

# **GRECO – korrupsioonivastane riikide ühendus**

INIMÕIGUSTE JA ÕIGUSKÜSIMUSTE PEADIREKTORAAT  
JÄRELEVALVE DIREKTORAAT

EUROOPA NÕUKOGU

Strasbourg, 26. märts 2010

**Greco RC-III (2010) 1E**

## **Kolmas hindamisvoor**

### **Vastavusaruanne Eesti kohta**

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

**\*\*\***

**„Erakondade rahastamise läbipaistvus“**

Vastu võetud GRECO  
46. täiskogu istungil  
(Strasbourg, 22.-26. märts 2010)

## **I SISSEJUHATUS**

1. Käesolevas vastavusaruandes hinnatakse meetmeid, mis Eesti ametivõimud on võtnud rakendamaks kolmanda voo hindamisaruandes Eesti kohta (vt punkt 2) tehtud 17 soovitus, mis käsitlevad 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:** Soovituse Rec(2003)4 erakondade ja valimiskampaaniate rahastamise ühiste korruptsioonivastaste eeskirjade kohta 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).
3. GRECO töökorra reeglite kohaselt esitasid Eesti ametivõimud soovitude rakendamiseks võetud meetmete kohta olukorra aruande. Aruanne laekus 30. oktoobril 2009, seda täiustati 24. jaanuaril 2010, ning see võeti vastavusaruande aluseks.
4. GRECO tegi Ungarile ja Ameerika Ühendriikidele ülesandeks nimetada seoses vastavusmenetlusega ametisse ettekandjad. Ungari nimel määrati ettekandjaks osakonnajuhataja asetäitja M Akos KARA, ning Ühendriikide nimel Ameerika Ühendriikide Valitsemiseetika büroo direktori asetäitja Ms Jane LEY. Vastavusaruande koostamisel abistas ettekandjaid GRECO sekretariaat.
5. Vastavusaruandes hinnatakse iga hindamisaruandes sisalduva eraldiseisva soovitude rakendamist ning antakse üldine hinnang tasemele, mille liikmesriik on soovitude rakendamisel saavutanud. (Osaliselt või täielikult) rakendamata soovitude täitmise hindamise aluseks on täiendav olukorra aruanne, mille ametivõimud esitavad pärast 18 kuu möödumist käesoleva vastavusaruande vastuvõtmisest.

## **II ANALÜÜS**

### **I teema: Inkrimineerimised**

6. Tuletati meelde, et I teemaga seoses andis GRECO oma hindamisaruandes Eestile 8 soovitus. Järgnevalt käsitletakse nende soovitude rakendamist.

