

I peadirektoraat. Õigusküsimused
Kriminaalajade osakond

Strasbourg, 13. oktoober 2006

Avalik

Greco RC-II (2006) 3E

Teine hindamine

Vastavusaruanne Eesti kohta

Vastu võetud

GRECO 30. täiskogu istungil

(Strasbourg, 9.–13. oktoober 2006)

I. Sissejuhatus

GRECO võttis teise hindamisaruande Eesti kohta vastu oma 19. täiskogu istungil (29. juuni – 2. juuli 2004). Käesoleva aruande (Greco Eval II Rep (2003) 4E) avaldas GRECO 6. juulil 2004, pärast seda, kui Eesti ametiasutused olid selle kinnitanud.

GRECO töökorra reegli 30 punkti 2 kohaselt esitasid Eesti ametiasutused 28. detsembril 2005 olukorda käsitleva aruande (olukorra aruanne) soovitude rakendamiseks võetud meetmete kohta. Eesti ametiasutused esitasid lisateabe 12. septembril 2006.

GRECO tegi oma 26. täiskogu istungil (5.–9. detsember 2005) töökorra reegli 31 punkti 1 kohaselt Saksamaale ja Lätile ülesandeks nimetada seoses vastavusmenetlusega ametisse ettekandjad. Saksamaa nimel määrati ettekandjaks Matthias KORTE, Läti nimel Aleksejs LOSKUTOVS. Vastavusaruande eelnõu koostamisel abistab ettekandjaid GRECO sekretariaat.

Olukorra aruande eesmärk on hinnata meetmeid, mis Eesti ametiasutused on võtnud hindamisaruandes esitatud soovitude täitmiseks.

II. Analüüs

Tuletati meelde, et GRECO andis oma hindamisaruandes Eestile 15 soovitus. Allpool käsitletakse nende soovitude täitmist.

I soovitus.

GRECO soovitas kasutusele võtta praktilisi vahendeid ajutiselt arestitud vara, näiteks äriühingu aktsiate/osakute haldamiseks, et hõlbustada sellise vara arestimist.

Eesti ametiasutused teatavad, et arestitud vara haldamise praktilisi vahendeid käsitletakse kriminaalmenetluse seadustiku muutmise eelnõus, mille justiitsministeerium esitas valitsusele 2006. aasta juunis. Kõnealune eelnõu esitatakse Riigikogule 2006. aasta oktoobri keskel. Eelnõu võimaldab vara väärtuse säilitamiseks muu hulgas müüa arestitud vara omaniku nõusolekuta. Peale selle volitab see valitsust rakendada määrust, mis näeb ette arestitud vara haldamise täiendavad eeskirjad, et võimaldada konfiskeerimist.

GRECO võtab teadmiseks Eesti ametiasutustelt saadud teabe ja kiidab heaks arestitud vara haldamist käsitlevate määruste koostamise. GRECO märgib siiski, et soovitudes nõutavaid ajutiselt arestitud vara haldamise praktilisi vahendeid ei ole veel kasutusele võetud.

GRECO järeldab, et I soovitus on osaliselt rakendatud.

II soovitus.

GRECO soovitas kaaluda ka kolmanda isiku valduses oleva vara konfiskeerimise võimaluste suurendamist.

Eesti ametiasutused teatavad, et Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakond avaldas 2006. aasta veebruaris analüüsi "Kuritegeliku tulu konfiskeerimine: senine praktika, hinnang seadusmuudatustele"¹. Selle analüüsi põhjal on koostatud karistusseadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise eelnõu. , Kui seadus võetakse vastu ettenähtud korras, suurendab see kolmandate isikute valduses olevate vahendite ja kuritegelikul teel saadud tulu konfiskeerimise võimalusi ning sätestab arestimise ka olukorras, kui kolmas isik on saanud arestitava vara teo toimepanijalt kingitusena või mõnel muul viisil tavapärasest turuhinnast oluliselt soodsama hinnaga¹. Valitsus kiitis seaduseelnõu heaks 29. juunil 2006 ja see saadetakse Riigikogusse 2006. aasta oktoobri keskel.

GRECO võtab teadmiseks Eesti ametiasutustelt saadud teabe. Kuigi ei ole selge, kas karistusseadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise eelnõu käsitleb kõiki asjakohaseid juhtumeid², on GRECO seisukohal, et kõnealuseid muudatusi käsitleva eelnõu koostamisel on vajalikul määral arvesse võetud kolmandate isikute valduses oleva vara konfiskeerimise võimaluste suurendamist.

GRECO järeldeb, et II soovitus on arvestatud rahuldavalt.

III soovitus.

GRECO soovitas politsei ja prokuratuuri tasandil välja töötada ühtlustatud poliitika ja koolituse, mille eesmärgiks on välja selgitada kuritegelikul teel, sealhulgas korrupsiooniga seotud süütegudega saadud tulu ning soodustada nii arestimist ja konfiskeerimist käsitlevate sätete süsteemsemat kasutamist kui ka selliste meetmete kasutamist kajastavate statistiliste andmete kogumist ja analüüsimist.

