõuab liikmesriikidelt tõhusate ja proportsionaalsete pettustevastaste meetmete kehtestamist, mille puhul võetakse arvesse kõiki kindlaks tehtud riske.

OLAF soovib tänada eksperte nende panuse eest:

Dimitar PETROV MOCHEV	Bulgaaria	Huvide konflikti ennetamise ja väljaselgitamise komisjon
Daša MUSULIN	Horvaatia	Regionaalarengu ja ELi fondide ministeerium / rakenduskavade juhtimise direktoraat
Jan LATA	Tšehhi Vabariik	Riiklik prokuratuur / kriminaalmenetluse osakond
Brian NIELSEN	Taani	Taani ettevõtlusamet
László VELIKOVSKY	Ungari	Riiklik arenguagentuur
Antoine DALLI	Malta	Siseauditi ja uurimisosakond, riigikantselei, peaministri büroo
Jacek HORODKO	Poola	Kontrolli- ja eeskirjade eiramiste uurimise üksus, taristuprogrammide toetamise osakond, regionaalarengu ministeerium
Małgorzata KACZANOWSKA	Poola	Süsteemi ja rahastamiskõlblikkuse üksus, taristuprogrammide toetamise osakond, regionaalarengu ministeerium
Anca ZAMFIR	Rumeenia	Justiitsministeerium, pettustega võitlemise amet (DLAF)
Erika GAJDOSIKOVA	Slovaki Vabariik	Korruptsioonivastase tegevuse ja kontrolli osakond, Slovaki Vabariigi riigikantselei
Andrew STEWART	Ühendkuningriik	ELi programmid, kohaliku majanduskasvu direktoraat, ettevõtluse, innovatsiooni ja oskuste ministeerium (BIS)

COCOLAFi pettuste ennetamise rühm kiitis dokumendi heaks 12. novembril 2013.

1. Mõisted

Huvide konflikti mõiste ei ole ühtlustatud kogu Euroopa Liidu ulatuses. Mõned liikmesriigid (nagu Rumeenia) määratlevad selle mõiste oma kriminaalõiguses, samal ajal kui teistes riikides (näiteks Prantsusmaa ja Ühendkuningriik) ei ole seda tehtud. Kuid see ei tähenda, et nendes riikides puuduks võimalus sedalaadi juhtumite puhul kriminaalsüüdistust esitada. Näiteks Ühendkuningriigil on selleks olemas õigusaktid, kuid rikkumise vormi nimetatakse „ametiseisundi kuritarvitamiseks“, mille rakendusala on laiem kui üksnes huvide konflikt ja mida on võimalik kohaldada juhul, kui konflikti tagajärjeks on korruptiivne käitumine.

Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) pakkus välja järgmise määratluse¹.

Huvide konflikt kujutab endast konflikti avaliku sektori ametiisiku ametikohustuste ja erahuvide vahel, mille puhul ametiisikul on isiklikud huvid, mis mõjutavad sobimatult ametiisiku ametikohustuste ja ülesannete täitmist.

Euroopa Liidu õiguses määratletakse huvide konflikti mõiste ELi üldeelarve rakendamise eesmärgil.

Mõistet kohaldatakse kõikide riigihanke liikide suhtes, mida rahastatakse ELi struktuurimeetmete ja ühtekuuluvuspoliitika vahenditest, olenemata summa suuruselt.

Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju käsitleva finantsmääruse (määrus nr 966/2012) artikli 57 lõikes 2 on määratletud huvide konflikti mõiste ELi eelarve kulutamise ja haldamise eesmärgil. Lõikes on sätestatud järgmine:

1. Finantsjuhtimises osalejad ja teised isikud kes on seotud eelarve täitmise ja haldamisega, sh seda ettevalmistavate aktide ja toimingutega, ning eelarve auditeerimise või kontrolliga, ei astu samme, mille tagajärjel võivad nende oma huvid sattuda vastuollu liidu huvidega.

(...)

2. Lõike 1 kohaldamisel esineb huvide konflikt siis, kui lõikes 1 osutatud finantsjuhtimises osaleja või muu isiku ülesannete erapooletut ja objektiivset täitmist ohustavad perekonna-, emotsionaalsete, poliitiliste või rahvuslike sidemete või majanduslike huvidega seotud põhjused või mis tahes muud põhjused, mis tulenevad kõnealuse isiku ja vahendite saaja ühistest huvidest.

Huvide konflikt ja korruptsioon ei ole üks ja sama nähtus. Korruptsiooni tavalisteks tunnusteks on kokkulepe vähemalt kahe partneri vahel ja teatud liiki pistis/tasu/hüve. Huvide konflikt tekib juhul, kui isikul on võimalus seada isiklikud huvid kõrgemale oma ametialastest kohustustest.

¹ Vt Huvide konflikti käsitlemine avalikus teenistuses, OECD suunised ja riikide kogemused (Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD GUIDELINES AND COUNTRY EXPERIENCES), lk 24–25, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>. OECD on eristanud ka huvide konflikti kolm liiki:

tegelik huvide konflikt kujutab endast konflikti ametiisiku ametikohustuste ja erahuvide vahel, mille puhul ametiisikul on isiklikud huvid, mis võivad sobimatult mõjutada tema ametikohustuste ja ülesannete täitmist;

näilise huvide konflikti puhul jääb mulje, et ametiisiku erahuvid võivad sobimatult mõjutada tema ametikohustuste täitmist, ehkki tegelikult see ei ole nii;

potentsiaalne huvide konflikt tekib juhul, kui ametiisikul on seda laadi erahuvid, mille puhul tekiks huvide konflikt, kui ametiisik hõlmataks tulevikus teatud (huvide konflikti sisaldavate) ametlike ülesannete täitmisse.

Riigihankemenetlusega seotud huvide konflikt, millega nõuetekohaselt ei tegeleta, mõjutab kahjulikult menetluste korrektsust. Selle tulemusel rikutakse läbipaistvuse, võrdse kohtlemise ja/või mittediskrimineerimise põhimõtteid, mille austamist seoses hankelepinguga nõuab finantsmääruse artikkel 102².

Näited

Avaliku sektori hankija ametniku, kelle ülesandeks on pakkumismenetluse järelevalve, abikaasa töötab ühe pakkuja juures.

Isikul on osalus äriühingus. See äriühing osaleb pakkumismenetluses, mille hindamiskomisjoni liikmeks on määratud kõnealune isik.

Avaliku sektori hankijas juhina tegutsev isik on veetnud nädala pikkuse puhkuse selle ettevõtte tegevjuhiga, kes esitab pakkumuse hankija algatatud pakkumismenetluses.

Hankija ametnikul ja ühe pakkumismenetluses osaleva ettevõtte tegevjuhil on kohustused sama erakonna ees.

Korraldusasutused peaksid jälgima toetusesaajate hankemenetluste käiku, et tagada selle ladus ja õiglane kulgemine. (Märkus: kõiki dokumendi viiteid korraldusasutusele loetakse viiteks korraldusasutusele või mis tahes vahendavale asutusele, millele korraldusasutus on delegeerinud oma ülesanded). Toetusesaajad peavad tagama kõikidele pakkujatele läbipaistvuse ja õiglase kohtlemise. Korraldusasutused peavad kõrvalekallete avastamise korral kiiresti reageerima ja läbi viima asjakohase kontrolli. See ei tähenda, et esineks huvide konflikt, vaid üksnes vajadus selgitada olukorda ja võtta asjakohased meetmed.

2. Huvide konfliktiga seotud deklaratsioonid

2.1 Huvide konflikti haldamise tervikliku raamistiku põhielemendid struktuurifondidega seotud riigihanke puhul

Huvide konflikti olukord võib endaga kaasa tuua ettevõtjate usalduse kadumise struktuurimeetmetega seotud riigihanke vastu ja ausate ettevõtjate loobumise pakkumises osalemisest.

Seetõttu soovitatakse korraldusasutustel kehtestada huvide konflikti haldamise põhimõtted, et vähendada riske ja lahendada võimalikud juhtumid.

