

Strasbourg, 16. mai 2012

Greco RC-III (2012) 1E

Kolmas hindamisvoor

Teine vastavusaruanne Eesti kohta

„Inkrimineerimised (ETS 173 ja 191, GPC 2)“

* * *

„Erakondade rahastamise läbipaistvus“

Vastu võetud GRECO
55. täiskogu istungil
(Strasbourg, 14.-16. mai 2012)

I. SISSEJUHATUS

1. Käesolevas teises vastavusaruandes hinnatakse meetmeid, mis Eesti ametivõimud on pärast eelmise vastavusaruande kinnitamist võtnud rakendamaks kolmanda voo hindamisaruandes Eesti kohta tehtud GRECO soovitusi. Kolmandas hindamisvoorus käsitletakse kahte järgmist erinevat teemat:
 - **I teema – Inkrimineerimised:** Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni (ETS 173) artiklid 1a ja 1b, 2–12, 15–17, 19 lg 1, selle lisaprotokolli (ETS 191) artiklid 1–6 ja juhtpõhimõte 2 (korruptsiooni tunnistamine kuriteoks).
 - **II teema – Erakondade rahastamise läbipaistvus:** Erakondade ja valimiskampaaniate rahastamise ühiste korruptsioonivastaste eeskirjade soovitus Rec(2003)4 artiklid 8, 11, 12, 13b, 14 ja 16, ja – üldisemalt – juhtpõhimõte 15 (erakondade ja valimiskampaaniate rahastamine).
2. Kolmanda voo hindamisaruande võttis GRECO vastu oma 37. täiskogu istungil (4. aprillil 2008) ning avaldas 15. aprillil 2008, pärast seda, kui Eesti ametivõimud olid selle kinnitanud (Greco Eval III Rep (2007) 5E, [I teema](#) ja [II teema](#)). Järgmise vastavusaruande ([Greco RC-III \(2010\) 1E](#)) võttis GRECO vastu oma 46. täiskogu istungil (22.-26. märtsil 2010) ning avaldas 23. septembril 2010, pärast seda, kui Eesti ametivõimud olid selle kinnitanud.
3. GRECO töökorra reeglite kohaselt esitasid Eesti ametivõimud oma teise olukorra aruande lisateabega nende soovitude rakendamiseks võetud meetmete kohta, mis eelmise vastavusaruande kohaselt olid rakendamata või osaliselt rakendatud. Olukorra aruanne laekus 30. septembril 2011 ning see võeti teise vastavusaruande aluseks.
4. GRECO tegi Ungarile ja Ameerika Ühendriikidele ülesandeks nimetada seoses vastavusmenetlusega ametisse ettekandjad. Teise vastavusaruande osas määrati ettekandjaks Ühendriikide nimel Ameerika Ühendriikide Valitsemiseetika büroo direktori asetäitja Ms Jane LEY ja Ungari nimel Ungari Avaliku halduse ja justiitsministeeriumi kriminaalseadusandluse osakonna õigusnõustaja Ms Viktória SOÓS. Teise vastavusaruande koostamisel abistas ettekandjaid GRECO sekretariaat.

II. ANALÜÜS

I teema: Inkrimineerimised

5. Tuletati meelde, et I teemaga seoses andis GRECO oma hindamisaruandes Eestile 8 soovitusi ning et eelmises vastavusaruandes loeti V soovitus rahuldavalt rakendatuks. Järgnevalt käsitletakse ülejäänud soovitude rakendamist.
6. Eesti ametivõimud teatavad, et karistusseadustiku (KarS) muutmise eelnõus, mis võeti arvesse eelmises vastavusaruandes ja mis olid seotud I kuni IV, VII ja VIII soovitusega, ei ole vastu võetud. 6. märtsil 2011 toimunud Riigikogu valimiste tõttu tuli Riigikogule esitatud seaduseelnõud menetlusest tagasi võtta. Ametivõimud lisavad, et uues valitsuses koostab Justiitsministeerium uut KarS muutmise eelnõud, mis sisaldab ka GRECO soovitustes märgitud.
I soovitus.

7. *GRECO soovitas tagada, et riigisiseste täiskogude, välisriikide täiskogude ja rahvusvaheliste parlamentaarsete assambleede liikmete aktiivne ja passiivne altkäemaks tunnistatakse kuriteoks korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni (ETS 173) artiklite 4, 6 ja 10 kohaselt.*
8. GRECO meenutab, et riigisiseste täiskogude ja välisriikide täiskogude liikmete altkäemaksu kuriteoks tunnistav uus seadusandlus oli vastu võetud. Samas olid seaduseelnõud, mis sätestasid ametiisiku määratluse ning olid suunatud riigisiseste kogude liikmete aktiivse ja passiivse altkäemaksu kuriteoks tunnistamisele, alles Riigikogule menetlemiseks esitatud. Seetõttu ei olnud soovitusel rakendamine veel lõplik.
9. Ametivõimud teatavad nüüd, et ametiisiku määratluse sätestavad muudatuseelnõud võeti menetlusest tagasi ja et koostamisel on uus KarS muutmise eelnõu.
10. GRECO kahetseb, et seaduseelnõud, mis sätestasid ametiisiku määratluse ning olid suunatud riigisiseste kogude liikmete aktiivse ja passiivse altkäemaksu kuriteoks tunnistamisele, ei ole vastu võetud. GRECO palub tungivalt ametivõimudel see küsimus uude KarS muudatuseelnõusse kaasata ja eelnõu võimalikult kiiresti vastu võtta.
11. GRECO järeldab, et I soovitus on endiselt osaliselt rakendatud.