Eesti ametiasutused teatavad seoses soovitusel esimese osaga (välja töötada kuritegelikul teel saadud tulu väljaselgitamise ühtlustatud poliitika ja sellealane koolitus), et alates 2005. aasta sügisest töötab igas ringkonnaprokuratuuris (riigis on neli ringkonnaprokuratuuri) prokurör, kelle ülesandeks on anda uurijatele ja prokuröridele nõu kuritegelikul teel saadud tulu kindlakstegemisel (arestimine ja konfiskeerimine), ning tagada, et kahtlustatavate vara võetakse

arvele, kuritegelikul teel saadud tulu arestitakse ning tehakse kõik konfiskeerimiseks vajalikud ettevalmistused³. Peale selle on rahapesu andmebüroo korraldanud politseinikele, prokuröridele ning maksu- ja tolliametnikele kuritegelikul teel saadud tulu arestimise ja konfiskeerimise alaseid koolituskursusi (alates 2006. aasta jaanuarist on olnud kaks sellist kursust). Peale selle oli Põhja Ringkonnaprokuratuuri prokurör 2006. aasta alguses väljaõppel Hollandi prokuratuuris ning Phare mestimisprojekti raames („Korruptsiooni vähendamine Eestis”)⁴ peeti 2005. aasta mais mitu koolitusseminari prokuröridele, politseiametnikele, valdade haldustöötajatele, piirivalvuritele, maksu- ja tolliametnikele. Selle projekti raames loodud spetsiaalses töörühmas käsitleti korruptsiooni teel saadud tulu arestimist ja konfiskeerimist. Lõpuks on kavas 2008. aastal Euroopa Liidu eriprojekti alusel luua keskkriminaalpolitsei eriüksused, kes tegelevad kuritegelikul teel saadud tulu väljaselgitamisega. Need üksused hakkavad vastutama kuritegelikul teel saadud tulu väljaselgitamisega seotud tegevuse kooskõlastamise ja selle valdkonna koolituse eest.

Soovituse teise osa kohta (soodustada arestimist ja konfiskeerimist käsitlevate sätete süsteemsemat kasutamist) teatavad Eesti ametiasutused, et viimasel ajal ei ole esinenud juhtumeid, mille puhul oleks kasutatud korruptsiooniga seotud konfiskeerimist (karistusseadustiku artikkel 301), kuid eespool nimetatud meetmed peaksid tulevikus konfiskeerimise kasutamist suurendama.

Soovituse kolmanda osa kohta (soodustada arestimise ja konfiskeerimise kasutamist kajastavate statistiliste andmete kogumist ja analüüsimist) teatavad Eesti ametiasutused, et on olemas mitu eri ametiasutuste hallatavat registrit. Kriminaalmenetluste registri alusel, mis hakkas toimima 2004. aastal, kogutakse kriminaalmenetluste andmeid, et jälgida käimasolevaid kriminaalmenetlusi. Kõik prokurörid on kohustatud sisestama sellesse registrisse asjakohased andmed. Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakond analüüsib registrisse kantud andmeid. Kuid see register sisaldab esialgu andmeid ainult arestimise, mitte konfiskeerimise kohta. Konfiskeerimisega seotud andmed kogutakse kohtustatistika ja kohtuotsuste andmekogusse, mille kvaliteet vajab veel parandamist. Valitsus kiitis 29. septembril 2005. aastal heaks Justiitsministeeriumi ettepaneku luua uus elektrooniline andmekogu, millesse kogutakse andmed

kõigi toimingute kohta kriminaalmenetluse algusest lõpuni. Kõnealune andmekogu hakkab kavakohaselt toimima aastal 2007 või 2008.

GRECO võtab teadmiseks Eesti ametiasutuste esitatud teabe. Ta avaldab rahulolu soovitusel rakendamiseks võetud meetmete üle. Eespool esitatud teabe põhjal ei saa GRECO siiski järeldada, et politsei ja prokuratuuri tasandil lähtutakse praegu kuritegelikul teel saadud tulu käsitlemisel ühtlustatud poliitikast. Ka puudub koolitamise kohta üksikasjalikum teave ja seetõttu ei ole võimalik hinnata, kas kuritegelikul teel saadud tulu käsitlemist kajastav koolitus on olnud piisav. Peale selle arvab GRECO, et on võimalik võtta täiendavaid meetmeid, mis soodustavad arestimise ja konfiskeerimise tõhusat kasutamist, nagu on nõutud soovitusel teises osas. Näiteks oleks võimalik välja anda suuniseid ja korraldada täienduskoolitust⁵, kasutades andmeid selle kohta, miks ei ole nõutud arestimist või konfiskeerimist või miks neid ei ole korrupsioonijuhtude korral edukalt rakendatud.

GRECO järeldab, et III soovitus on osaliselt rakendatud.

IV soovitus.

GRECO soovitas, et õiguskaitseorganid ja rahapesu andmebüroo peaksid asjakohasel tasandil tegema korrapäraselt koostööd.

Eesti ametiasutused teatavad, et 2004. aastal kirjutati alla Politseiameti ning Maksu- ja Tolliameti vahelisele kokkuleppele rahapesujuhtumitega seotud teabe vahetamise kohta. Peale selle on alates 2005. aasta oktoobrist Põhja Ringkonnaprokuratuuris prokurörist kontaktisik, kes teatab kahtlastest tehingutest, mis võivad kaasa tuua kriminaalmenetluse. 2005. aasta juunis võeti programmi *Phare/Transition Facility* raames kasutusele rahapesuvastase võitluse koolitusprogramm (*Integrated Programme to strengthen the capacity of the Estonian Anti Money Laundering Institutions*). Selle koolitusprogrammi alusel täiendasid end 50 uurijat, 20 prokuröri ja 4 kohtunikku. Juunis 2006 korraldati kahepäevane suhtlusseminar eri õiguskaitseasutuste majanduskuritegusid uurivate üksuste juhatajatele. Sellel seminaril käsitleti muu hulgas politsei ja rahapesu andmebüroo koostööd. Samuti kohtuvad korrapäraselt õiguskaitseasutused ja rahapesu andmebüroo ning arutavad koostööküsimusi. Nii koolitused, mis toimuvad sageli rahapesu

andmebüroo algatusel, kui ka korrapärased kohtumised on oluliselt parandanud teabevahetust ja koostööd rahapesu andmebüroo ja õiguskaitseasutuste vahel. Rahvusvaheline ekspert on koostanud rahapesu avastamise ja uurimise käsiraamatu, mis avaldatakse 2006. aasta teisel poolel.