Kõnealused põhimõtted peaksid käsitlema huvide konflikti ennetamist, avastamist, juhtimist ja sellega seotud karistusi. Iga rakenduskava juhtimis- ja kontrollisüsteemi osana tegutsev asutus peaks kehtestama sise-eeskirjad, mida tuleks soovitada hankemenetlusi läbi viivatele toetusesaajatele, olenemata nende juriidilisest vormist.

² Vt eriti CJEU T-277/97, 15. juuni 1999; C-315/99, 10. juuli 2001; Ismeri Europa Srl, T-160/03, 17. märts 2005; AFCon Management Consultants, Mc Mullin, O'Grady.

Põhimõtete väljatöötamisel võetakse arvesse asjaomase liikmesriigi õigusnorme ning käesolevas dokumendis esitatud suuniseid ja head tava.

Korraldusasutustele soovitatakse sätestada huvide konflikti haldamise põhimõtted nende vastutusalas teostatavates rakenduskavades, arvestades eriti [uue üldmääruse] artikli 114 lõike 4 punktis c³ sätestatud kohustusi.

Põhimõtteline poliitikadokument, mis käsitleb huvide konflikti hankemenetluses, peaks hõlmama teatud küsimusi. Dokument peaks

hõlmama kogu hankeprotsessi ja sellest tulenevate lepingute haldamise;

vastama riigisiseste hankeid reguleerivate õigusaktide ja ELi riigihankedirektiivide nõuetele;

sisaldama eraldi peatükki, mis käsitleb deklaratsioone huvide konflikti puudumise kohta;

sisaldama viiteid kingitustele ja hüvedele, mida võib samuti käsitada ahvatlusena. Seda võib esineda hankeprotsessi jooksul, enne või pärast seda ja mis tahes protsessist tuleneva lepingu või hanke haldamise ajal;

tagama kõikide tekkinud konfliktide registreerimise asutuses, et tõendada, mil viisil nendega tegeleti ja milliseid asjakohaseid meetmeid võeti. Registri pidamine toetab tulevikus tekkida võivate konfliktide lahendamist;

sisaldama viiteid karistustele, mida rakendatakse huvide konflikti deklareerimata jätmise korral. Karistused peavad olema asjakohased ja omama eeskirjade rikkumist vältivat mõju;

sisaldama lisa, milles esitatakse üldisi näiteid asjassepuutuvate konfliktide kohta;

reguleerima olukorda, mille puhul töötaja lahkub avaliku sektori asutusest, eriti ametikohalt valitsuses või kohalikus omavalitsuses (nn pöördukse olukord): tegemist on kohustusega mitte avaldada konfidentsiaalset teavet, mille töötaja sai oma ametialase tegevuse tõttu. Töötajad ei tohi saada kasu mis tahes hilisemast huvide konfliktist, mis võib ilmuda pärast nende töölt lahkumist.

Huvide konflikti haldamise põhimõtteid sätestav dokument peab olema üks põhidokumentidest, mis antakse töötajatele asutuses töö alustamise või ametikohale asumise korral, mis on seotud teenuste või kaupade või ehitustööde hangetega selles asutuses, või asudes ametikohale, mis hõlmab sellealaste lepingute või raamlepingute haldamist.

³ *Rakenduskava finantsjuhtimise ja -kontrolliga seotud korraldusasutus: (...) rakendab tõhusaid ja proportsionaalseid pettusevastaseid meetmeid, arvestades kindlakstehtud riske. Komisjon esitab eraldi juhtnöörid käesoleva artikli üldise rakendamise kohta.*

Ühendkuningriigi näide

Riigiteenistujate jaoks on välja töötatud üldine tegevusjuhend, mille põhimõtteid detsentraliseeritud ametkonnad rakendavad oma ametnike jaoks samalaadsete juhendite kehtestamisega.

Tegevusjuhendis esitatakse käitumisnormid, mis hõlmavad tegutsemise viisi, mida ametnikult oodatakse seoses hangetega. Juhendit kohaldatakse riigiteenistujate tegevuse kõikide tahkude suhtes, mis on enamasti seotud avalikkusega, rahaga või valdkondadega, kus on oluline igapäevane õiglaselt kohelda.

Kõik valitsusasutused soovivad oma töötajatel seda tegevusjuhendit järgida, ehkki tegelikkuses ei võta keegi allkirjaga kinnitatud kohustust täita juhendi nõudeid. Sellele vaatamata peetakse tegevusjuhendit tööandja ja töötaja vaheliste lepinguliste suhete osaks.

Peamisi eetilisi nõudeid, nagu ausus, usaldusväärsus ja erapooletus saab hõlpsasti kohaldada hangete valdkonna suhtes, kuid on mõisteta, et otseselt hanketegevusega seotud isikutelt nõutakse eraldi deklaratsioone või kohustuste võtmist.

2.2. Huvide konflikti puudumist käsitlevate deklaratsioonidega seotud põhimõtted

Korraldusasutused peaksid nõudma hankijatelt huvide konflikti puudumist käsitlevate deklaratsioonide menetluse kehtestamist nende korraldatava riigihankemenetluse osana. Korraldusasutused peaksid andma hankijatele suunised deklaratsioonidega seotud menetluseks.

Kõnealused suunised peaksid sõnaselgelt käsitlema teatud punkte.

1. Kes vastutab deklaratsiooni esitamise ja allkirjastamise eest?

Isik, kes on seotud riigihanke menetluste erinevate etappidega (ettevalmistamine, väljatöötamine, rakendamine või lõpetamine) peaks allkirjastama deklaratsiooni ja esitama selle isikule, kes vastutab hankemenetluse läbiviimise eest.

Kohustus peaks kehtima vähemalt järgmiste isikute suhtes:

- avaliku sektori hankijas juhina tegutsev isik ja töötaja, kellele juht delegeerib oma ülesanded,
- juhatuse liikmed,
- töötajad, kes osalevad pakkumisdokumentide ettevalmistamises,
- hindamiskomisjoni liikmed,
- eksperdid, kes täidavad pakkumisdokumentide ettevalmistamise ja/või pakkumiste hindamisega seotud ülesandeid.

2. Millist olukorda võib pidada tegelikuks, potentsiaalseks või näiliseks huvide konfliktiks?

Olukorra kirjeldus peaks põhinema finantsmääruse artiklis 57 sätestatud määratlusel, kuid arvesse tuleks võtta ka kehtivaid siseriiklikke õigusakte. Kui esineb varasemaid juhtumeid või erilisi raskusi seoses rahvuslike kultuuriliste eripäradega, on vaja esitada täiendavaid selgitusi koos toetavate näidetega.

3. Millisel hankemenetluse etapil tuleks deklaratsioon esitada?

Deklaratsiooni esitamist huvide konflikti puudumise kohta tuleks kaaluda igal hankemenetluse etapil (ettevalmistamine, hindamine, järelevalve ja lõpetamine).

Hanke eest vastutava juhi kohustuseks peaks olema nõuda igalt isikult, kellel tekib seos hankemenetlusega, deklaratsiooni esitamist huvide konflikti puudumise kohta ja deklaratsioonid kokku koguda.

Juht peaks tagama, et isik oleks hästi teadlik vajadusest viivitamata teatada igast olukorra muutusest. Koostada võib täiesti uue deklaratsiooni või asjakohasel juhul lähtuda etteantud vormist.

4. Kuidas te kontrollite deklaratsiooni huvide konflikti puudumise kohta?

Aluspõhimõtetest lähtudes kehtestatakse eeskirjad töötajate ja välisekspertide huvide konflikti (näiteks karjäärikäik, perekonnaseis) puudumist käsitlevate deklaratsioonide kontrollimise kohta.

Aluspõhimõtted peaksid andma teatud suuniseid isikutele, kes vastutavad kontrollide läbiviimise, kasutatavate meetodite ja ajastuse eest.

Hankijatele tuleks anda suunised seoses asjaoludega, mille puhul huvide konflikt ei ole selgepiiriline (näiteks eelnev töötamine pakkuja partnerettevõtetes).