#### **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. Eesti ametivõimud teatavad, et karistusseadustiku (KarS) § 288 lõiget 3 on muudetud, laiendamaks seaduse ulatust välisriikide ametiisikute ja rahvusvaheliste ametiisikute suhtes. Uues õigusaktis, mis jõustus 28. juulil 2008, seisab kirjas: „*Ametiisik käesoleva seadustiku §-des 293–298<sup>1</sup> nimetatud kuritegudes on ka välisriigi ametiisik. Välisriigi ametiisik on nimetatud või valitud isik, kes täidab välisriigis või selle mis tahes tasandi haldusüksuses seadusandliku, täidesaatva või kohtuvõimu ülesandeid või kes täidab avalikku ülesannet välisriigi, selle haldusüksuse, avaliku asutuse või avaliku ettevõtja heaks, samuti avalik-õigusliku rahvusvahelise organisatsiooni teenistuja või esindaja, sealhulgas rahvusvahelise esinduskogu või kohtu liige.*“.
9. Ametivõimud lisavad, et praegu Riigikogu menetluses oleva korruptsioonivastase seaduse eelnõuga laieneb ametiisiku mõiste isikutele, kes muuhulgas täidavad „seadusandlikke ülesandeid“. Eesti riigi siseste täiskogude liikmete aktiivse ja passiivse altkäemaksu kuriteoks tunnistamise eesmärgil sisaldab viidet kõnealusele mõistele ka Riigikogu menetluses olev KarS muutmise eelnõu. Eeldatavasti võetakse eelnõud vastu 2011. aastal.
10. GRECO võtab ettekantud edasiminekuks teadmiseks ning kiidab heaks uued õigusaktid, mis tunnistavad kuriteoks täiskogude välisriikide ja rahvusvaheliste liikmete altkäemaksu. Sellele lisaks on Riigikogu menetluses ametiisiku mõistet puudutavad seaduse muutmise eelnõud, mille eesmärgiks on tunnistada kuriteoks riigisiseste täiskogude liikmete aktiivse ja passiivse altkäemaksu. Seetõttu ei ole soovitus rakendamiseks veel lõplik.
11. GRECO järeldab, et I soovitus on 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. Eesti ametivõimud kuulutavad, et Riigikogule on esitatud KarS § 288 lõike 2 muutmise eelnõu, et anda mõistele „ametiisik“ laiem tähendus, mis hõlmaks ka nende isikute kategooriad, kes on seotud altkäemaksuga erasektoris. Eelnõu lõikes seisab kirjas: „*Ametiisik käesoleva seadustiku §-des 293–298 nimetatud kuritegudes on ka vahekohtunik ning füüsiline isik, kellel on pädevus füüsilise isiku või eraõigusliku juriidilise isiku heaks tegutsedes kaitsta selle isiku majanduslikke või muid huve otsuse, toimingu või tehingu tegemise kaudu või selle sisulises ettevalmistamises osalemise kaudu.*“. Ametivõimud lisasid, et eelnõu lõige hõlmab kõiki isikuid, kellel on eraõiguse alusel pädevus tegutseda teise isiku nimel. Praegune tekst ei hõlma kõiki ametiasutuses töötavaid isikuid – näiteks ei kuulu selle mõiste alla isik, kes ei ole võimeline mõjutama selle üksuse huve, kus ta töötab.
14. GRECO kiidab heaks, et KarS § 288 lõike 2 muutmise eelnõu tekst omistab praegusest õigusaktist oluliselt laiemat tähendust isikute ringile, keda puudutab altkäemaks erasektoris. Eelnõu lõige ei vasta sõna-sõnalt korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni artiklitele 7 ja 8, mis muuhulgas viitavad „mis tahes viisil erasektori majandusüksust juhtivale või selle heaks töötavale isikule“, hõlmates nii palgatööd kui ka muud tüüpi töösuhteid, sealhulgas agendid, konsultandid ja muud taolised. GRECO on seisukohal, et keelekasutus kavandatavates

muudatustes oleks võinud rohkem vastata korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni sõnastusele. Siiski on muudetud teksti ilmseks eesmärgiks omistada piisavalt lai tähendus isikutele, keda puudutab altkäemaks erasektoris. Selguse huvides võiks Riigikogu menetluse käigus siiski täiendavaid selgitusi lisada. Sellest hoolimata ei saa GRECO välja tuua ühtegi konkreetset erasektori esindajat, kelle eelnõus esitatud mõiste ilmselgelt välistaks. Seetõttu järeltab GRECO, et kavandatav säte on ilmselt kooskõlas korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni vastavate artiklitega, kuid KarS § 288 lõike 2 muutmise eelnõud ei ole Riigikogu veel vastu võtnud.

15. GRECO järeltab, et II soovitus on osaliselt rakendatud.

### **III soovitus**

16. *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.*
17. Eesti ametivõimud teatavad, et selleks, et tunnistada kuriteoks oma riigi ja välisriigi vahekohtuniku aktiivne ja passiivne altkäemaks, on praegu Riigikogu menetluses KarS § 288 lõike 2 muutmise eelnõu. Ametivõimude sõnul on muutmise eelnõus selgesõnaliselt laiendatud ametiisiku mõistet, hõlmamaks nii oma riigi kui ka välisriigi vahekohtunikke (vt eeltoodud eelnõu tekst, II soovitus). Ametivõimud lisavad, et korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni lisaprotokoll (ETS 191) allkirjastatakse ja ratifitseeritakse pärast muutmise eelnõu vastuvõtmist.
18. GRECO võtab saadud teabe teadmiseks ning on seisukohal, et soovitus loetakse nõuetekohaselt rakendatuks pärast seda, kui on vastu võetud eelnimetatud eelnõu KarS § 288 lõike 2 muutmiseks ning tingimusel, et pärast seda ratifitseeritakse korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni lisaprotokoll.
19. GRECO järeltab, et III soovitus on osaliselt rakendatud.