GRECO võtab teadmiseks Eesti ametiasutuste esitatud teabe. Ta tuletab meelde, et teises hindamisvoorus osutati seoses kõnealuse küsimusega vajadusele pöörata rohkem tähelepanu korrupsiooni, rahapesu ja organiseeritud kuritegevuse omavahelistele seostele. Sellest tulenevalt sooviks GRECO saada selle kohta täiendavat teavet. Sellegipoolest avaldab GRECO rahulolu seoses meetmetega, mis on võetud rahapesu andmebüroo ja õiguskaitseasutuste koostöö tugevdamiseks rahapesu vastu võitlemisel ning on seisukohal, et uus koostöökorraldus parandab kindlasti teadmiste vahetamist korrupsioonist tulenevate õigusrikkumiste ja organiseeritud kuritegevuse kohta.

GRECO järeltab, et IV soovitus on arvestatud rahuldavalt.

V soovitus.

GRECO soovitas läbi vaadata ministeeriumide ja Riigikontrolli järelevalvet, hindamist ja järelmeetmeid käsitlevad auditid, et tõhustada korrupsiooni vältimist avalikus halduses.

Eesti ametiasutused teatavad, et 2004. aastal muudeti Riigikontrolli struktuuri ja töökorraldust, et parandada Riigikontrolli soovitude kavandamist ja hindamist. Jaanuaris 2006 loodi 5. auditiosakond, mille ülesandeks on kontrollida kohaliku omavalitsuse vara ja kohaliku omavalitsuse kõigi rahaliste vahendite hoidmise ja kasutamise seotud majandustegevust. Riigikontroll kontrollib ka kohalike omavalitsuste majandustegevust seoses riigi ülekantud vallas- ja kinnisvaraga, riigieelarvest tehtud eriotstarbeliste eraldiste ja subsiidiumidega ning riigi funktsioonide täitmiseks eraldatud rahaliste vahenditega.

Lisaks moodustati 2004. aasta veebruaris Riigikogu erikomisjon riigieelarve kontrollimiseks. Komisjoni eesmärk on tagada, et valitsus kasutaks tulemuslikult, tõhusalt ja seaduslikult riigivara

ja eelarvest saadud rahalisi vahendeid, ning koostöös Riigikontrolliga kontrollida valitsuse tegevust riigieelarve täitmisel. Muude ülesannete hulgas vaatab komisjon läbi avaliku sektori auditeerimist käsitlevad küsimused; vaatab läbi Riigikontrolli auditaruanded ja ülevaated ning riigikontrolõri tõstatatud küsimused; kujundab Riigikontrollilt saadud teabe põhjal arvamuse Riigikontrolli tegevust takistavate juhtumite kohta. Komisjon esitab vähemalt kord aastas Riigikogule aruande. Peale komisjoni kontrollitoimingute jälgib Riigikontroll oma soovitude rakendamist elektrooniliselt ja järelauditite abil.

Eestis kontrollivad ministeeriumide raamatupidamise aastaaruandeid sisekontrolli osakonnad. Ministeeriumide aruannete kvaliteeti hindab rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond. Sisekontrolli eesmärk on toetada organisatsiooni juhtkonna tegevust. Sisekontrolli soovitude rakendamine sõltub juhtkonnast ning mehhanisme, mis kohustaksid juhtkonda soovitusi rakendama, ei ole olemas.

GRECO võtab teadmiseks Eesti ametiasutuste võetud meetmed. Võib järeldada, et Riigikontrolli struktuuri ja tegevust on tugevdatud ning et kontroll valitsuse kulutuste üle on muu hulgas Riigikogu erikomisjoni tegevuse tulemusena tugevnenud. Kuigi ei ole päris selge, kui palju Eesti ametiasutuste selline areng tegelikult parandab avalikus halduses esineva korrupsiooniriski kontrollimist ja juhtimist, on siiski ilmne, et teises hindamisaruandes püstitatud küsimused on läbi vaadatud.

GRECO järeldab, et V soovitus on arvestatud rahuldavalt.

VI soovitus.

GRECO soovitas jätkata jõupingutusi korrupsiooniprobleemiga tegelemiseks kohalikul tasandil ning tagada kohalike asutuste tulemuslik kontrollimine.

Eesti ametiasutused teatavad, et korrupsioonijärgide vähendamiseks anti Riigikontrollile 31. mai 2005. aasta riigikontrolli seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse alusel volitus auditeerida kohalikke omavalitsusi; nimetatud seadus jõustus 1. jaanuaril 2006 (vaata ka V soovitus märkusi). 2005. aasta augustis rahastas Euroopa Komisjon Phare

mestimisprojekti „Kohalike omavalitsuste finantskontrollisüsteemi arendamine”, mis on praeguseks lõpetatud. Projekti peaesmärk oli arendada kohalike omavalitsuste sisekontrollisüsteemi (vaata <http://www.korruptsioon.ee/17573>).

GRECO võtab esitatud teabe teadmiseks. GRECO on seisukohal, et Eesti on teinud jõupingutusi korruptsiooniprobleemi lahendamiseks kohalikul tasandil, suurendades eelkõige kohalike ametiasutuste järelevalvevalmidust Riigikontrolli ja kohaliku omavalitsuse sisekontrollisüsteemi kaudu. Konkreetsema teabe puudumine ei võimalda GRECO-l hinnata kõnealuste meetmete tegelikku mõju. GRECO loodab, et jõupingutusi selles olulises valdkonnas tehakse edaspidigi ning et need annavad konkreetseid tulemusi korruptsiooni tõkestamisel ja võitluses korruptsiooni vastu.

GRECO järeltab, et VI soovitus on arvestatud rahuldavalt.

VII soovitus.

GRECO soovitas vastu võtta muudetud korruptsioonivastase üldstrateegia ja - poliitika, et suurendada nii kesk- kui ka munitsipaaltasandi praeguste jõupingutuste kooskõlastatust avalikus halduses esineva korruptsiooni vastu võitlemisel.