5. Kuidas te teostate järelevalvet huvide konflikti puudumist käsitlevate deklaratsioonide üle?

Asutus peaks välja töötama menetlused huvide konflikti puudumist käsitlevate deklaratsioonide säilitamise ja seire jaoks, nagu näiteks spetsiaalne register või juhtimise infosüsteem iga riigihankemenetluse jaoks. Deklaratsioonide menetlemise seire ja ajakohastatud andmete säilitamine tuleks teha ülesandeks isikule, kes ei ole otseselt hankega seotud.

6. Milliseid karistusi kohaldatakse juhul, kui keegi jätab huvide konflikti olukorrast teatamata?

Aluspõhimõtetes tuleks viidata asjakohastes riigisisestes haldus- ja/või kriminaalõigusaktides ette nähtud karistustele, juhul kui huvide konflikti varjatakse või esitatakse valeandmeid. Selgesti tuleks eristada töötajatega seotud ja välisekspertide või partneritega seotud juhtumid.

Töötajate käitumist peaks suunama eetikakoodeks. Koodeks peaks sisaldama huvide konflikti määratlust ja asjakohaste karistuste kirjeldust. Sätestada tuleks distsiplinaarmed. Need võivad varieeruda kirjalikust märkusest kuni hoiatuste või trahvideni, ja hõlmata isegi madalamale ametikohale viimist või vallandamist. Igal juhul peavad meetmed olema kooskõlas siseriiklike õigusaktidega.

Asutusesised suunised peaksid hõlmama välisekspertide väärkäitumise juhtumeid ning sätestama võetavad meetmed ja kohaldatavad karistused. Selliste ekspertidega sõlmitud lepingud peaksid sisaldama klausleid, mis sätestavad karistused väärkäitumise puhul. Karistused võivad varieeruda lepingu enneaegsest lõpetamisest kuni hankemenetluses osalemisest kõrvaldamiseni teatud aastateks (näiteks viiest kuni kümne aastani).

7. Milliseid meetmeid tuleb võtta, kui huvide konflikti esinemise risk on kindlaks tehtud või huvide konfliktist on teatatud või see on tuvastatud enne menetlust või menetluse jooksul?

Asjakohaste siseriiklike õigusnormide kohaselt tuleks võtta sobivad meetmed riigihankemenetluse kaitseks. Kaaluda tuleks järgmisi samme, olenevalt huvide konflikti puudumist käsitleva deklaratsiooni olemasolust või puudumisest, huvide konflikti iseloomust ja menetluse etapist:

- vajaduse korral asjaolude üksikasjade arutamine asjassepuutuva isikuga, et olukorda selgitada;
- asjassepuutuva isiku kõrvaldamine riigihankemenetlusest, olenemata sellest, kas tegemist on töötaja või välisekspertiga;
- üksuse töötajate ülesannete ja vastutusala muutmine;
- hankemenetluse tühistamine.

Töötaja kõrvaldamist menetlusest tuleks kaaluda mitte ainult tegeliku huvide konflikti esinemise korral, vaid iga juhtumi puhul, millega seoses tekivad põhjendatud kahtlused töötaja erapooletuses.

Väga erandlikel juhtudel ei tarvitse ametniku või eksperdi kõrvaldamine osutada võimalikuks ressursside või erialaekspertide puudumise/nappuse tõttu teatud valdkonnas. Sellisel juhul peaks hankija tagama, et tema otsus oleks täielikult läbipaistev, määrama kindlaks töötaja/eksperdi osaluse täpsed piirid ja tagama, et lõplik otsus põhineks läbipaistvatel ja veenvatel tõenditel.

Aluspõhimõtetes tuleks sätestada töötajate kohustus teatada asjakohastele asutustele huvide konflikti ilmnemisest.

Kõik konkreetses riigihankemenetluses ilmnenuid huvide konflikti olukorrale reageerimiseks võetud meetmed tuleks dokumenteerida.

Slovaki Vabariigi näide

Hankeprotsessis osaleva valikukomisjoni liikmete deklaratsioon – reguleeritud riigihanke seadusega (§ 40).

Komisjoni liikmeks ei saa olla isik, kes on või oli komisjoni liikmeks nimetamisele eelneval aastal:

- a) füüsilisest isikust pakkuja;

- b) juriidilisest isikust pakkuja põhikirjas sätestatud organ või põhikirjas sätestatud organi liige või järelevalveorgani liige või selle pakkuja muu organi liige;
- c) juriidilise isiku partner või partneri liige, kes on pakkuja või pakkuja hääleõiguseta omanik;
- d) pakkuja töötaja või ettevõtjate huvirühma töötaja, mille liikmeks on pakkuja;
- e) riigihangete ameti töötaja, välja arvatud hankelepingute puhul, mis on sõlmitud eranditult selle ameti vajadusteks.

Komisjoni liige ei tohi olla

a) lähedalseisev isik punktides a kuni d osutatud isikutele, ja

b) isik, kelle puhul võib tekkida kahtlusi tema erapooletuses pakkuja või taotleja suhtes, eriti kui isik oli seotud konkreetse hanke dokumentide ettevalmistamisega taotleja või pakkuja eest, või keda võib seoses hanke tulemusega eelistada või kahjustada.

Võttes arvesse pakkujate loetelu, peab komisjoni liige esitama avaliku sektori hankijale või korraldusasutusele deklaratsiooni, milles kinnitab, et ei ole ilmnenud ühtki selles aktis sätestatud tingimust, mis takistaks tal tegutsemast komisjoni liikmena, või teavitama hankijat või korraldusasutust, et on ilmnenud selles õigusaktis sätestatud tingimused, mis takistavad tal tegutsemast komisjoni liikmena.

Komisjoni liige peab teatama hankijale või korraldusasutusele ilma tarbetu viivitamiseta asjaoludest, mis takistavad tal tegutseda komisjoni liikmena, kui sellised asjaolud peaksid ilmnema riigihankemenetluse käigus.

2.3 Deklaratsioonid huvide konflikti puudumise kohta

On äärmiselt soovitatav paluda inimestel allkirjastada deklaratsioon huvide konflikti **puudumise** kohta niipea, kui nad hakkavad menetluses osalema. Seda kohustust tuleb täita viivitamata, et tagada kaitsemeetmed nii menetluse kui ka isiku enda jaoks. Inimesed on – teoreetiliselt – meelsamini valmis huvide konflikti deklareerima, kui nad on teadlikud kohustustest, mida deklaratsiooni allkirjastamine huvide konflikti puudumise kohta endaga kaasa toob.

Huvide konflikti deklaratsioon on oma olemuselt vabatahtlik, mis võib tekitada suurt ebakindlust. Pettuse puhul oleks tahtlikkuse tõendamine hilisemal etapil raskem.

Seetõttu käsitletakse järgmistes lõikudes ainult huvide konflikti puudumist käsitleva deklaratsiooni teemat.

Deklaratsioon huvide konflikti puudumise kohta peaks sisaldama finantsmääruses sätestatud huvide konflikti määratlust ja kõiki menetluse ja sellega seotud huvide konflikti suhtes kohaldatava käitumisjuhendi või eetikakoodeksi nõudeid.

Deklaratsioonis tuleks esitada:

- (a) selge viide asjassepuutuvale hankemenetlusele;
- (b) allkirjastaja täielik nimi, sünniaeg, ametikoht organisatsioonis ja ülesanne riigihankemenetluses;
- (c) allkirjastamise kuupäev.

Deklaratsioon peaks võimaldama allkirjastajal ametlikult teatada:

- kas ta on talle teadaolevalt näilises/potentsiaalses/tegelikus huvide konflikti olukorras, mis on seotud osutatud hankemenetlusega;
- kas on olemas asjaolusid, mis võivad seada ta näilisesse/potentsiaalsesse/tegelikku huvide konflikti olukorda lähemas tulevikus; ja
- et ta võtab kohustuse viivitamata teatada mis tahes potentsiaalsest huvide konfliktist mis tahes asjaolude esinemise korral, mis võiksid viia kõnealuse järelduseni.

Deklaratsioon peaks sisaldama viidet distsiplinaar-/haldus-/kriminaalkaristustele valeandmete esitamise eest deklaratsioonis.