### **IV soovitus**

20. *GRECO soovitas tagada, et pistise süütegu, kui sellele eelneb varasem altkäemaksu süütegu (ja vastupidi), võetakse arvesse raskendava asjaoluna.*
21. Eesti ametivõimud teatavad, et KarS §-i 293 (pistise võtmine) ja §-i 294 (alkäemaksu võtmine) muutmise eelnõud on hetkel Riigikogu menetluses ning nende muudatuste kohaselt võib eelnev pistis või altkäemaks seoses ükskõik milliseга nimetatud süütegudest viia kuni kolmeaastase vangistuse asemel viie aasta pikkuse vanglakaristuseni. Ametivõimud lisavad, et nimetatud seaduse muutmise eelnõu sisaldab muudatusi seoses kõigi aktiivse ja passiivse pistise/alkäemaksuga seonduvate süütegudega, nt KarS § 297 ja § 298.
22. GRECO võtab teatavaks, et vastuvõtmise korral lahendavad Eesti ametivõimude poolt nimetatud muudatused vastuolude probleemi, millele GRECO hindamisaruandes tähelepanu juhtis. Ametivõimud teatasid, et ka teisi sätteid muudetakse sama loogikat järgides, siiski ei ole mitte midagi ette kantud samade süütegude (§ 297 ja § 298) aktiivsete vormide suhtes kavandavate sarnaste meetmete kohta. Järelikult tuleb antud küsimuses teha täiendavaid jõupingutusi.
23. GRECO järeltab, et IV soovitus on osaliselt rakendatud.

## V soovitus

24. GRECO soovitas tagada aktiivse ja passiivse altkäemaksu süüteo tõlgendamine viisil, mis hõlmab juhtumid, mille puhul soodustus ei ole mõeldud ametiisikule endale, vaid kolmandale isikule.
25. Eesti ametivõimud teatavad, et KarS § 293 lõiget 1 (pistise võtmine) ja § 294 lõiget 1 (alkäemaksu võtmine) on muudetud eesmärgiga selgesõnaliselt sätestada, et need süüteod hõlmaksid ka juhtumid, mille puhul soodustus on mõeldud kolmandale isikule. Muudetud lõigete asjakohastes osades seisab nüüd kirjas: „Ametiisiku poolt talle vara või muu soodustuse lubamisega nõustumise või vara või muu soodustuse vastuvõtmise eest vastutasuna selle eest, et...“. Muudatused jõustusid 28. juulil 2008.
26. GRECO kiidab heaks, et soovitudele vastavalt on muudetud passiivse altkäemaksuga / pistise võtmisega seonduvaid õigusakte. GRECO võtab teadmiseks, et need muudatused rakenduvad ka aktiivse altkäemaksu suhtes, kuna passiivsete süütegude tunnused avalduvad ka aktiivsetes süütegudes.
27. GRECO järeldeb, et V soovitus on rahuldavalt rakendatud.

## VI soovitus

28. 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.
29. Eesti ametivõimud teatavad, et selle soovituse rakendamine on lisatud Justiitsministeeriumi tööplaani, mille eesmärgiks on koostada soovitusega kooskõla saavutamiseks vajalik seaduse muutmise eelnõu. Seaduseelnõu plaanitakse Riigikogule esitada 2010. a septembris.
30. GRECO järeldeb, et VI soovitust ei ole rakendatud.

## VII ja VIII soovitus

31. GRECO soovitas kaotada mõlemapoolselt süüteoks tunnistamise nõue välisriigis toimepandud altkäemaksu ja mõjuvõimuga kauplemise süüteo puhul. (VII soovitus)
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. (VIII soovitus)
33. Eesti ametivõimud teatavad, et KarS 1. peatüki §-i 7, mis käsitleb kriminaaljurisdiktsiooni, on muudetud eesmärgiga suurendada Eesti jurisdiktsiooni ulatust altkäemaksu süütegude (pistis kaasaarvatud) ja mõjuvõimuga kauplemise puhul. §-i 7 uues lõikes 2, mis jõustus 28. juulil 2008, seisab kirjas: „Eesti karistusseadus kehtib... välisriigi ametiisikule pistise või altkäemaksu andmise, välisriigi ametiisiku poolt mõjuvõimuga kauplemise ja nimetatud kuritegudega seotud