Eesti ametiasutused teatavad, et 19. veebruaril 2004 (enne GRECO teise hindamisaruande vastuvõtmist) kiitis valitsus heaks 2004.–2007. aasta korruptsioonivastase üldstrateegia „Aus riik”. Strateegia eesmärgid koosnevad kahest osast: piirata korruptsiooni tekkevõimalusi ning suurendada võimalikkust, et korruptsioonikuriteo toime pannud isikut karistatakse.

Korruptsioonivastane strateegia koosneb 21 meetmest, millest teatatu kohaselt on peaaegu kõik rakendatud (vt <http://www.korruptsioon.ee/6190>). Kohalike omavalitsuste seaduse jaotise 3 kohaselt on kohalikud omavalitsused autonoomsed, sellest tulenevalt ei saa riik koordineerida kohaliku tasandi korruptsioonivastast tegevust.

GRECO võtab teadmiseks Eesti ametiasutuste esitatud teabe. GRECO avaldab rahulolu muudetud korruptsioonivastase strateegia üle, mis võeti vastu enne GRECO teise

hindamisaruande vastuvõtmist. Ta märgib ka, et strateegias sisalduvad meetmed on suunatud korrupsiooni vastu nii kesk- kui kohalike omavalitsuste tasandil, mis kahtlemata muudab olemasolevad korrupsioonivastased jõupingutused ühtsemaks.

GRECO järeldeb, et VII soovitus on arvestatud rahuldavalt.

VIII soovitus.

GRECO soovitas suurendada riigiametnike teadlikkust olemasolevatest korrupsioonivastastest määrustest ja suunistest ning suurendada riigiametnike kohustust need rakendada.

Eesti ametiasutused rõhutavad, et on vastu võetud nii üldsuse kui ka riigiametnike teavitamise abinõud. 2005. aasta märtsis ilmus Justiitsministeeriumi veebisaidil eraldi korrupsiooni teemat käsitlev veebileht, kus tõstetakse esile korrupsiooniprobleemid (vt www.korrupsioon.ee). Teemad hõlmavad korrupsiooni määratlust ja eri liikide kirjeldust, korrupsioonijuhtumeid Eestis, korrupsioonialaseid teadusuuringuid, õigusakte ja praktilist teavet. Veebilehel on ka praktilised suunised riigiametnikele, sealhulgas majanduslike huvide deklaratsioonide esitamise kord.

Peale selle algatas Riigikantselei 2006. aastal avaliku teenistuse eetikat käsitleva empiirilise uuringu „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses”⁶. Kõnealuse uuringu ja Justiitsministeeriumi 2005. aastal avaldatud ülevaate „Korrupsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring”⁷ tulemuste põhjal on kavas koostada kaart (tegevuskava) väärtuste, probleemide ja vajaduste kohta, millega tuleb tegelda. Riigikantselei on koostanud eetikat ja ausust käsitleva veebilehe (vt <http://www.riigikantselei.ee/?id=2582>).

Korrupsioonivastase strateegia kohaselt on kavas moodustada Riigikantselei eetikanõukogu. Nõukogu aitab riigiasutustel rakendada avaliku teenistuse eetikakoodeksit, korraldada eetikaalast koolitust ja suurendada eetilist teadlikkust. Kuid nõukogu moodustamine on edasi lükatud. Enne seda loodi 2006. aasta septembris ekspertide komisjon, kelle ülesandeks on nõukogu tulevaste ülesannete kavandamine ja arutamine.

Samuti on riigiteenistujate eetikaalane (sealhulgas huvide konflikte käsitlev) koolitus üks valitsuse prioriteete (avaliku teenistuse koolitusprioriteetid 2006. aastal). Avaliku teenistuse koolitussüsteem on detsentraliseeritud. Riigikantselei üksnes kooskõlastab riigiteenistujate koolitusprogrammid ja korraldab nende põhikoolitust koolitusprioriteetide alusel. Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus on Riigikantselei peamine partner avaliku teenistuse eetika alal koolituskursuste korraldamisel. Keskus oli varem Riigikantselei osa, kuid on praegu Sisekaitseakadeemia koosseisus. Keskus on alates 2003. aastast korraldanud mitu sissejuhatavat koolitusseminari, kus käsitletakse ka avaliku teenistuse eetikat keskvalitsusasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste uutele ametnikele. Keskus avaldas 2006. aasta alguses üldise eetikaalase õppematerjali CD-ROMil ning korraldab ajavahemikul 2006–2007 kaheksa koolituskursust 160 riigiteenistujale. 2006. aasta alguses korraldati koolitus 87 riigiteenistujate koolitajale. Osalejate hulgas oli 18 kohaliku omavalitsuse ametnikku, kes peavad omakorda korraldama eetikaalase täienduskoolituse oma organisatsioonis. Eetika- ja korruptsiooniküsimusi käsitletakse ka keskuse mitme muu koolituse osana (näiteks tõhusa haldamise kursus kohaliku omavalitsuse ametnikele) Uute riigiteenistujate koolitamine on riigiteenistujate õppekavade osa. Aastatel 2007–2013 korraldatakse Euroopa Liidu struktuurifondide raames eetikat ja korruptsioonivastast tegevust hõlmav koolitus. Selle koolituse laiendatud sihtrühm sisaldab valitsusasutuste hallatavates asutustes töötavaid ametnikke ning mittetulundusühingute, riigi asutatud või riigi osalusel asutatud sihtasutuste ametnikke. Koolitavate ametnike arv suureneb ettekantu kohaselt 28 000 ametnikult 60 000 ametnikuni.