II soovitus.

12. *GRECO soovitas muuta praegu kehtivaid õigusakte seoses altkäemaksuga erasektoris, et hõlmata selgesti kõik erasektori üksusi juhtivad või nendes mis tahes tööülesandeid täitvad isikud, nagu on sätestatud korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni (ETS 173) artiklites 7 ja 8.*
13. GRECO meenutab, et eelmise vastavusaruande kohaselt oli see soovitus osaliselt rakendatud, kuna Riigikogule olid esitatud KarS § 288 lg 2 muudatuseelnõud, mis sätestasid erasektori altkäemaksuga hõlmatud isikute laiem määratluse.
14. Ametivõimud teatavad nüüd, et muudatuseelnõud võeti menetlusest tagasi ja et koostamisel on uus KarS muutmise eelnõu.
15. GRECO kahetseb, et muudatuseelnõud, mis sätestasid erasektori altkäemaksuga hõlmatud isikute laiem määratluse, ei ole vastu võetud. GRECO märgib, et KarS uus muudatuseelnõu on koostamisel, kuid kuna uus eelnõu ei ole veel valminud ega Riigikogule esitatud ja kuna puudub igasugune konkreetne teave selle sisu kohta, saab GRECO järeldada ainult seda, et hiljutised sündmused on tagasisamm võrreldes eelmise vastavusaruande kinnitamise ajaga. GRECO palub tungivalt ametivõimudel erasektori altkäemaksuga hõlmatud isikute laiem määratlus uude KarS muudatuseelnõusse kaasata ja eelnõu võimalikult kiiresti vastu võtta.
16. GRECO järeldab, et II soovitus ei ole rakendatud.

III soovitus.

17. *GRECO soovitas tunnistada kuriteoks oma riigi ja välisriigi vahekohtunike aktiivne ja passiivne altkäemaks korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni lisaprotokoll (ETS 191) artiklite 2, 3 ja 4 kohaselt ning allkirjastada ja ratifitseerida see õigusakt võimalikult kiiresti.*
18. GRECO meenutab, et eelmise vastavusaruande kohaselt oli see soovitus osaliselt rakendatud, kuna Riigikogule olid esitatud KarS § 288 lg 2 muudatuseelnõud, mis sätestasid ametiisikute laiemat määratlust, mis hõlmas sõnaselgelt oma riigi ja välisriigi vahekohtunikke ning kuna oli plaanis pärast nende muudatuseelnõude vastuvõtmist allkirjastada ja ratifitseerida korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni lisaprotokoll (ETS 191).
19. Ametivõimud teatavad, et muudatuseelnõud võeti menetlusest tagasi ja et koostamisel on uus KarS muutmise eelnõu.
20. GRECO kahetseb, et KarS § 288 lg 2 muudatuseelnõud, mis sätestasid ametiisikute laiemat määratlust, mis hõlmas sõnaselgelt oma riigi ja välisriigi vahekohtunikke, ei ole vastu võetud ning palub tungivalt ametivõimudel see küsimus uude KarS muudatuseelnõusse kaasata ning võimalikult kiiresti eelnõu vastu võtta ja korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni lisaprotokoll (ETS 191) allkirjastada ja ratifitseerida.
21. GRECO järeldeb, et III soovitus ei ole rakendatud.

IV soovitus.

22. *GRECO soovitas tagada, et pistise süütegu, kui sellele eelneb varasem altkäemaksu süütegu (ja vastupidi), võetakse arvesse raskendava asjaoluna.*
23. GRECO meenutab, et eelmise vastavusaruande kohaselt oli see soovitus osaliselt rakendatud, kuna Riigikogule oli esitatud KarS § 293 (pistise võtmine) ja KarS § 294 (alkäemaksu võtmine) muutmise eelnõu, mille kohaselt kummagi süüteo puhul võib varasem altkäemaksu või pistise võtmine tuua kaasa kuni kolmeaastase vangistuse asemel kuni viieaastase vangistuse ning kuna oli plaanis analoogselt muuta KarS § 297 (pistise andmine) ja KarS § 298 (alkäemaksu andmine).
24. Ametivõimud teatavad nüüd, et muudatuseelnõud võeti menetlusest tagasi ja et koostamisel on uus KarS muutmise eelnõu.
25. GRECO kahetseb, et muudatuseelnõud, mille kohaselt nii altkäemaksuga seotud süütegude kui pistisega seotud süütegude puhul võib varasem altkäemaksu või pistise võtmine tuua kaasa raskema karistuse, ei ole vastu võetud. GRECO palub tungivalt ametivõimudel see küsimus uude KarS muudatuseelnõusse kaasata ja eelnõu võimalikult kiiresti vastu võtta.
26. GRECO järeldeb, et IV soovitus ei ole rakendatud.

VI soovitus.