*kuriteo kohta, mille eest vastutab Eesti kodanik või välismaalane, kes on Eestis kinni peetud ja keda ei anta välja, või Eestis registreeritud juriidiline isik.“. Ametivõimud teatavad, et nimetatud muudatus puudutab välisriigi ametiisikutele altkäemaksu andmist ning sätestab, et isegi juhul kui altkäemaksu andmine ei ole karistatav süüteo toimepanemise paigas, võetakse eestlased vastutusele Eesti seaduse alusel. Samuti teatavad ametivõimud, et KarS § 8 on kohaldatav ka muudel nende soovitude alla kuuluvatel juhtudel, kuna korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon on Eestile siduv. KarS §-s 8 seisab kirjas: „Teo toimepanemise koha õigusest sõltumata kehtib Eesti karistusseadus väljaspool Eesti territooriumi toimepandud teo kohta, kui teo karistatavus tuleneb Eestile siduvast välislepingust.“.*

34. GRECO võtab teatavaks, et KarS § 7 lõike 2 sõnastus kehtib ametiisiku altkäemaksu ja mõjuvõimuga kauplemise ning teiste nende kuritegudega seotud kuritegude kohta. GRECO kiidab heaks, et uus õigusakt kehtestab varasemast ulatuslikuma jurisdiktsiooni. Siiski ei hõlma see kõiki VII soovitudes loetletud võimalikke olukordi. Näiteks ilmneb, et altkäemaks erasektoris välisriigis selle mõiste alla ei kuulu. Sellest järeldub, et KarS § 7 lg 2 kaotab mõlemapoolselt süüteks tunnistamise nõude korruptsiooni süütegude korral üksnes osaliselt. Viidet KarS §-le 8 kui üldisele kõiki juhtumeid hõlmavale põhimõttele käsitleti juba hindamisaruandes (lg 74). GRECO tuletab meelde, et siis olid kokku tulnud ametiisikud nimetatud argumendi suhtes üsnagi ebakindlalt meelestatud, kuna puudus vastav praktika, millele tugineda, ning nad arvasid, et see seisukoht tõstataks täiendavaid küsimusi, näiteks universaalse jurisdiktsiooni kohaldumine nende riikide kodanike suhtes, mis ei ole kõnealuse rahvusvahelise leppega ühinenud. GRECO jääb oma varasemale seisukohale, mille kohaselt ei ole tõestatud, nagu tühistaks KarS § 8 mõlemapoolselt süüteks tunnistamise nõude kõikide VII soovitudes toodud juhtumite puhul.
35. VIII soovitusel tuletab GRECO meelde, et korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni artikli 17 1.b kohaselt laieneb riiklik jurisdiktsioon ametiisikutele ja riigisiseste täiskogude liikmetele isegi juhul, kui nad ei ole selle riigi kodanikud, kus nad ametiisiku ülesandeid täidavad. Selline olukord võib tekkida näiteks Euroopa Liidu liikmesriigi omavalitsusüksuses. GRECO ei näe, et KarS § 7 lg 2 sellises sõnastuses reguleeriks taolist tüüpi olukordi korral. Lisaks jääb GRECO oma seisukohale seoses KarS §-i 8 kohaldatavusega VIII soovitusel suhtes.
36. GRECO järeldab, et VII soovitus on osaliselt rakendatud ning et VIII soovitus on rakendamata.

## **II teema: Erakondade rahastamise läbipaistvus**

37. Tuletati meelde, et II teemaga seoses andis GRECO oma hindamisaruandes Eestile 9 soovitud. Järgnevalt käsitletakse nende soovitude rakendamist.
38. Eesti ametivõimud teatavad kõigi 9 soovitusel seoses, et nõuete täitmiseks on koostatud seaduseelnõu. Justiitsministeerium on koostanud erakondade ja valimistel kandideerivate isikute rahastamise seaduse eelnõu (edaspidi „EKS-i eelnõu“), mis eeldatavasti vahetab välja praeguse erakonnaseaduse (EKS). Valitsus on EKS-i eelnõu kinnitanud ning oodatavalt tegeleb Riigikogu sellega 2010. a esimesel poolel.