GRECO võtab esitatud teabe teadmiseks. Ta väljendab rahulolu seoses Justiitsministeeriumi veebisaidil avaldatud korruptsiooni käsitleva veebilehega, tehtud ülevaadetega, ekspertide komisjoni moodustamisega, kavatsusega muu hulgas koostada arvessevõtmist vajavaid väärtusi, probleeme ja vajadusi hõlmav tegevuskava, seoses kavatsusega moodustada eetikakomisjon, seoses juba korraldatud ja aastateks 2007–2013 kavandatavate koolitustega riigiametnike laiemale kategooriale kui need, keda on juba koolitatud. Võttes arvesse 2004. aasta detsembris Justiitsministeeriumi egiidi all tehtud ülevaate „Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring” tulemusi, mis näitavad, et peale üldsuse vajavad ka riigiametnikud lisateavet korruptsiooni kui nähtuse, kõnealust probleemi käsitlevate mitmesuguste asjakohaste määruste ja ametnike

eeldatava käitumise kohta (vt <http://www.korruptsioon.ee/9371>), soovib GRECO tungivalt Eesti ametiasutustel jätkata jõupingutusi riigiametnike teavitamisel olemasolevatest korruptsioonivastastest eeskirjadest ning riigiametnike kohustusest need rakendada.

GRECO järeltab, et VIII soovitus on arvestatud rahuldavalt.

IX soovitus.

GRECO soovitas läbi vaadata riigiametnike vara ja huvide deklareerimise süsteem, esmajoones kõnealuste deklaratsioonide kontrollimiseks vajalikele andmetele juurdepääs.

Eesti ametiasutused teatavad, et Justiitsministeerium on koostanud majanduslike huvide deklaratsioonide eelnõu, mis saadeti valitsusele 2006. aasta septembris. Kui Riigikogu eelnõu (korruptsioonivastane seadus)⁸ vastu võtab, tehakse kõnealuste deklaratsioonide esitamise süsteemis vähemalt järgmised olulised muudatused:

täpsustatakse ametnike ring, kes peavad esitama majanduslike huvide deklaratsiooni, ning nende kohustustega seotud piirangud pärast avalikust teenistusest lahkumist. Eelnõu kohaselt otsustatakse tähelepanu keskendada kõrgetele riigiametnikele. Ka sätestab seaduseelnõu selgesti, et asutuse juhataja võib nõuda teistelt oma asutuse ametnikelt majanduslike huvide deklaratsiooni esitamist. Keskendumine kitsamale ametnikeringile võimaldab süsteemi tõhustada;

täpsustatakse deklaratsioonides esitatavad andmed (praegu kohaldatava seaduse alusel ei kajasta andmed ametniku tegelikke majanduslikke huve). Seaduseelnõu kohaselt peab ametnik deklareerima muu hulgas ka oma kohustused teiste isikute ees ja teiste isikute kohustused tema ees, välismaal asuva vara jne, ning peale tema omandis olevate majade ja autode ka need, mida ta tegelikult kasutab;

luuakse võimalus esitada majanduslike huvide deklaratsioon elektrooniliselt ning luuakse eeltäidetud deklaratsioonivormidega spetsiaalne elektrooniline andmekogu. Muudest

andmekogudest (näiteks sõidukiregistrist jm) pärit andmed sisestatakse automaatselt ning ametnik lisab ainult puuduvad andmed⁹;

suurendatakse aruandlust avaliku kontrollimise abil. Andmekogu on avalik, välja arvatud juhul, kui eraelu puutumatus kaitse huvi on ülimuslik, ning igäüks võib kontrollida deklaratsiooni tõesust. Korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon ja/või asjakohane omavalitsuskomisjon võib kontrollida loetelusse kantud ametnike deklaratsioone omal algatusel ning iga isiku taotluse korral. Nad on ühtlasi volitatud nõudma ametnikelt täiendava teabe esitamist ning otsima asjakohast teavet muudest andmekogudest või kolmandatelt isikutelt. Ametniku koostatud deklaratsioone võib kontrollida selle asutuse juhataja, kus ametnik töötab, kuid neid võivad kontrollida ka õiguskaitseorganid eeluurimise käigus.

Peale selle tegeleb Justiitsministeerium seaduseelnõu koostamisega, mille kohaselt vaadatakse läbi huvide konflikte käsitlevad eeskirjad. See seaduseelnõu on mõeldud kohaldamiseks eespool nimetatust laiema ametnikeringi suhtes.

GRECO võtab esitatud teabe teadmiseks. Ta avaldab rahulolu seoses algatustega muuta praegust majanduslike huvide deklaratsioonide süsteemi, eelkõige deklaratsioonide tõesuse kontrollimist. Ta märgib, et uut seaduseelnõu kohaldatakse väiksema hulga kõrgete riigiametnike ja nende ametnike suhtes, kes oma asutuse juhataja otsuse kohaselt peavad esitama majanduslike huvide deklaratsiooni. Kuigi algses soovitusel märgiti, et on vaja läbi vaadata vara deklareerimise süsteem (eelkõige andmete kontrollimine) laiema riigiametnike kategooria puhul (st riigiametnike kategooria puhul, kelle suhtes kohaldatakse praegu kehtivat seadust), tunnistab GRECO, et ametnike hulga piiramine võimaldab majanduslike huvide deklaratsioonide süsteemi tõhustada. GRECO soovib Eesti ametiasutustel jätkata jõupingutusi uue seaduse võimalikult kiireks rakendamiseks. GRECO märgib samuti, et laiema riigiametnike kategooria suhtes kehtiv huvide konfliktide süsteem vaadatakse praegu läbi.

GRECO järeldeb, et IX soovitus on arvestatud rahuldavalt.

X soovitus.

GRECO soovitas laiendada teavitamiskohustust ka muudele korruptsioonijuhtudele peale altkäemaksude andmise ning sisse seada heausksete teavitajate ametlik kaitse.

Eesti ametiasutused teatavad, et 2004. aasta oktoobris muudeti korruptsioonivastase seaduse artiklit 23. Selle sätte kohaselt peab ametnik teatama isiku korruptiivsest tegevusest kas oma asutuse direktorile või kaitsepolitseile, prokurörile ja/või politseile¹⁰. Teataja isikuandmeid ei avaldata, välja arvatud juhul, kui teatamine on pahauskne.