27. *GRECO soovitas i) tunnistada kuriteoks aktiivne mõjuvõimuga kauplemine kui iseseisev süütegu; ii) lisada soodustuse nõudmine passiivse mõjuvõimuga kauplemise süütegude hulka; ning iii) selgitada mõistet „mõju ebaseaduslik kasutamine“ eesmärgiga tagada, et kõik ebaseadusliku mõjutamise väidetavad või kindlakstehtud juhtumid oleksid hõlmatud.*
28. GRECO meenutab, et seda soovitust ei olnud rakendatud. Eelmise vastavusaruande kinnitamise ajal oli selle soovituse rakendamine vaid lisatud Justiitsministeeriumi tööplaani.
29. Ametivõimud rõhutavad nüüd, et selle soovituse rakendamist, mis sõltub Justiitsministeeriumi 2011. aasta tööplaanist ja lobitöö reeglite käimasolevast analüüsist (mille esimene versioon on juba koostatud), arutatakse KarS praeguse muudatuseelnõu koostamise käigus.
30. GRECO järeltab, et VI soovitust ei ole endiselt rakendatud.

VII soovitus.

31. *GRECO soovitas kaotada mõlemapoolselt süüteks tunnistamise nõue välisriigis toimepandud altkäemaksu ja mõjuvõimuga kauplemise süüteo puhul.*
32. GRECO meenutab, et KarS 1. peatüki §-i 7, mis käsitleb kriminaaljurisdiktsiooni, oli muudetud eesmärgiga suurendada Eesti jurisdiktsiooni ulatust altkäemaksu süütegude (pistis kaasaarvatud) ja mõjuvõimuga kauplemise puhul. Samas kaotas KarS § 7 lg 2 mõlemapoolselt süüteks tunnistamise nõude korrupsiooni süütegude korral üksnes osaliselt – ilmses näiteks, et see määratlus ei hõlmanud välisriigis toimepandud erasektori altkäemaksu – ja seetõttu loeti see soovitus ainult osaliselt rakendatuks.
33. Ametivõimud kordavad, et koostamisel on uus KarS muudatuseelnõu.
34. GRECO järeltab, et VII soovitus on endiselt osaliselt rakendatud.

VIII soovitus.

35. *GRECO 32. GRECO soovitas kehtestada jurisdiktsioon välismaal toimepandud altkäemaksu ja mõjuvõimuga kauplemise süütegude suhtes, mille on toime pannud või milles on osalenud Eesti ametiisikud ja riigisiseste täiskogude liikmed, kes ei ole Eesti kodanikud.*
36. GRECO meenutab, et seda soovitust ei olnud rakendatud, kuna GRECO ei näinud, et KarS § 7 lg 2 muudetud sõnastuses reguleeriks olukordi, kus korrupsiooni süüteod pannakse välismaal toime riigisiseste ametiisikute või riigisiseste täiskogude liikmete poolt või nendega seoses juhul, kui nad ei ole selle riigi kodanikud, kus nad ametiisiku ülesandeid täidavad.
37. Ametivõimud kordavad, et koostamisel on uus KarS muudatuseelnõu.
38. GRECO järeltab, et VIII soovitust ei ole endiselt rakendatud.

II teema: Erakondade rahastamise läbipaistvus

39. Tuletati meelde, et II teemaga seoses andis GRECO oma hindamisaruandes Eestile 9 soovitus. Pärast seda, kui Justiitsministeerium oli koostanud erakondade ja valimistel kandideerivate isikute rahastamise seaduse eelnõu (edaspidi „EKS-i eelnõu“), mille Valitsus oli kinnitanud ja mille kohta eeldati, et see vahetab välja olemasoleva erakonnaseaduse (EKS), loeti eelmises vastavusaruandes kõik soovitused (I – IX) osaliselt rakendatuteks.
40. Nüüd teatavad ametivõimud kõigi 9 soovituse osas, et on vastu võetud uus seadusandlus, mis vastab nende soovitude nõuetele. Erakonnaseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus, mis võeti vastu 25. novembril 2010 ja jõustus 1. aprillil 2011, tõi sisse uue regulatsiooni, mis kohaldub erakondade ja valimistel kandideerivate isikute rahastamisele. Sellega muudeti olemasolevat seadusandlust, täpsemalt EKS-i, selle asemel et luua täiesti uus seadusandlik raamistik nagu seda nägi ette eelnimetatud EKS-i eelnõu. Samas rõhutavad ametivõimud, et vastu võetud muudatused on suures osas identsed EKS-i eelnõus ettenähtutega. Ametivõimud märgivad, et reformi tulemusena sätestab EKS ühtsed reeglid erakondadele, erakondade nimekirjades kandideerivatele isikutele, valimisliitudele, valimisliitude nimekirjades kandideerivatele isikutele ja üksikkandidaatidele. Lisaks loodi Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon (edaspidi „järelevalvekomisjon“), millele anti erakondade rahastamise üle järelevalve teostamise ülesanne.

I soovitus.