Deklaratsioon võib sisaldada ka konfidentsiaalsuskohustust, kui on tõenäoline, et isik puutub hankemenetluse käigus kokku pakkuja konfidentsiaalsete äriandmetega.

Deklaratsioonile tuleks lisada selgitav märkus, mis annaks allkirjastajatele selged ja kindlad suunised:

- organisatsiooni poliitika, sealhulgas deklaratsiooni eesmärgi kohta;
- õigusaktide seadusnõuete kohta, kaasa arvatud teatud küsimuste selgitused, mis tulenevad mõistetest „perekond“, „emotsionaalne elu“ jms (näiteks suhted, mis moodustavad perekonnasuhted, võivad liikmesriikides erineda ja see on vaja sätestada kultuurilise konteksti raames (näiteks 2. või 3. aste));
- tegevusjuhendi kohta, mille alusel hallatakse huvide konflikti organisatsioonis;
- huvide konflikti avastamata jäämise tagajärgede kohta;
- menetluse kohta olukorra muutumise korral ja eriti selle kohta, millal, kuidas ja kellele teatada mis tahes tekkivast huvide konfliktist.

Selgitav märkus peaks sisaldama mõningaid näiteid huvide konflikti olukorra kohta.

Deklaratsiooni näidis on esitatud 1. lisas. See põhineb mudelil, mida kasutab Euroopa Komisjon, kuid mida võib vajaduse korral muuta, et täita riiklikke nõudeid⁴.

2.4. Huvide konflikti puudumist käsitleva deklaratsioon tähtsuse selgitamine töötajatele

Töötajatele tuleks selgitada, et deklaratsioon huvide konflikti puudumise kohta on töövahend huvide konflikti vältimiseks, mille abil:

- suurendatakse töötajate teadlikkust huvide konflikti riski kohta;
- juhitakse tähelepanu riskide iseloomule, mida juhtimise kontrollimisel tuleb arvesse võtta;

⁴ Käesolevas praktilises juhendis esitatud teave ei piira siseriiklike õigusnormide kohaldamist ja seda käsitatakse suuniste ning heade tavadena.

- kaitstakse töötajaid süüdistuste esitamise eest hilisemal etapil seoses huvide konfliktist teatamata jätmisega;
- kaitstakse hankemenetlust ja kaasrahastatud projekti eeskirjade eiramise tagajärgede eest ja selle kaudu võetakse meetmed ELi ja liikmesriikide finantshuvide kaitsmiseks.

Väga tähtis on, et kõikidele korraldusasutuste ja toetusesaajate töötajatele, kes korraldavad hankemenetlusi, tutvustatakse võimalikke ja potentsiaalseid huvide konflikti olukordi, nende tähendusi, juhtumite haldamisviise ja võimalikke karistusi.

Huvide konflikti ilmumine ei tarvitse iseenesest ebaseaduslik olla. Siiski on menetluses osalemine, olles teadlik huvide konflikti olemasolust, eeskirjade vastane. Seetõttu on vajalik iga potentsiaalne huvide konflikt avastada enne mis tahes hankemenetluses osalemist ja võtta asjakohased ennetavad meetmed.

Töötajate üldised koolitusmaterjalid või põhjalikud veebipõhised koolitusmoodulid peaksid selle teema kohta eraldi peatükke sisaldama. Need peaksid käsitlema huvide konflikti üldiselt, sest huvide konflikt võib ilmneda teistes valdkondades, nagu näiteks värbamismenetlused. See peaks andma võimaluse selgitada huvide konflikti puudumist käsitleva deklaratsiooni rolli töötajatele.

Pidev koolitus hoiaks ja suurendaks teadlikkust ja sel viisil teadvustaksid töötajad pidevalt uute huvide konflikti olukordade tekke võimalusi. Siiski peaks juhtkond looma erinevad ja tõhusad mehhanismid järelevalve teostamiseks ja huvide konflikti reguleerivate eeskirjade rikkumiste avastamiseks ja nendele vastavate karistuste kohaldamiseks. Juhtkonnal on vaja kehtestada konkreetne, tõhusate kontrollimehhanismidega vastutusahel.

2.5. Huvide konflikti puudumist käsitleva deklaratsiooniga seotud järeltegevus ja ajakohastamine

Huvide konflikt muutub aja jooksul. Võib juhtuda, et hankeprotsessi alguses ei esinenud hankega tegeleval töötajal tegelikku või potentsiaalset või näilist huvide konflikti. Kuid protsessi jooksul tingimused muutusid ja näiteks võis tema või perekonnaliige asuda tööle potentsiaalse pakkuja juures. Olukorra muutumise tõttu on äärmiselt tähtis, et nõuetekohaseid deklaratsioone huvide konflikti puudumise kohta jälgitakse pärast esitamist ja ajakohastatakse.

Kui töötaja saab menetluse ajal uut teavet (näiteks ettevõtjatest, keda pakkumises esitatakse alltöövõtjatena) või muutuvad tingimused (näiteks astumine juriidilisse või *de facto* suhtesse, mida menetluse alguses ei eksisteerinud), peab ta viivitamata teatama näilisest/potentsiaalsest/tegelikust huvide konfliktist oma ülemusele. Selleks võib kasutada näidist, aga ei pruugi. Töötaja tuleb edasisest menetlusest kõrvaldada ja — kui see on vajalik ja võimalik — menetluse mis tahes asjakohased etapid, milles ta osales, vajaduse korral uuesti läbi viia.

Organisatsioonil soovitatakse tungivalt konkreetse hankemenetlusega seotud huvide konflikti deklaratsioonid registreerida.

3. Huvide konflikti puudumist käsitlevate deklaratsioonide kontrollimine muude teabeallikate kaudu

Deklaratsioone huvide konflikti puudumise kohta tuleb kontrollida. Deklaratsiooni esitamine võib hankijatel luua eksitava mulje kindlustundest ja isikul, kes selles esitas, eksitava kergendustunde. On tähtis, et inimesed teaksid, et nende deklaratsioone võidakse kontrollida, kuna sellel võib olla hoiatav mõju.

Kontrollide läbiviimine oleneb korraldusasutuse ja/või hankija suutlikkusest ja vahendite olemasolust. Kontrollid peaksid olema proportsionaalsed, säilitades tasakaalu kontrollimise ja asjaajamise lihtsana hoidmise vajaduse vahel ning vähendades toetusesaajate halduskoormust, võttes arvesse hanke väärtust, mille suhtes kohaldatakse või ei kohaldata riigihanke eeskirju.

3.1 Millal?

Huvide konflikt võib mõjutada hankemenetluste **otsustamisprotsessi iga etappi**.

Hankija peaks kaaluma kaht liiki **kontrollide läbiviimist**:

- ennetamise eesmärgil: näilise/potentsiaalse/tegeliku huvide konflikti kindlakstegemine
- karistuste/õiguskaitsevahendite kohaldamiseks: kindlaks tehtud huvide konflikti puhul karistuste kohaldamiseks asjassepuutuva isiku suhtes ja huvide konfliktist tulenevate võimalike kahjude heastamiseks.

Eespool öeldut arvestades peaksid hankijad kehtestama asutusesisesed mehhanismid, mis võimaldavad **pidevalt ja korrapäraselt** hinnata olukordi, millega töötajad otsustamisprotsessis kokku puutuvad. Need peaksid sisaldama **sisemisi mehhanisme**, nagu:

- järjepidev küsimustikele vastamine, et hinnata, kas töötajad on valvsad ja suudavad kindlaks teha näilise/potentsiaalse/tegeliku huvide konflikti olukorra, et suurendada teadlikkust ja tagada süsteemi „puhtus“;
- kontrollnimekirjad otsuseid tegevatele ametnikele täitmiseks enne otsustamist; sellised nimekirjad võimaldavad neil paremini hinnata mis tahes näilise/potentsiaalse/tegeliku huvide konflikti olukorda.

Neid mehhanisme peaksid täiendama **ex post mehhanismid** huvide konflikti tegeliku esinemise kontrollimiseks.