GRECO võtab esitatud teabe teadmiseks. GRECO tuletab meelde, et visiidi ajal olid riigiametnikud üldiselt kohustatud teatama altkäemaksujuhtudest, kuid see lähenemisviis osutus liiga piiratuks. GRECO avaldab rahulolu 2004. aasta oktoobris toimunud korruptsioonivastase seaduse artikli 23 muutmise üle. Nüüd on riigiametnikud kohustatud teatama mitte ainult altkäemaksujuhtudest, vaid kõigist korruptiivsetest tegudest. Seoses soovituselise osaga on GRECO seisukohal, et informaatrite isikuandmete kaitse ja/või anonüümse teavitamise võimalus võivad olla informaatrite kasutamise süsteemi olulised osad. Sellest hoolimata ei piisa nendest meetmetest, et informaatoreid kättemaksu eest täielikult kaitsta.

GRECO järeldab, et X soovitus on osaliselt rakendatud.

XI soovitus.

GRECO soovitas koostada üldhinnangu korruptsiooni ennetavate meetmete rakendamise ja mõju kohta.

Eesti ametiasutused teatavad, et Justiitsministeerium algatas 2005. aasta kevadel korruptsiooni käsitleva sotsioloogilise uuringu. Uuringu „Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring” eesmärk oli: välja töötada indikaator, mis võimaldab mõõta korruptsiooni ennetavate meetmete toimet. Uuring tehti 2004. aasta detsembris kolmes osas: küsitlused elanikkonna hulgas (1002 andmeesitajat, personaalvestlused), ettevõtjate küsitlused (503 andmeesitajat, telefonivestlused) ja avaliku sektori töövõtjate küsitlused (901 andmeesitajat, veebipõhised vestlused). Tulemuste kokkuvõtte on Internetis (vt <http://www.korruptsioon.ee/9371>). Nagu strateegias on nimetatud,

tehakse selliseid uuringuid korrapäraselt. Uuringute tulemused avaldatakse üldsuse teadlikkuse tõstmiseks.

GRECO võtab teadmiseks Eesti ametiasutuste esitatud teabe. Ametiasutuste võetud meetmeid ei ole veel nõuetekohast hinnatud, kuid uuringu korraldamine selleks, et välja töötada indikaator, mis võimaldab mõõta korrupsioonivastaste ennetavate meetmete mõju, näitab, et sellist hinnangut koostatakse. GRECO tuletab meelde, et sellega seoses märgiti ka GRECO teises hindamisaruandes, et puuduvad andmed korrupsioonijuhtude ja muude korrupsiooniga seotud kohustuste rikkumise korral kohaldatavate distsiplinaarmenetluste ja sanktsioonide kohta. Kuna kõnealuste distsiplinaarmetmete andmed võivad eriti avalikus halduses anda väärtuslikku lisateavet valitsuse korrupsioonivastase poliitika toime kohta, soovitab GRECO jätkata Eesti ametiasutustel jõupingutusi sellise teabe kogumiseks.

GRECO järeldeb, et XI soovitus on arvestatud rahuldavalt.

XII soovitus.

GRECO soovitas uurida vajadust muuta karistusseadustiku 14. jaotist viisil, mis tagab selle kohaldamise ka olukorras, kui juriidiliste isikute toime pandud korrupsionisüüteo tulenevad sellest, et füüsiline isik on jätnud järelevalve- või kontrollkohustuse täitmata.

Eesti ametiasutused teatavad, et 28. detsembril 2005 esitati altkäemaksu andmise süüdistus esimest korda juriidilisele isikule¹¹. Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakond kavatses 2007. aastal korrupsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni artikli 18 lõike 2 alusel täiendavalt uurida karistusseadustiku artiklit 14, nimelt füüsilise isiku järelevalve või kontrolli puudumist. Praegu ei ole täiesti selge, kas juriidiline isik vastutab süüteo eest, mille on toime pannud tema volitusel tegutsev füüsiline isik, kui juhtiva ametiisiku või asutuse järelevalve- või kontrollkohustuse täitmata jätmise on võimaldanud süüteo toime panna (konventsiooni artikli 18 lõige 2).

GRECO avaldab rahulolu selle üle, et Eesti ametiasutused jagavad tema seisukohta, mille kohaselt karistusseadustiku artikli 14 praegune sõnastus ei sätesta ühemõtteliselt juriidilise isiku kriminaalvastutust, kui korruptsioonisüütegu on toime pandud kõnealuse juriidilise isiku juhtiva ametniku või asutuse järelevalvekohustuse täitmata jätmise tagajärjel. Ta märgib ametiasutuste kavatsust uurida täiendavalt seda küsimust 2007. aastal. GRECO loodab, et see muudab selgemaks asjaomased õigusaktid ja võimaldab sätestada juriidiliste isikute kriminaal-, tsiviil- või muu vastutuse täielikus kooskõlas kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni artikli 18 lõikega 2.

GRECO järeldab, et XII soovitus ei ole rakendatud.

XIII soovitus.

GRECO soovitas suurendada kuritegevuse tõkestamise ja uurimisega tegelevate asutuste ja prokuratuuri teadlikkust juriidiliste isikute kriminaalvastutust käsitlevate eeskirjade kohaldamise võimalustest ning juriidiliste isikutega seotud korruptsiooniprobleemidest; need teemad tuleks lülitada ka politseinike, prokuröride, kohtunike, maksuametnike ja riigi audiitorite koolitusprogrammidesse.

Eesti ametiasutused teatavad, et prokurörid ja politseinikud ei ole veel saanud juriidiliste isikute kriminaalvastutuse ulatuse ja rakendamise kohta eriväljaõpet. Samuti ei ole veel koolitusprogramme maksu- ja tolliametnikele ja riiklikele audiitoritele. Maksu- ja Tolliamet korraldas siiski kursuse teemal „Korruptsiooni tõkestamine Maksu- ja Tolliametis”.