41. *GRECO soovitas laiendada otse või kaudselt erakondadega seotud või muul viisil erakondade mõju all olevate üksuste määratlust ning teha erakondadele kohustuslikuks lülitada need üksused nii oma aastaaruannetesse kui ka valimiskampaania rahastamise aruannetesse.*
42. GRECO meenutab, et EKS-i eelnõu, mis oli eelmise vastavusaruande kinnitamise ajal Riigikogule esitatud, sätestas erakonnaga seotud üksuste laiema määratluse ja kohustas erakondi lülitama seotud üksuste finantsandmed oma aruannetesse.
43. Ametivõimud teatavad nüüd seoses soovituse esimese poolega, et EKS-i 2010. aasta muudatused sätestavad erakonnaga seotud üksuse laiema määratluse. EKS § 12⁶ lg 1 muudetud „sidusorganisatsiooni“ määratlus hõlmab mitte ainult mittetulundusühinguid, vaid ka sihtasutusi, mille asutajaks või liikmeks on erakond ja mille tegevus on suunatud erakonna eesmärkide saavutamisele (välja arvatud Euroopa tasandi poliitilised sihtasutused, mille tegevus, rahastamine ja järelevalve on reguleeritud mitte EKS-iga, vaid Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrusega (EC) nr. 2004/2003). EKS-i kohaselt ei pea erakonna ja sidusorganisatsiooni vahel õiguslikku sidet olema. Ja veel, et vältida erakonna tegevuse teostamist teiste juriidiliste isikute kaudu, keelab EKS erakondadel olla ühegi muu juriidilise isiku asutaja, liige, aktsionär või osanik.
44. Ametivõimud teatavad seoses soovituse teise poolega, et EKS § 12⁶ lg 5, kohaselt on erakonnad kohustatud teavitama oma sidusorganisatsioonidest järelevalvekomisjoni. EKS § 12⁸ lg 1 ja § 12⁹ lg 4 kohaselt on erakonnad samuti kohustatud lülitama sidusorganisatsioonid nii oma valimiskampaania rahastamise aruannetesse kui kajastama nende organisatsioonide poolt tehtud kulutused oma aastaaruannetes. Ametivõimud lisavad, et erakondade kohustus avalikustada saadud annetused ja liikmemaksud oma veebilehtedel (EKS § 12³ lg 7) laieneb ka nende sidusorganisatsioonide saadud annetustele ja liikmemaksudele (kui selliseid on) (EKS § 12 lg 1).

45. Ametivõimud teatavad lõpuks, et kui sidusorganisatsioon püüab tehtud kulutusi või saadud tulusid järelevalvekomisjoni eest varjata, siis peab järelevalvekomisjon esitama ettekirjutuse, milles nõuab saadud tulude kandmist riigi eelarvesse (EKS § 12 lg 9). Ametivõimud märgivad, et järelevalvekomisjon võib nõuda lisateavet sidusorganisatsiooni tehtud kulutuste või saadud tulude kohta.
46. GRECO kiidab heaks, et on vastu võetud muudatused, mis sätestavad erakonnaga – sealhulgas sihtasutusega – seotud üksuse laiema määratluse ning erakondade kohustuse kajastada sidusorganisatsioonide finantsandmeid oma valimiskampaania rahastamise aruannetes, aastaaruannetes ja veebilehtedel.
47. GRECO järeldeb, et I soovitus on rahuldavalt rakendatud.

II soovitus.

48. *GRECO soovitas tagada, et liikmemaksud ei kahjustaks annetuste läbipaistvuse põhimõtet.*
49. GRECO meenutab, et EKS-i eelnõu sisaldas sätteid, mis olid suunatud liikmemaksude läbipaistvuse parendamiseks, täpsemalt nõudsid, et erakonnad avaldaksid liikmemaksu tasuja isikuandmed ja liikmemaksu summa avalikus registris.
50. Ametivõimud märgivad, et 2010. aasta reformi raames täiendati EKS-i uute sätetega, mille kohaselt erakondadel on kohustus annetused ja liikmemaksud eraldi registreerida ning avaldada kvartali esimese kuu kümnendal kuupäeval erakonna poolt peetavas ja erakonna veebilehel avaldatavas avalikus registris. Avaldatavad andmed hõlmavad liikmemaksu tasuja nime, isikukoodi, liikmemaksu suurust ja maksmise kuupäeva, vt. EKS § 12³ lg 7 ja lg 9. Ametivõimud lisavad, et need erakondadele esitatavad nõuded laienevad ka erakondade sidusorganisatsioonide saadud liikmemaksudele (kui selliseid on) (EKS § 12⁶ lg 1).
51. GRECO võtab teadmiseks, et on vastu võetud muudatused, mis sätestavad liikmemaksudele samasugused läbipaistvuse reeglid nagu annetustele kehtivad reeglid ning mis tänu sellele kõrvaldavad kõnealuse soovituse aluseks olnud puudused.
52. GRECO järeldeb, et II soovitus on rahuldavalt rakendatud.

III soovitus.

53. *GRECO soovitas nõuda erakondadelt, sõltumatutelt kandidaatidelt ja valimisliitudelt üksikasjalikumaid ja täielikumaid aruandeid valimiskampaaniate kohta, milles tulud ja kulud oleksid ettenähtud viisil eraldi loetletud.*
54. GRECO meenutab, et EKS-i eelnõus olid sätestatud vanast seadusest üksikasjalikumad eeskirjad valimiskampaania rahastamise aruannete sisu kohta ning et Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon oli koostanud uued juhtnöörid, mille eesmärgiks on erakondade abistamine kampaaniate kulude kohta aru andmisel.
55. Ametivõimud rõhutavad, et 2010. aastal muudeti EKS-i, sätestades üksikasjalikumad eeskirjad valimiskampaaniate tulude ja kulude eraldi loetlemise kohta valimiskampaania rahastamise aruannetes ning et need reeglid kehtivad nii erakondadele kui sõltumatutele kandidaatidele valimisliitudele (vt. EKS § 5¹ lg 1 ja § 5² lg 5). Muuhulgas peab aruannetes ära tooma saadud