Ex post mehhanismid peaksid keskenduma deklaratsioonile huvide konflikti puudumise kohta, mida tuleks uurida, võttes arvesse muud teavet:

- väline teave (st teave potentsiaalse huvide konflikti kohta, mis pärineb kõrvalseisjalt, kes pole seotud olukorraga, mis kutsus esile huvide konflikti)

- teatud olukordade suhtes, milles asutusesisese riskianalüüsi või ohusignaali alusel ilmneb kõrge huvide konflikti risk, läbi viidud kontrollid (vt jagu 4)
- pistelised kontrollid.

3.2 Kuidas?

Isikute kindlakstegemisel, kelle puhul võib ilmnedada huvide konflikt, tuleks silmas pidada järgmisi kategooriaid:

- avaliku sektori hankija töötajad, tugiteenuste pakkujate ja muude teenusepakkujate töötajad, kes on otseselt seotud hankemenetluse läbiviimisega;
- avaliku sektori hankija juhtorgani esimees ja otsuseid tegevate organite liikmed, kes ei tarvitse küll osaleda hankemenetluse, kuid võivad menetluse tulemust siiski mõjutada.

Huvide konflikti olukordade **ex post** kontrolli liigid võivad hõlmata:

➤ korraldusasutuse/makseasutuse läbi viidud kontrollid:

- standard-/ korralised kontrollid viiakse läbi, kui vaadatakse läbi toetusesaaja maksetaotlust (mis sisaldab ka riigihankemenetluse tõendeid) kontrollnimekirjade abil (kus tuleks eraldi loetleda kõik huvide konflikti olukorrad, millele osutatakse ELi ja riigisisises õigustikus);
- erinevad kontrollid, mis on algatatud välise teabe alusel potentsiaalse huvide konflikti või ohusignaali kohta;
- erinevad kontrollid, mis on algatatud erineva teabe või elementide alusel, mis avastati muude juhuslike/kaudsete kontrollide käigus;
- kavandatud kontrollid, mis kuuluvad iga-aastase, riskianalüüsil põhineva kontrolliprogrammi juurde;
- pistelised kontrollid.

Riskihindamine ARACHNE abil

Korraldusasutused võiksid kaaluda ARACHNE kasutamist, mis kujutab endast erilist komisjoni pakutud andmete hankimise töövahendit projektide kindlakstegemiseks, mille puhul võib esineda huvide konflikti risk. ARACHNE on riskihindamise töövahend, mis võib muuta projekti valiku ja juhtimise kontrollid tõhusamaks ning täiendavalt tugevdada pettuste kindlakstegemist, ennetamist ja avastamist.

➤ toetusesaaja sisekontrolliüksuse töötajate läbi viidud kontrollid

- välisteabe põhjal läbi viidud erinevad kontrollid;
- erinevad kontrollid pärast ametliku aruande esitamist muude läbiviidud juhuslike/kaudsete kontrollide tulemusena;
- kavandatud kontrollid, mis nähakse ette riskianalüüsil ja pistelistel kontrollidel põhinevas iga-aastases kontrolliprogrammis.

Lisaks kontrollnimekirjade alusel läbiviidavatele kontrollidele peaksid muud kontrollid põhinema ametniku **deklaratsioonil huvide konflikti puudumise kohta, võttes arvesse andmed ja teabe, mis pärinevad:**

– *organisatsioonist endast*: seostamine isiklike andmetega,

– *teistelt organisatsioonidelt*: seostamine teabega, mis on saadud riiklikest isikuandmebaasidest, ettevõtluse andmebaasidest (nagu äriregistrid), maksuhalduri andmebaasist jne ...

Ilma et see piiraks siseriiklike õigusaktide kohaldamist, on teiste institutsioonidega võimalik sõlmida institutsioonidevahelisi koostööprotokolle, et saada juurdepääsu ulatuslikumale teabele.

– *avatud andmeallikad* (sealhulgas veebipõhised taustakontrollid), mis võivad pakkuda teavet ametniku tutvusringkonna ja isikliku olukorra kohta, mis võivad saada huvide konflikti lähtepunktiks või sellele osutada.

Teabeallikate näited

- Äriregister ja kaubandusregister;
- interneti andmebaas, mis pakub teavet konkreetsete äriühingute ning nende seadusjärgsete esindajate ja tegevjuhtide vaheliste suhete kohta;
- asutusesisene andmebaas, mida peetakse teabe kogumiseks mittetagastatavate rahaliste toetuste saajate ja lepinguosaliste kohta (ITMS või eraldiseisev, konkreetsetel eesmärgil loodud andmebaas);
- meedias avaldatud teave.

Iga juht, kes puutub kokku potentsiaalse huvide konflikti olukorraga, millega on seotud tema töötajad, peaks asjakohasel juhul eelistama „pehmet“ lähenemisviisi ja arutama küsimust asjassepuutuva isikuga avameelselt. Eesmärgiks on välja selgitada, kas huvide konflikti risk, mis võiks ohustada menetlust ja/või ametniku olukorda, on tegelikult olemas. Kui on, siis peab juht valima kõige asjakohasema meetme, et kaitsta nii organisatsiooni kui ka ametniku huve.

Kui juht on kogunud piisavalt tõendeid ametniku tahtliku väärkäitumise kohta, võib ta juhtumist teatada otse asjakohastele asutustele ja võtta vajalikke meetmeid riigihankemenetluse kaitseks (vt edasise tegevuse kohta jagu 3.4).

3.3 Rikkumisest teatajalt ja meedia vahendusel saadud teabe kasutamine

Rikkumisest teatajad ja meedia on tundlikud riigihankemenetluste erinevate osaliste vahel toimivate isiklike sidemete olemasolu suhtes ja saavad anda usaldusväärset teavet olukordade kohta, mis võivad hankijate otsustamisprotsessi ebasoodsalt mõjutada.

Rikkumisest teatajalt ja meedia vahendusel saadud teave ei ole tõend *per se*. Kui asutused (eriti korraldusasutused või avaliku sektori hankija koosseisu kuuluvad haldus-/kontrolliorganid) saavad sedalaadi teavet, peaksid nad viivitamata kasutama nende käsutuses olevaid vahendeid kontrollimaks, kas teave on usaldusväärne ja kas see võib

menetlusele mõju avaldada. Asutused peaksid kasutama teabe õigsuse kontrollimiseks kõiki käepäraseid andmeallikaid.

Sõltuvalt olukorra tõsidusest võivad nad viivitamata teavitada kohtu- või asjakohaseid asutusi.

Uurimise seisukohast tuleks rikkumisest teatajaid ja meedia infot pidada **teabeallikateks** asutusesiste/väliste kontrollide algatamiseks.

Korraldusasutused või muud pädevad asutused võiksid rikkumisest teatajatele ja meediale potentsiaalsest huvide konfliktist asutustele teatamise lihtsustamiseks sisse seada või kasutada tasuta telefoniliini või internetipõhist pettustest teatamise süsteemi või muid kanaleid.

3.4 Kuidas toimida huvide konflikti esinemise tõsise kahtluse korral

Asutusel võib olla halduskontrollide või uurimiste läbiviimise pädevus. Kui seda ei ole, tuleb teave viivitamata edastada asjakohastele asutustele.

Kui kontrollimised ei kinnita teabe tõepärasust, võib asutus juhtumi lõpetada, kuid ta võib seostada teavet muude andmetega ning läbi viia riskianalüüsi, et kindlaks teha tundlikud valdkonnad.

Kui kontrollid kinnitavad esialgset teavet ja huvide konflikt on haldusliku iseloomuga, võib asutus kooskõlas riigisisese õigusega:

- võtta asjassepuutuva ametniku suhtes distsiplinaar- või haldusmeetmeid või kohaldada karistusi,
- tühistada huvide konflikti tõttu kahjustatud lepingu/akti ja riigihankemenetluse mõjutatud osa uuesti läbi viia,
- seostada järeldused muude andmetega ja kasutada neid riskianalüüsi läbiviimiseks,
- avalikustada juhtunu, et tagada otsuste läbipaistvus ja ennetada ning ära hoida mis tahes samalaadsed võimalikke ilmingud.