Riigikontroll ei uuri kriminaalasju. Sellest tulenevalt on mõnikord seatud kahtluse alla, kas Riigikontroll neid erioskusi üldse vajab. Sellest hoolimata on korraldatud koolitusi avalike pakkumismenetluste auditeerimise alal, kus võib esineda korruptsiooni. Keerulisematel juhtudel võib Riigikontroll kasutada ajutisi eksperte või konsultante. Korruptsionikahtluse tekkimise korral võivad nad sellest teatada prokurörile, politseile või kaitsepolitseile Riigikontrolli seaduse § 51 lõike 3 kohaselt.

GRECO võtab teadmiseks Eesti ametiasutuste esitatud teabe. Ta märgib, et prokurörid ja politseinikud, aga ka muud asjakohased asutused ei ole seni võtnud meetmeid, et tõsta teadlikkust juriidiliste isikute kriminaalvastutusest ning juriidiliste isikutega seotud korrupsiooniprobleemidest. GRECO märgib, et kõnealuste muude asutuste panus on äärmiselt oluline nende õigusaktide tegelikuks rakendamiseks, mis on vajalikud korrupsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni, konkreetselt selle artikli 14 (majandusarvestusega seotud süüteod) ja artikli 18 (juriidiliste isikute vastutus) kohaldamiseks.

GRECO järeltab, et XIII soovitus ei ole rakendatud.

XIV soovitus.

GRECO soovitas suurendada koostööd asutuste vahel, kes tegelevad korrupsionisüütegude avastamisega, mille on toime pannud juriidilised isikud (näiteks revisjoniorganid, maksuamet, politsei ja prokuratuur), et pidevalt vahetada juriidiliste isikute ja äritavadega seotud teavet ning kooskõlastada haldus- ja kohtuasutuste tegevust.

Eesti ametiasutused teatavad, et on juhtumeid, millega seoses on vastastikku moodustatud töörühmi (politseinikud, maksu- ja tolliametnikud), et uurida juriidiliste isikute vastu algatatud kohtumenetlusi, mis on esmajoones Justiitsministeeriumi algatatud.

On loodud kaks andmejaotussüsteemi: 1) kohtute registriosakonna ning Maksu- ja Tolliameti vaheline süsteem. Maksu- ja Tolliamet teatab registriosakonna haldurile igast valeandmete esitamisest. Haldur võib alustada järelevalvemenetluse andmete täiendamiseks või juriidilise isiku registrist kustutamiseks. Alates 2006. aastast on audiitorid, notarid ja kohtutäiturid samuti kohustatud registriosakonna haldurile teatama kõigist neile teatavaks saanud valeteabe esitamise juhtudest; 2) kohtute registriosakonna ja audiitorkogu vaheline süsteem audiitorite paremaks kontrollimiseks. Audiitori võimalikust korrarikkumisest teavitab registriosakond audiitorkogu, kes võib alustada distsiplinaarmenetlust.

Maksu- ja Tolliamet ja Kaitsepolitsei kirjutasid 18. oktoobril 2005 alla kokkuleppele, mis sisaldab vastastikust teabejagamist ja koostööd. Määrati ka kontaktisikud. Koostöö tulemusena on kindlaks tehtud mitu altkäemaksu andmise juhtu. Samalaadset kokkulepet valmistatakse ette Maksu- ja Tolliameti ning Politseiameti vahel; selle kokkuleppe eesmärgiks on kutsetöoga seotud kuritegude parem avastamine.

Koostöö suurenemist audiitoritega pole siiski saavutatud. Justiitsministeerium kavatseb olukorda analüüsida 2006. või 2007. aastal ja välja anda seda küsimust käsitlevad soovitused.

GRECO võtab esitatud teabe teadmiseks. Ta avaldab rahulolu seoses soovitusel rakendamiseks võetud meetmetega ning soovib audiitoritel tugevdada jõupingutusi korrupsiooni vastu võitlemisel, eelkõige parandada koostööd teiste õigusalasest töös osalejate ja maksuametnikega.

GRECO järeldeb, et XIV soovitus on rakendatud rahuldavalt.

XV soovitus.

GRECO soovib luua koostöö või laiendada koostööd kahtlastest tehingutest teatama kohustatud eraõiguslike asutuste / eraisikute ja asjaomaste avalik-õiguslike asutuste vahel.

Eesti ametiasutused teatavad, et pärast rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse rakendamist 1. jaanuaril 2004 on teatamiskohustusega üksuste ja avalik-õiguslike asutuste vaheline koostöö hoogustunud. Pärast uue seaduse jõustumist on uutele teatamiskohustusega üksustele korraldatud mitu koolitusseminari¹². Samuti on rahapesu andmebüroo töötajad pidanud loenguid rahapesu tõkestamise teemal mitmel seminaril ja konverentsil ning ka kahepoolsetel kohtumistel eraõiguslike asutustega. teatamiste arv Eraõiguslikud asutused on pärast uue seaduse jõustumist kahtlastest tehingutest järjest sagedamini teatanud: 2003. aastal, enne uue seaduse jõustumist, sai rahapesu andmebüroo ühe kahtlase tehingu teate; 2004. aastal saadi 14 kahtlase tehingu teadet ning 2005. aastal sai rahapesu andmebüroo eraõiguslikest asutustest 12 kahtlase tehingu teadet. 2006. aasta esimese nelja kuu jooksul on ta saanud juba 24 teadet kahtlase tehingu kohta. Lõpuks moodustati selleks, et edaspidi parandada koostööd, 11. mail 2006 rahapesu ja

terrorismi rahastamisest tulenevate küsimuste lahendamiseks valitsuskomisjon (valitsuse määrus nr 285). Komisjoni koosseisus on esindajad mitmest asutusest ja teatamiskohustusega üksusest, näiteks valuutavahetusbüroodest, Eesti Pangaliidust, Hasartmängude Korraldajate Liidust, Tallinna Börsilt, Eesti Liisinguühingute Liidust, Eesti Kindlustusseltside Liidust jne.