vahendite tüübi, vahendid eraldanud isiku nime ja isikukoodi või juriidilise isiku puhul registrikoodi ning vahendite väärtuse ja laekumise kuupäeva (EKS § 12⁸ lg 4-6). Samuti reguleeritakse üksikasjalikult nõudeid aruandes märgitavate kulude kohta, nagu näiteks side-, tööjõu- ja reklaamikulud, kulud publikatsioonidele jne., näiteks kohustatakse avaldama saaja isikuandmed, makse kirjelduse ja suuruse ning makse aluseks oleva arve numbri. Ametivõimud rõhutavad veel, et lisaks nimetatud reeglitele valimiskampaania rahastamise aruannete kohta on erakonnad kohustatud saadud annetused ja liikmemaksud üks kord kvartalis oma veebilehel avaldama. Samuti on edasi arendatud valimisliitude aruandlusele esitatavaid nõudeid, nimelt peavad valimisliidud esitama valimiskampaania rahastamise aruanded isegi juhul, kui nad enne valimiste päeva või valimiskampaania rahastamise aruannete esitamise tähtaega tegevuse lõpetavad. Lisaks peavad valimisliidud esitama järelevalvekomisjonile kvartaliaruanded saadud annetuste kohta. On ka sätestatud, et valimisliidu juht vastutab valimisliidule seadusandlusega andud kohustuste täitmise eest (EKS § lg 5¹).

56. Ametivõimud rõhutavad ka, et järelevalvekomisjoni poolne valimiskampaania rahastamise aruannete kontrollimine põhineb Riigikogu korrupsioonivastase erikomisjoni poolt koostatud juhtnööridel, milline erikomisjon oli enne 2010. aasta reformi järelevalve eest vastutav üksus. Järelevalvekomisjon on edastanud kõigile erakondadele juhtnöörid annetuste ja liikmemaksud aruandluse ühtlustamiseks ning seadusandlusest tulenevatele nõuetele vastavuse tagamiseks. Neid juhtnööre uuendati seoses 2011. aasta Riigikogu valimistega.
57. GRECO võtab teadmiseks esitatud teabe, et erakondadele, valimisliitudele ja sõltumatutele kandidaatidele esitatud nõuded valimiskampaaniate rahastamise aruandluse kohta on üksikasjalikud sätestatud ning et pädev järelevalveüksus on kehtestanud juhised nende sätete õigeks ja ühtseks kohaldamiseks.
58. GRECO järeldeb, et III soovitus on rahuldavalt rakendatud.

IV soovitus.

59. *GRECO soovitas nõuda erakondadelt, sõltumatutelt kandidaatidelt ja valimisliitudelt saadud annetuste (sularahaliste ja mitte-sularahaliste) avaldamist seadusega kindlaksmääratud korrapäraste ajavahemike järel, vajaduse korral ka valimiskampaania kestel.*
60. GRECO meenutab, et EKS-i eelnõu kohaselt olid erakonnad kohustatud saadud annetused regulaarselt avaldama. Samas ei esitatud tõendeid mingisugusegi edasimineku kohta seoses valimisliitude ja sõltumatute kandidaatide avaldamiskohustusega.
61. Ametivõimud teatavad nüüd, et pärast 2010. aasta seadusemuudatuste vastuvõtmist on erakonnad kohustatud avaldama kvartali esimese kuu kümnendal kuupäeval oma veebilehel avaldatavas avalikus registris nii nende endi kui nende sidusorganisatsioonide saadud annetused (ja liikmemaksud) (EKS § 12³ lg 7). See nõue hõlmab ka mitterahalisi annetusi, mille väärtus tuleb välja arutada. Valimisliitudega seoses teatavad ametivõimud, et valimisliidud on nüüd kohustatud esitama järelevalvekomisjonile kvartaliaruanded saadud annetuste kohta (EKS § 5¹ lg 2). Ametivõimud rõhutavad, et ei pidanud vajalikuks kehtestada eeltoodud igakvartalilisele aruandlusele täiendavat aruandlust valimiskampaania ajaks. Samas rõhutavad ametivõimud, et erakondadel ja valimisliitudel on kohustus esitada järelevalvekomisjonile oma pangakontode andmed, et tagada järelevalve rahaliste vahendite liikumise üle (EKS § 12⁵ ja § 5¹ lg 1).

62. Sõltumatute kandidaatidega seoses viitavad ametivõimud nende kohustusele esitada valimiskampaania rahastamise aruannetes teave saadud annetuste kohta. Ametivõimud lisavad, et samuti on sõltumatud kandidaadid kohustatud teavitama järelevalvekomisjoni oma arvelduskontodest, mida valimistel kasutati (EKS § 5² lg 1 ja § 12⁵) ning et kahtluste tekkimisel võib järelevalvekomisjon pöörduda Maksu- ja Tolliameti poole, et saada järelevalvekomisjoni funktsioonide täitmiseks vajalikus ulatuses teavet kandidaatide majanduslike huvide kohta. Ametivõimud rõhutavad, et Eesti poliitilises süsteemis domineerivad erakonnad ning et täiendav nõue avalikustada sõltumatute kandidaatide saadud annetused enne valimisi paneks nii kandidaatidele kui järelevalvekomisjonile ebaproportsionaalselt suure koormuse.
63. GRECO kiidab heaks, et on vastu võetud selged reeglid erakondade ja valimisliitude saadud annetuste regulaarse avaldamise kohta. Samas GRECO kahetseb, et sarnaseid reegleid ei ole kehtestatud sõltumatutele kandidaatidele, kes peavad avaldama teave saadud annetuste kohta ainult pärast valimisi esitatavates valimiskampaania rahastamise aruannetes. GRECO võtab teadmiseks, et ametivõimud loevad sõltumatutele kandidaatidele täiendava valimiste eelse avalikustamise nõude kehtestamist ebaproportsionaalseks meetmeks, kuid GRECO soovib siiski rõhutada, et soovitus on selline täiendav avalikustamine optimaalse läbipaistvuse saavutamiseks selgelt nõutav.
64. GRECO järeldeb, et IV soovitus on osaliselt rakendatud.