Kui huvide konflikt on kriminaalse iseloomuga, peaks asutus lisaks eespool kirjeldatud meetmetele kooskõlas siseriiklike õigusnormidega:

- teavitama prokuröri eesmärgiga algatada kriminaalmenetlus
- kontrollima juhtumi halduslikke aspekte
- seostama oma järeldused teiste andmetega ja kasutama seda asutusesise riskianalüüsi läbiviimiseks

4. Ohusignaalid

4.1. Mis on ohusignaalid ja kuidas neid kasutatakse?

Ohusignaal viitab võimalikule pettusele või korrupsioonile. Tegemist on ebatavalise iseloomuga või normaalsest tegevusest kõrvale kalduva elemendi või elementide kogumiga. See on signaal, et miski erineb tavapärasest ja seda on vaja täiendavalt uurida.

Riigihankemenetluse käigus võivad ilmned mitmesugused ohusignaalid. Need võivad viidata kõrvalekalletele järgmise osas:

- pakkumisdokumendid, näiteks pakkumused näiliselt erinevatelt pakkujatel, mis on faksitud samalt telefoninumbrit;
- raamatupidamisdokumendid, näiteks väljamakstavate arvete summad ületavad lepingus ette nähtud väärtuse;
- projekt personali käitumine, näiteks surve avaldamine hindamiskomisjonile teatud hankija eelistamiseks.

Ohusignaalide ilmumine peaks muutma töötajad ja juhid valvsamaks: nad peaksid võtma vajalikud meetmed huvide konflikti esinemise riski kinnitamiseks või ümberlükkamiseks. Signaalidele reageerimine on äärmiselt tähtis. Ohusignali tõttu tekkinud kahtluste kõrvaldamise eest vastutavad esiteks hankijad ja teiseks korraldusasutused.

Ohusignaalide esinemine ei tähenda, et pettus on toime pandud või seda võidakse toime panna, vaid viitab vajadusele olukorda kontrollida ja jälgida nõuetekohase hoolikusega.

4.2. Ohusignaalid riigihankemenetluses

Selles jaos käsitletakse tüüpilisi pettusekahtluse juhtumeid, mis on seotud menetluse eri etappidel tekkivate huvide konfliktidega, koos praktiliste näidetega.

Mõned ohusignaalid võivad näida tavapärased; need võivad olla iseloomulikud paljudele olukordadele, mitte ainult huvide konfliktile. Tähtis on meeles pidada, et ohusignaalid viitavad vajadusele läbi viia esimese taseme kontrollid kahtluste kõrvaldamiseks või pettuse või reeglite eiramise tõenäosuse kinnitamiseks. Järgmised ohusignaalid peaksid viima kontrollimiseni, mille eesmärk on huvide konflikti esinemisvõimaluse ümberlükkamine või kinnitamine.

4.2.1. Menetluse ettevalmistamine ja algatamine

Huvide konflikti teema tuleb tõstatada juba menetluse ettevalmistamise etapis. Kui pakkumisdokumente koostatakse, võib avaliku sektori hankija vajada teatud väliseid uurimisi või välise allikate arvamusi. Pakkumismenetluse dokumendid võivad teatud määral tugineda välisekspertide koostatud aruannetele. Hankija peab ka otsustama, mis

liiki menetlust ja milliseid hanketeadete vorme, lepingudokumente, tehnilisi kirjeldusi ja millist lepingu projekti kasutada.

Avaliku sektori hankija peaks võtma vajalikud meetmed huvide konflikti ennetamiseks dokumentide ettevalmistamise väga varases etapis.

Huvide konfliktiga seotud riskid

Dokumentide koostamises osalev isik võib püüda pakkumismenetlust otseselt või kaudselt mõjutada, et võimaldada näiteks sugulasel, sõbral või kaubandus- või finantspartneril osaleda.

Ohusignaalid

- Pakkumisdokumentide koostamise eest vastutav isik / vanemametnik nõuab, et väline ettevõtte palgataks appi dokumentide projekte koostama, ehki see ei ole vajalik.
- Väliselt ettevõtetelt taotletakse kahte või enam ettevalmistavat uuringut samal teemal ning keegi avaldab töötajatele survet nende uuringute andmete kasutamiseks pakkumisdokumentide koostamisel.
- Dokumentide koostamise eest vastutav isik korraldab menetluse viisil, mis ei jäta aega dokumentide põhjalikuks läbivaatamiseks enne pakkumismenetluse algatamist.
- Lühikese ajavahemiku jooksul väljastatakse ilma selge põhjusega kaks või rohkem samade tingimustega lepingut, mille tulemusel rakendatakse vähem võistlevat hankemeetodit.
- Valitakse läbirääkimistega menetlus, isegi kui on võimalik rakendada avatud menetlust.
- Rakendatakse põhjendamatu valiku- või lepingu sõlmimise kriteeriume, mis annavad eelise teatud ettevõttele või pakkumisele.
- Kaupade või teenuse pakkumise tingimused on liiga karmid, võimaldades pakkumuse esitada ainult ühel ettevõttel.
- Avaliku sektori hankija töötajal on sugulased, kes töötavad ettevõttes, mis võib esitada pakkumuse.
- Avaliku sektori hankija töötaja töötas vahetult enne hankija juurde tööle asumist ettevõttes, mis võib esitada pakkumuse.

Näide: üks pakkujatest osaleb ettevalmistusmenetluses ja omandab täiendavat teavet enne menetluse algatamist. See jätab teised pakkujad ilma õiglasest võimalusest pakkumine võita ja kujutab endast huvide konflikti.

Huvide konfliktiga seotud riskid

Teave pakkumismenetluse kohta võib lekkida.

Ohusignaalid

- Ebatavaline käitumine töötaja poolt, kes üritab saada teavet pakkumismenetluse kohta, kuid kes ei juhi seda menetlust.
- Hankija töötajal on sugulased, kes töötavad ettevõttes, mis võib esitada pakkumuse.
- Avaliku sektori hankija töötaja töötas vahetult enne hankija juurde tööle asumist ettevõttes, mis võib esitada pakkumuse.

Näide: töötaja osaleb riigihanke dokumentide koostamises või täpsustamises, seejärel lahkub töölt ja ühineb äriühinguga, mis esitab varsti pärast seda pakkumuse.

SOOVITUSED

Otsida pakkumisdokumentidest ohusignaale.

Tagada auditiõiguste ja lepinguliste õiguskaitsevahendite nõuetekohane sätestamine.

4.2.2. Pakkumiskutse menetlus, pakkumiste hindamine ja lõplik otsus

Hankija kontrollib pakkumiste laekumistähtaja saabumise järel esitatud pakkumiste nõuetele vastavust ja hindab neid. Asjakohasel juhul nõuab hankija pakkujalt puuduste kõrvaldamist või konkreetse teabe või täiendava selgituse esitamist. Hankija otsustab, millised pakkujad lõplikult välja valitakse, lähtudes hanketeates sätestatud kriteeriumidest. Hindamiskomisjon koostab kirjaliku hinnangu ja soovitus. Hankelepingu sõlmimise otsuse langetab hankija asutuses määratud otsustusõigusega isik.

Huvide konfliktiga seotud riskid

Laekunud pakkumised võivad olla võltsitud, et varjata pakkuja suutmatust tähtajast kinni pidada või esitada kõik nõutud dokumendid.

Hindamiskomisjoni liige võib üritada teisi liikmeid eksitada või neile survet avaldada, näiteks esitades reeglite vale tõlgenduse, et mõjutada lõpliku otsuse kujundamist.