GRECO võtab teadmiseks Eesti ametiasutuste esitatud teabe. Ta avaldab rahulolu seoses valitsuskomisjoni moodustamisega, kelle ülesandeks on rahapesu ja terrorismi rahastamisest tulenevate küsimuste lahendamine, ning on veendunud, et toimima hakates suurendab komisjon nii kahtlastest tehingutest teatama kohustatud konkreetsete asutuste/kutseesindajate ja õiguskaitseorganite kui ka muude avalike asutuste koostööd korruptsioonijuhtumitega tegelemisel.

GRECO järeldeb, et XV soovitus on arvestatud rahuldavalt.

III. Järeldused

Eespool öeldut silmas pidades järeldeb GRECO, et Eesti on kaks kolmandikku teises hindamisaruandes sisalduvatest soovitustest rahuldavalt rakendanud või neid rahuldavalt arvestanud. XIV soovitus on rakendatud rahuldavalt. II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, XI ja XV soovitus on arvestatud rahuldavalt. I, III ja X soovitus on osaliselt rakendatud; XII ja XIII soovitus ei ole rakendatud.

GRECO palub Eesti delegatsiooni juhil esitada täiendav teave I, III, X, XII ja XIII soovituse rakendamise kohta 31. maiks 2008.

¹. Seadus, kui see võetakse vastu ettenähtud kujul, võimaldab konfiskeerida kolmandale isikule kuuluvad süüteo vahendid, kui kolmas isik on vähemalt kergemeelsuse tõttu aidanud neid vahendeid kasutada süüteo toimepanemisel või ettevalmistamisel, on omandanud need täielikult või olulises osas süüteo toimepanija arvel, kingitusena või muul viisil tavapärasest turuhinnast oluliselt soodsamalt, või kui ta teadis, et süüteo vahendid võõrandatakse talle konfiskeerimise vältimiseks (seaduseelnõu § 83 lõige 3). Peale selle on võimalik konfiskeerida süüteoga saadud vara kolmandalt isikult, kui see on omandatud täielikult või olulises osas süüteo toimepanija arvel, kingitusena või muul viisil tavapärasest turuhinnast oluliselt soodsamalt või kui kolmas isik teadis, et vara võõrandatakse talle konfiskeerimise vältimiseks (seaduseelnõu § 83¹ lõige 2). Seaduseelnõus nähakse ette ka kuriteo

tulemusena omandatud vara nn laiendatud konfiskeerimine. Laiendatud konfiskeerimise alusel võib kohus konfiskeerida kolmanda isiku vara, mõistes isiku süüdi kuriteos ja karistades teda üle kolmeaastase vangistusega, kui kuriteo olemuse, isiku legaalse sissetuleku ja varandusliku olukorra ning elatustaseme erinevuse või muu põhjuse tõttu on alust eeldada, et süüteo toimepanija on saanud vara ebaseaduslikult ning kui kolmas isik on omandanud selle vara täielikult või olulises osas süüteo toimepanija arvel, kingitusena või muul viisil tavapärasest turuhinnast oluliselt soodsamalt või kui kolmas isik teadis, et vara võõrandatakse talle konfiskeerimise vältimiseks (seaduseelnõu § 83² lõige 2).

². Näiteks kui füüsiline isik annab kellelegi altkäemaksu oma äriühingule lepingu saamiseks, peaks olema võimalik konfiskeerida juriidiliste isikute tulu. Ei ole selge, kas seaduseelnõu § 83¹ lõige 2 hõlmab sellise juhu, kuna kõnealune tulu ei ole vara, mis on omandatud kingitusena või tavapärasest turuhinnast olulisemal määral soodsamalt, ega vara, mis on juriidilisele isikule võõrandatud konfiskeerimise vältimiseks.

³. Selline otsus tehti prokuröride omavahelisel kohtumisel 26. augustil 2005.

⁴. Projekti ingliskeelne kirjeldus ja aruanne on veebilehel: <http://www.korruptsioon.ee/6187>.

⁵. GRECO sai teada, et täiendav koolitus prokuröridele ja kohtunikele korraldatakse pärast uue kriminaalseadustiku vastuvõtmist. See koolitus on kavas 2007. aasta aprillis või mais.

⁶. Uuringu eestikeelne aruanne on kättesaadav aadressil

http://www.riigikantselei.ee/failid/avaliku_teenistuse_uuring_2006.pdf Uuringu aruande ingliskeelne kokkuvõte on aadressil: http://www.nispa.sk/portal/conf_paper_detail.php?cid=14&p=651&pid=3001.

⁷. Uuringut korraldatakse 2006. aasta teisel poolel. Tulemused tehakse kättesaadavaks 2007. aasta alguses.

⁸. Eelnõu edastati valitsusele 2006. aasta septembris.

⁹. Andmekogu haldab Registrate ja Infosüsteemide Keskus: http://www.eer.ee/index_eng.phtml.

¹⁰. Korruptsioonivastase seaduse paragrahvis 5 on sätestatud, et „korruptiivne tegu” on ametisiku poolt ametiseisundi kasutamine omakasu saamise eesmärgil, tehes põhjendamatu või õigusvastaseid otsuseid või toiminguid või jättes tegemata õiguspäraseid otsuseid või toiminguid.

¹¹. Kaevandamiseeskirju rikkunud maksis äriühing kontrollijale altkäemaksuna 1785 eurot, et vältida karistuse määramist. Toimepanijat karistati tingimisi. Äriühingule määrati 3205 euro suurune rahaline karistus.

¹². Näiteks 2005. aastal korraldati koolitusi kasiinotöötajatele, 2006. aastal notaritele, juristidele, audiitoritele, rahavahetusbüroode ja rahaülekannetega tegelevate asutuste töötajatele ning vääriskaupade vahendajatele.