V soovitus.

65. *GRECO soovitas, et erakondade aastaaruannete avaldamise ajakava peab olema seadusega täpselt kindlaksmääratud.*
66. GRECO meenutab, et EKS-i eelnõu kohaselt pidid erakonnad esitama majandusaasta aruande hiljemalt järgneva aasta 30. juuniks kohtu registriosakonnale.
67. Ametivõimud märgivad, et 2010. aasta seadusemuudatused sisaldavad sätet, mis on sarnane sellele, mida sisaldas EKS-i eelnõu, mis oli eelmise vastavusaruande kinnitamise ajal Riigikogule esitatud. Uue EKS § 12⁹ kohaselt on erakonna majandusaastaks kalendriaasta ning erakonnad peavad esitama majandusaasta aruande hiljemalt järgneva aasta 30. juuniks kohtu registriosakonnale, mis omakorda vastutab aruannete Internetis (veebipäringusüsteemis) avaldamise eest.
68. GRECO kiidab heaks vastuvõetud seadusemuudatused, mille kohaselt endine süsteem, kus erakondade aruannete avaldamine oli erakondade endi ülesanne, asendati süsteemiga, kus selle eest vastutavad ametivõimud, st pädevad kohtud. Koos seadusandluses sätestatud tähtaegadega, mille jooksul erakonnad peavad oma aruanded pädevatele kohtutele esitama, on taolise mudeli abil tõenäoliselt võimalik lahendada hindamisaruandes kirjeldatud probleem, mis seisneb selles, et Eestis avaldavad erakonnad oma aruandeid organiseerimata moel ja kui üldse, siis võimalikult hilja.
69. GRECO järeldeb, et V soovitus on rahuldavalt rakendatud.

VI ja VII soovitus.

70. *GRECO soovitas, et lisaks kampaania rahastamise kontrollimisele tuleks kontrollida ka erakondade muud majandustegevust (VI soovitus)*

71. *GRECO soovitas teha erakondade ja valimiskampaaniate rahastamise kontrollimine ülesandeks sõltumatule organile, kellel on mandaat, volitused, rahalised vahendid ja personal rahastamise tõhusaks kontrollimiseks, poliitilise tegevuse rahastamist käsitlevate eeskirjade võimalike rikkumiste uurimiseks ning vajaduse korral sanktsioonide kehtestamiseks. (VII soovitus)*
72. GRECO meenutab, et EKS-i eelnõus oli ette nähtud, et endine süsteem, kus erakondade rahastamist kontrollis Riigikogu erikomisjon, asendatakse mudeliga, kus erakondade igasuguse rahastamise kontrollimine (nii erakondade tavalise rahastamise kui valimiskampaaniate rahastamise osas) läheb Vabariigi Valimiskomisjoni vastutusele.
73. Ametivõimud teatavad nüüd, et 2010. aasta EKS-i muudatuste raames otsustati luua järelevalvekomisjon kui uus üksus, võttes aluseks Vabariigi Valimiskomisjoni mudeli. EKS § 12¹⁰ kohaselt on järelevalvekomisjonil õigus kontrollida, kas erakonnad, valimisliidud ja sõltumatud kandidaadid vastavad EKS-is sätestatud nõuetele. Järelevalvekomisjoni koosseisu kuuluvad õiguskantsleri määratud liige, riigikontrolöri määratud liige, Vabariigi Valimiskomisjoni poolt määratud liige ja iga Riigikogus esindatud erakonna määratud liige, kes ei tohi olla Riigikogu ega Valitsuse liige. Järelevalvekomisjoni liikmete volitused kestavad viis aastat. Järelevalvekomisjoni asjaajamise ja tehnilise teenindamise tagab Riigikogu Kantselei. Riigikogu Kantselei on palganud ühe ametniku kui pikaajalise finantsvaldkonnas töötamise kogemusega majandusspetsialisti ainult järelevalvekomisjoni teenindama. Järelevalvekomisjoni toetavad ka Korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni ametnik ning Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakond. Järelevalvekomisjoni eelarve 2012. aastaks on 111 980 EUR lisaks Riigikogu Kantselei halduskuludele (mis hõlmavad järelevalvekomisjonile teenuseid osutavate ametnike töötasusid, järelevalvekomisjoni ruumidega seotud kulusid, kulutusi IT- ja õigusteestustele ning raamatupidamise kulusid).
74. Ametivõimud rõhutavad seoses järelevalvekomisjoni ülesannete ja pädevusega, et järelevalvekomisjoni ülesandeks on jälgida nii erakondade tavalist rahastamist kui valimiskampaaniate rahastamist. Selleks peab järelevalvekomisjon kontrollima erakondade majandusaasta aruandeid, erakondade annetuste registreid, valimisliitude annetuste kvartaliaruandeid ning erakondade, valimisliitude ja sõltumatute kandidaatide valimiskampaania rahastamise aruandeid ja kvartaliaruandeid seoses tasumata lepingumaksete, tasumata arvete ja kolmandate isikute nõuetega (kuni nõuete tasumiseni või võlasuhte lõppemiseni). Ametivõimud lisavad, et maksuseaduse kohaselt võib järelevalvekomisjon küsida Maksu- ja Tolliametilt teavet sõltumatute kandidaatide ja valimisliitude liikmete majanduslike huvide kohta, isegi kui see teave kuulub maksusaladuse hulka. Samuti osutavad järelevalvekomisjonile uurimisteenusid erikomisjoni ja Riigikogu Kantselei ametnikud. Järelevalvekomisjon peab tegema ettekirjutuse erakonnale, valimisliidule ja sõltumatule kandidaadile, kui see ei täida talle EKS § 12¹¹ sätestatud kohustusi, nagu kohustus esitada seaduses sätestatud tähtjaks korrektne valimiskampaania rahastamise aruanne, kohustus keelatud annetused tagastada või riigi eelarvesse kanda jne. Ettekirjutuse mittetäitmise korral võib järelevalvekomisjon nõuda erakonnalt, valimisliidult või kandidaadilt trahvi või viivist. Ametivõimud märgivad lõpuks, et järelevalvekomisjon avastas viimatiste valimiste käigus mitu valimiste rahastamise reeglite rikkumist ja tegi neil juhtudel ka ettekirjutused ning et järelevalvekomisjon on koostanud ülevaate 2011 Riigikogu valimiste rahastamisest ja on selle teabe koos viimatiste valimiskampaania rahastamise aruannetega oma veebilehel avaldanud.
75. GRECO võtab teadmiseks esitatud teabe, mille kohaselt valimiskampaaniate rahastamise jälgimist on täiendatud erakondade arvete kontrollimisega ning see on tehtud ülesandeks uuele üksusele