Ohusignaalid

- Ametlikke dokumente ja/või dokumentide vastuvõtmisega seotud tõendavaid dokumente on märgatavalt muudetud (näiteks esinevad läbikriipsutused).
- Hindamiskomisjoni liikmetel ei ole esitatud pakkumiste hindamiseks vajalikke tehnilisi erialateadmisi ja üks isik domineerib.
- Kriteeriumide hulgas on ülekaalus subjektiivsed elemendid.
- Edukas pakkuja ei ole esitanud teatud kohustuslikku teavet.
- Teatavad eduka pakkuja esitatud andmed on seotud avaliku sektori hankija töötajatega (näiteks töötaja aadress)

- Eduka pakkuja aadress on puudulik, näiteks on esitatud ainult postkasti andmed, telefoninumber ning tänava ja maja number puuduvad (tegemist võib olla riulifirmaga).
- Tehnilised kirjeldused on väga sarnased eduka pakkuja tootele või teenustele, eriti kui tehnilised kirjeldused sisaldavad väga spetsiifiliste nõuete kogumit, mida ainult väga vähesed pakkujad suudaksid täita.
- Pakkumisdokumendid välja võtnud äriühingutest esitavad pakkumised vaid vähesed, eriti kui nendest üle poole välja langeb.
- Lepingu saavad tundmatud äriühingud, kelle tegevuse kohta andmed puuduvad.

SOOVITUSED

Tagada komisjoni liikmete valimine projekti rakendamise käsiraamatus kehtestatud nõuete kohaselt.

Tagada, et projektiga seotud hankeid korraldav ametnik oleks kättesaadav hindamiskomisjonile, et saada vastuseid menetlust puudutavatele küsimustele.

Veenduda, et hindamiskomisjonil on pakkumuste hindamiseks vajalikud tehnilised erialateadmised.

Kontrollida, kas komisjoni liikmed allkirjastavad deklaratsioonid huvide konflikti puudumise kohta seoses oma kohustuste täitmisega, näiteks praeguse või varasema seose kohta mis tahes pakkujaga.

4.2.3. Riigihankelepingute täitmine, muutmine ja täpsustamine

Riigihankemenetluse raames sõlmitud lepingut täites tuleb täielikult kinni pidada hanketeatises esitatud nõuetest ja tehnilistest kirjeldustest ning järgida hanketeates sätestatud ajaraamistikku. Osalised võivad lepingu osa vähesel määral muuta, kui nad saavad tõendada, et muudatus ei olnud ettekatsetud ning säilitatakse mõistlik jätkusuutlik ja majanduslik tasakaal.

Huvide konfliktiga seotud riskid

Leping ei ole koostatud kooskõlas eeskirjadega ja/või tehniliste kirjelduste ja pakkumisdokumentidega.

Leping on halvasti täidetud.

Lepingu järelevalve on halvasti teostatud.

Väärad tõendamisdokumendid on heaks kiidetud.

Ohusignaalid

Standardseid lepingutingimusi (audit, õiguskaitsevahendid, kahjud jms) on muudetud.

Lepingule ei ole lisatud metoodikat ja tööplaani.

Ettevõtte nimetust ja õiguslikku vormi on muudetud ja vastutav ametnik jätab selle tähelepanuta.

Sama projektiametnik teeb seoses teatud töövõtjaga arvukaid või küsitavaid muudatusettepanekuid ja kiidab need ise heaks.

Rahvusvaheliste projektide puhul täheldatakse seletamatult pikka viivitust eduka pakkuja teatavaks tegemise ja lepingu allkirjastamise vahel (see võib tähendada, et töövõtja keeldub maksmast või peab pistise üle läbirääkimisi).

Tehnilisi kirjeldusi või lähteülesannet muudetakse oluliselt.

Tarnitavate artiklite kogust vähendatakse, kuid tasu ei vähendata samal määral.

Töötundide arvu suurendatakse, kuid kasutatavate materjalide kogust ei suurendata samal määral.

Leping puudub või ostudokumendid on puudulikud.

Lepingut täitva töötaja käitumine on ebatavaline: ta vastab vastumeelselt juhtide küsimustele seletamatute viivituste ja puuduvate dokumentide kohta.

Esineb arvukalt halduskorras läbivaatamisi ja tühistatud hankemenetlusi.

Lepingukohaste kaupade ja teenuste kvaliteedi, koguste või tehniliste omaduste muutused kalduvad kõrvale pakkumusdokumendis kirjeldatust (lähteülesanne, tehnilised kirjeldused jms).

SOOVITUSED:

- Hinnata iga muutmistaotlust, kontrollida nende õiguspärasust ja nõuda asjakohasel juhul enne muutmisega nõustumist tõendavaid dokumente.
- Kõrge riskiga projektide üle järelevalvet tehes nõuda klientidelt panga teavitamist kõikidest allkirjastatud lepingute kohta esitatud muudatusettepanekutest, mis tahes summa kohta.
- Kasutada järelevalvet teostavat töörühma kontrollimiseks, kas peamised tarnitud kaubad, tehtud tööd ja osutatud teenused on tegelikult olemas. Kontrollimised aitavad kinnitada, et tööde teostamine on kooskõlas väljastatud sertifikaatidega, et tõendavad dokumendid on nõuetekohased, et ametnikud väljastavad tõendeid õigesti, et kaubad ja teenused on saadud õigeaegselt.
- Nõuda kõrge riskiga projektide puhul igal aastal sõltumatute tehniliste, finants- ja hankeauditite läbiviimist.
- Lisada järelevalvetegevusele tehniliste ekspertide kohapealsed kontrollid.
- Korraldada projektiametnike koolitamine lepinguhalduse alal.
- Hanke ja finantsjuhtimise läbivaatamise käigus kontrollida eriti lepingu haldamise järelevalvet — maksete loetelu lepingu või töövõtja kohta, topeltmaksete kontrollid, ning kaupade ja teenuste saamist tõendavad dokumendid.
- Kehtestada ja avalikustada ranged kaebuste menetlemise eeskirjad.

1. lisa. Huvide konflikti puudumist käsitleva deklaratsiooni näidis

Lepingu nimetus:

Viide: (Pakkumiskutse nr):

Mina, allakirjutanu, olles määratud avamiskomisjoni / olles määratud hindamiskomisjoni / olles volitatud hindama (hankemenetlusest kõrvalejätmise) ja (valiku-) kriteeriume / olles määratud teostama järelevalvetoiminguid / olles volitatud muutma eespool osutatud hankelepingu osa, kinnitan, et olen teadlik finantsmääruse artiklist 57, mis sätestab, et:

1. Finantsjuhtimises osalejad ja teised isikud, kes on seotud eelarve täitmise ja haldamisega, sh seda ettevalmistavate aktide ja toimingutega, ning eelarve auditeerimise või kontrolliga, ei astu samme, mille tagajärjel võivad nende oma huvid sattuda vastuollu liidu huvidega.

Sellise riski tekkimisel hoidub asjaomane isik sellistest sammudest ja suunab asja volitatud eelarvevahendite käsutajale, kes kinnitab kirjalikult, kas huvide konflikt esineb. Asjaomane isik teavitab ka oma otsest ülemust. Kui on tuvastatud huvide konflikt, lõpetab asjaomane isik kogu oma tegevuse kõnealuses asjas. Volitatud eelarvevahendite käsutaja võtab isiklikult mis tahes asjakohased lisameetmed.

2. Lõike 1 kohaldamisel esineb huvide konflikt siis, kui lõikes 1 osutatud finantsjuhtimises osaleja või muu isiku ülesannete erapooletut ja objektiivset täitmist ohustavad perekonna-,⁵ emotsionaalsete, poliitiliste või rahvuslike sidemete või majanduslike huvidega seotud põhjused⁶ või mis tahes muud põhjused, mis tulenevad kõnealuse isiku ja vahendite saaja ühistest huvidest⁷.

[Lisada riigisisese eeskirjad mis sätestavad, et: (juhul kui/kui kohaldatakse)]

Käesolevaga kinnitan, et mulle teadaolevalt ei ole mul huvide konflikti ettevõtjate suhtes, kes on [taotlenud osalemist käesolevas hankemenetluses] [esitanud selles hankes pakkumuse], kas eraldi või rühma liikmena, või seoses esitatud alltöövõtjatega.

Minu parima teadmise ja veendumuse kohaselt ei ole asjaolusid ega tingimusi, ei minevikus ega olevikus, või mis võiksid tekkida lähemas tulevikus, mis võiksid seada kahtluse alla minu

⁵ XX perekondlike suhete aste, abielu või vabaabielu.

⁶ Lepingulised suhted või tasuline või tasuta nõustamine praegu kohaldatavad.