– järelevalvekomisjonile. GRECO kiidab heaks, et järelevalvekomisjonil, mille liikmed määravad õiguskantsler, riigikontrolör ja Vabariigi Valimiskomisjon, on sõltumatu üksuse staatus. GRECO leiab, et sellega on loodud rahuldav üldine raamistik, mis vastab VI ja VII soovitusete nõuetele. Samal ajal soovib GRECO, et ametivõimud arutaksid edaspidi küsimust, kas järelevalvekomisjoni käsutuses olevaid uurimis- ja personaliressursse peaks tulevikus edasi arendama, et tagada tõhus järelevalve nii erakondade tavalise rahastamise kui valimiskampaaniate rahastamise üle.

76. GRECO järeldeb, et VI ja VII soovitus on rahuldavalt rakendatud.

VIII soovitus.

77. *GRECO soovitas kehtestada olemasolevatele kriminaalkaristustele lisaks paindlikumaid sanktsioone erakondade ja valimiskampaaniate rahastamist käsitlevate eeskirjade rikkumise korral, sealhulgas haldussanktsioone.*

78. GRECO meenutab, et EKS-i eelnõu andis Vabariigi Valimiskomisjonile volitused teha erakondadele, valimisliitudele või üksikkandidaatidele ettekirjutusi ja ettekirjutuse täitmata jätmise korral määrata sunniraha (kuni 100 000 krooni – 6390 eurot).

79. Ametivõimud teatavad, et EKS § 12¹² uute sätete kohaselt võib hiljuti loodud järelevalvekomisjon vahetult ja ilma kohtu poole pöördumata määrata erakondadele, valimisliitudele või üksikkandidaatidele sunniraha kuni 6400 EUR, kui need jätavad täitmata ettekirjutuse järgmiste mitterahaliste kohustuste täitmiseks: korrektsete valimiskampaania rahastamise aruannete esitamine seadusandluses sätestatud tähtajaks, keelatud annetuste tagastamine, saadud annetuste registreerimine. Samuti, kui erakond, valimisliit või kandidaat ei täida ettekirjutust keelatud annetuse määratud tähtajaks riigi eelarvesse kandmiseks, peab ta tasuma riigi eelarvesse viivist vähimisi määraga 0,85% iga viivitatud kalendripäeva eest. Samuti märgivad ametivõimud, et mittetulundusühingute seaduse § 36¹ kohaselt võidakse erakonnale, mis ei esita pädeva kohtu registriosakonnale majandusaasta aruannet, kohaldada sanktsioone alates hoiatusest ja rikkumise avalikustamisest kuni erakonna likvideerimiseni.

80. GRECO võtab teadmiseks vastuvõetud seadusemuudatused, mis selgelt laiendavad erakondade rahastamise reeglite rikkumise korral kohaldatavate sanktsioonide valikut, sealhulgas haldussanktsioonide valikut, mida peaks saama kohaldada ilma tülika kriminaalmenetluseta. Samal ajal soovib GRECO, et ametivõimud arutaksid edaspidi küsimust, kas sätestatud haldussanktsioonid, eriti sunniraha kuni 6400 EUR, mida võiks lugeda suhteliselt leebeks, on piisavad, et olla tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

81. GRECO järeldeb, et VIII soovitus on rahuldavalt rakendatud.

IX soovitus.

82. *GRECO soovitas näha ette tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad sanktsioonid, juhul kui valimistel osalevad kandidaadid või valimisliidud rikuvad valimiskampaaniat käsitlevaid eeskirju, ning nõuda, et kandidaadid ja valimisliidud tagastaksid ebaseaduslikud annetused annetajale või riigi eelarvesse.*

83. GRECO meenutab, et EKS-i eelnõu kohased sanktsioonid juhuks, kui rikutakse erakondade rahastamise reegleid ja kohustust tagastada keelatud annetused annetajale või riigi eelarvesse,

oleksid olnud kohaldatavad mitte ainult erakondadele, vaid ka valimisliitudele ja sõltumatutele kandidaatidele.

84. Ametivõimud teatavad nüüd, et pärast 2010. aasta EKS-i muudatusi kehtivad VIII soovitusel viidatud sanktsioonid, nimelt sunniraha ja viivise maksmine riigi eelarvesse (vt. EKS § 12¹²) ning kohustus tagastada keelatud annetused annetajale või riigi eelarvesse (vt. EKS § 12⁴ seoses EKS § 5¹ lg 1 ja § 5² lg 5), ka valimisliitude ja sõltumatute kandidaatide puhul.
85. GRECO võtab esitatud teabe teadmiseks ja leiab, et teatatud meetmed on suur edasiminekuks vastavalt soovitusel nõuetele. Seejuures soovib GRECO, et ametivõimud arutaksid edaspidi küsimust, kas sätestatud haldussanktsioon peaks tulevikus täiendama näiteks kõrgemate sunnirahadega või kriminaalkaristustega.
86. GRECO järeldeb, et IX soovitus on rahuldavalt rakendatud.

III. JÄRELDUSED

87. **Eesti kolmanda vooru eelmises vastavusaruandes toodud järeldusi ja eeltoodut silmas pidades järeldeb GRECO, et Eesti on kolmanda vooru hindamisaruandes sisalduvast seitsmeteistkümnest soovitusest rahuldavalt rakendanud üheksa.** Seoses I teemaga – inkrimineerimised – on rahuldavalt rakendatud V soovitus, I ja VII soovitus on osaliselt rakendatud ning II-IV, VI ja VIII soovitus on rakendamata. Seoses II teemaga – erakondade rahastamise läbipaistvus – on I, II, III, V, VI, VII, VIII ja IX soovitus rahuldavalt rakendatud ning IV soovitus on osaliselt rakendatud.
88. Seoses I teemaga (inkrimineerimised) ei ole Eesti eelmise vastavusaruande kinnitamisest saadik mingit edasiminekut näidanud. Vastupidi, Karistusseadustiku muutmisele suunatud seaduseelnõu, mida eelmises vastavusaruandes arvesse võeti ja mis oli eotud enamiku soovitustega, võeti 6. Märtsi 2011. a. Riigikogu valimiste tõttu menetlusest tagasi. Kuigi Justiitsministeeriumis on koostamisel uus eelnõu Karistusseadustiku muutmiseks, saab GRECO järeldada ainult seda, et on tehtud tagasisamm võrreldes eelmise vastavusaruande kinnitamise ajaga. GRECO palub tungivalt ametivõimudel I-IV ja VI kuni VIII soovitusel käsitletavatel küsimustel uude KarS muudatuseelnõusse kaasata ja eelnõu võimalikult kiiresti vastu võtta.
89. Seoses II teemaga (erakondade rahastamise läbipaistvus) on Eesti pärast hindamisaruande kinnitamist märkimisväärseid edusamme teinud. GRECO kiidab väga heaks, et Eesti on juba eelmises vastavusaruandes heakskiidetud põhjaliku reformiprotsessi lõpule viinud, võttes vastu erakonnaseaduse olulised muudatused, mis täidavad peaaegu kõik hindamisaruandes esitatud soovitused. GRECO märgib, et sellega on erakondade rahastamisele loodud tugev seaduslik raamistik nii erakondade tavalise rahastamise kui valimiskampaaniate rahastamise osas ning on saavutatud parendused läbipaistvuse tagava seadusandluse alal, loodud uus järelevalve mehhanism ja edasi arendatud sanktsioonide valikut. Arvestades 2010. aasta reformi käigus vastu võetud ulatuslikke muudatusi, soovib GRECO, et ametivõimud tagaksid praktikas uute sätete ja mehhanismide täieliku kohaldavuse ja tõhususe ning jälgiksid nende toimimist, et süsteemi tulevikus täiustada.
90. Arvestades, et ainult üks inkrimineerimistega seotud kaheksast soovitusest on praeguseks rakendatud ja pole saavutatud mingit edasiminekut seitsme rakendamata soovitusel osas, palub GRECO oma töökorra reegli 31 paragrahvi 9 kohaselt Eesti delegatsiooni juhil esitada hiljemalt

28. veebruariks 2013 täiendav teave I-IV ja VI-VIII soovitus (I teema – inkrimineerimised) ja IV soovitus (II teema – erakondade rahastamise läbipaistvus) rakendamise kohta.

91. GRECO palub Eesti ametivõimudel võimalikult kiiresti kinnitada käesoleva aruande avaldamine, tõlkida aruanne riigikeelde ning avaldada tõlge.