⁷ Sealhulgas vabatahtlik töö, kuulumine juhatusse või nõukokku.

sõltumatuse mis tahes osalise suhtes.

Ma kinnitan, et kui ma avastan või kui peaks ilmema valiku / kriteeriumide / hindamisprotsessi [avamise] tulemusel või lepingu muutmisel, et kõnealune konflikt esineb või on tekkinud, teatan ma sellest viivitamata juhatusele / komisjonile ja kui huvide konflikt on kindlaks tehtud, lõpetan osalemise hindamisprotsessis ja kõikides seonduvates tegevustes.

Ma kinnitan samuti, et tagan mulle usaldatud teabe konfidentsiaalsuse. Ma ei avalda ühtki konfidentsiaalset asjaolu, mis on mulle teatavaks tehtud või mis ma olen teada saanud. Ma ei kasuta mulle antud teavet pahatahtlikult. Täpsemalt, ma annan nõusoleku hoida enda teada hindamise käigus või tulemusel mulle teatavaks saanud või minu ette valmistatud mis tahes teabe või dokumendid ja tagada nende konfidentsiaalsus ning kasutada neid ainult hindamise eesmärgil ja mitte avaldada neid kolmandale isikule. Ma nõustun ka mitte säilitama mis tahes esitatud kirjalikust teabest koopiaid.

Alla kirjutatud (kuupäev ja koht):

Nimi:

Ametikoht

2. lisa. Näited

Juhtum nr 1

Rumeenia pektustega võitlemise amet (DLAF) sai regionaalarengu ja turismi ministeeriumilt teate potentsiaalse huvide konflikti kohta seoses ERDFi kaudu rahastatud projektiga.

Projekti raames toetusesaajaks oli kohalik volikogu ning ja 2009. aastal sõlmitud rahastamislepingu esemeks oli omavalitsuse teede taastamine ja kaasajastamine 50 km ulatuses.

Pärast riigisisese riigihankemenetluse läbiviimist, mida reguleeris riiklik riigihankelepingute sõlmimist, riiklike tööde kontsessioonilepinguid ja teenuste kontsessioonilepinguid käsitlev seadus, sõlmis toetusesaaja lepingu tööde teostamiseks 10 miljoni euro väärtuses töövõtjaga S.

Kui alustati töödega, palus S toetusesaajalt nõusolekut algselt nimetatud täitematerjali tarnija asendamiseks teise äriühinguga, F-ga, põhjendades seda majanduslike vajadustega, ja saavutas projekti järelevalve teostaja heakskiidu muutuse tegemiseks.

Varsti pärast seda taotles S toetusesaajalt luba ehitusmaterjalina kasutatavate kiviplaatide asendamiseks kivikillustikuga ja esitas katsetuste aruanded selle ehitusmaterjali kohta, mida tarnis samuti F. Projekteeerija ning projekti järelevalvaja nõusolek oli saadud juba varem.

Omavalitsus koostas nende kahe muudatuse kohta järgmised dokumendid:

- projekti koordineerija allkirjastatud aruanne, mille oli heaks kiitnud ja allkirjastanud omavalitsuse volikogu esimees;
- tööde lepingu liide, mille oli allkirjastanud omavalitsuse volikogu esimees, millega määrati uus ehitusmaterjalide tarnija.
-

DLAFi uurimine näitas, et F-l oli kaks omanikku, mõlemad 50 % suuruse osalusega, üks neist oli volikogu kui projekti raames toetusesaaja esimehe väimees.

DLAF tegi järelduse **huvide konflikti olemasolu kohta, sest dokumendid F-i ehitusmaterjalide tarnijaks kinnitamise kohta allkirjastas volikogu esimees, kellel oli esimese astme hõimlussuhe F-i ühe omanikuga.**

Juhtum nr 2

Rumeenia DLAF sai regionaalarengu ja turismi ministeeriumilt teate teatud ebaseaduslike ilmingute kohta seoses projektiga, mida rahastati PHARE 2000 majandusliku ja sotsiaalse ühtsuse programmi kaudu.

Projekti raames toetusesaaja oli ettevõtja Z ja rahastamisleping sõlmiti 12 väikese ja keskmise suurusega ehitusettevõtte kvaliteedijuhtimissüsteemi sertifitseerimise toetamiseks.

Sertifitseerimisteenuste lepingu sõlmimiseks riikliku riigihankeseaduse kohaselt määras toetusesaaja viiest liikmest koosneva hindamiskomisjoni, kes allkirjastasid konfidentsiaalsus- ja erapooletusdeklaratsioonid.

DLAF avastas, et hindamiskomisjoni üks liige oli audiitor, kes oli sõlminud koostöölepingud eduka pakkujaga.

See rikkus kohaldatavate praktiliste suuniste, taotlemisjuhendi ja toetuselepingu lisa mitut sätet, sest **lepingu sõlminud hindamiskomisjoni ühel liikmel oli huvide konflikt, kuna ta oli lepingulistest suhetes ühe pakkujaga.**

Juhtum nr 3

Rumeenia DLAF sai vihje regionaalarengu ja turismi ministeeriumilt pettuse kohta seoses projektiga, mida rahastati piirkondliku rakenduskava Priority Axis 2 kaudu, eesmärgiga uuendada osa kohalikust teest, toetusesaajaks oli maakonna volikogu.

Projekteerimisteenuste leping sõlmiti riigihankemenetluses *riikliku riigihankelepingute sõlmimist, riiklike tööde kontsessioonilepinguid ja teenuste kontsessioonilepinguid käsitleva seaduse kohaselt*. Kvalifitseerumiskriteeriumiks oli „majanduslikult kõige soodsama pakkumise tegija“.

Edukas pakkuja P võttis kohustuse mitte kasutada lepingu mis tahes osa täitmiseks alltöövõttu, kuid varsti pärast lepingu sõlmimist andis lepingu teatud osad allhanke kaudu A-le.

Kaks riigiametnikku, kes tegutsesid hankemenetluses hindamiskomisjoni liikmena, võeti tööle A – eduka pakkuja alltöövõtja juurde.

Korraldusasutus ei teinud väljamakseid A poolt osutatud teenuste eest huvide konflikti olukorra tõttu hindamiskomisjoni liikmete ja alltöövõtja vahel.

DLAF asus seisukohale, et tegemist on riigisisese õigusega määratletud **huvide konfliktiga. Asjaolu, et kaks omavalitsuse ametnikku olid osalenud P-ga teenuste lepingu sõlmimise otsustamises, oli kaudne materiaalne kasu äriühingule A, kes nad tööle võttis.**

Juhtum nr 4

Rumeenia DLAF sai inimressursside arengu sektoraalse tööprogrammi vahendusasutuselt teate potentsiaalse huvide konflikti kohta seoses Priority Axis 3 kaudu rahastatava projektiga. Projekti eesmärgiks oli kasutusele võtta innovaatiliste tehnikate ja meetodite kogum ettevõtjate ettevõtlussuutlikkuse täiustamiseks ja toetada kahe piirkonna väikesi ja keskmise suurusega ettevõtteid.

Toetusesaajaks oli ülikool, mille seaduslikuks esindajaks oli rektor hr C.

Projektiga seotud teabetegevuse läbiviimiseks sõlmis ülikool tööandjana individuaalse töölepingu hr C kui töövõtjaga.

Seejärel nimetas hr C ülikooli rektorina projekti rakendamismeeskonna, mille liige oli ka ta ise.

Allkirjastades individuaalseid töölepinguid ühelt poolt rektorina ja tööandja seadusliku esindajana ning teiselt poolt töövõtjana ja projekti rakendamismeeskonna liikmena, sõlmis hr C tegelikult lepingu iseendaga ja sai sel viisil otsese materiaalse eelise, st väljavaate saada endale täiendavat töötasu.

Ülikooli põhikirja kohaselt (mille kaudu rakendatakse riiklikku haridusseadust) on ülikool avaliku huvi asutus ja rektor on selle tegevjuht. Seetõttu leidis DLAF, et riigisisese õiguse kohaselt on olemas alus kuriteo eest vastutusele võtmiseks.