## I soovitus

39. *GRECO soovitas laiendada otse või kaudselt erakondadega seotud või muul viisil erakondade mõju all olevate üksuste (nn sidusorganisatsioonide) määratlust ning teha erakondadele kohustuslikuks lülitada need üksused nii oma aastaaruannetesse kui ka valimiskampaania rahastamise aruannetesse.*
40. Eesti ametivõimud teatavad seoses soovituse esimese poolega, st sidusorganisatsioonide määratluse laiendamisega, et EKS-i eelnõu § 12<sup>6</sup> lõikes 1 on sätestatud erakonna sidusorganisatsiooni määratlus, mis on praeguses seaduses kehtestatud määratlusest laiem, kuna hõlmab ka sihtasutusi, mitte üksnes mittetulundusühinguid. Eelnõu kohaselt ei pea erakonna ja sidusorganisatsiooni vahel õiguslikku sidet olema, kuid sellele vaatamata peab olema täidetud kaks tingimust – esiteks peab sidusorganisatsiooni tegevus olema suunatud erakonna eesmärkide saavutamisele ning teiseks peab sidusorganisatsioon olema erakonna mõju all. Et vältida erakonna tegevuse teostamist teiste juriidiliste isikute kaudu, keelab EKS-i eelnõu erakondadel olla ühegi muu juriidilise isiku asutaja, liige, aktsionär või osanik.
41. Ametivõimud teatavad seoses soovituse teise poolega, et EKS-i eelnõu § 12<sup>6</sup> lõike 4 kohaselt on erakonnad kohustatud teavitama oma sidusorganisatsioonidest Vabariigi Valimiskomisjoni. Sama eelnõu §-i 12<sup>9</sup> kohaselt on erakonnad samuti kohustatud lülitama sidusorganisatsioonid nii oma aastaaruannetesse kui ka valimiskampaania rahastamise aruannetesse (§ 12<sup>8</sup> lg 1).
42. GRECO on seaduse muutmise eelnõuga tutvunud ning kiidab heaks teabe, mis puudutab praegustes õigusaktides tehtavaid võimalikke muudatusi, tänu millele on need õigusaktid Riigikogu poolt vastuvõtmise korral ilmselt piisavalt lahendamaks probleemid, mis GRECO soovitusega seonduvalt tõstatas.
43. GRECO järeltab, et I soovitus on osaliselt rakendatud.

## II soovitus

44. *GRECO soovitas tagada, et liikmemaksud ei kahjustaks annetuste läbipaistvuse põhimõtet.*
45. Eesti ametivõimud teatavad, et soovituse nõudeid käsitletakse EKS-i eelnõu §-s 12<sup>3</sup>, milles liikmemaksud ja annetused on teineteisest selgelt eristatud. Annetused ja liikmemaksud tuleb eraldi registreerida ning avaldada kvartali esimese kuu kümnendal kuupäeval erakonna poolt peetavas avalikus registris. Avaldatavad andmed hõlmavad annetaja / liikmemaksu tasuja nime, isikukoodi, annetuse/liikmemaksu suurust ja maksmise kuupäeva.
46. GRECO võtab saadud teabe teadmiseks. Esitatud informatsiooni kohaselt võib eeldada, et kavandatav seadus suudab läbipaistvust märgatavalt suurendada, heastades nõnda kõnealuse soovituse esile kutsunud puuduse.
47. GRECO järeltab, et II soovitus on osaliselt rakendatud.

### III soovitus

48. *GRECO soovitas nõuda erakondadelt, sõltumatutelt kandidaatidelt ja valimisliitudelt üksikasjalikumaid ja täielikumaid aruandeid valimiskampaaniate kohta, milles tulud ja kulud oleksid ettenähtud viisil eraldi loetletud.*
49. Eesti ametivõimud teatavad, et EKS-i eelnõu §-s 12<sup>8</sup> on sätestatud praegusest seadusest üksikasjalikumad eeskirjad valimiskampaaniate tulude ja kulude eraldi loetlemise kohta. Lisaks sellele on EKS-i eelnõu eesmärgiks mitte teha vahet erakondade, üksikkandidaatide ja valimisliitude vahel nende aruandluskohustuse poolest (§ 5<sup>1</sup> lg 3 ja § 5<sup>2</sup> lg 5). § 12<sup>1</sup> lg 2 määratleb erakondade tuluallikatena liikmemaksud, eraldised riigieelarvest, annetused ja muud tehingud. Eelnõu § 12<sup>8</sup> lg 4 sisaldab nõudeid aruandes märgitavate kulude kohta, nagu näiteks side-, tööjõu- ja reklaamikulud, kulud publikatsioonidele jne. Valimiskampaania aruandesse tuleb kaasata valitsuse panus ja tulud muudest tehingutest. Lisaks sellele peavad erakonnad saadud annetused ja liikmemaksud igas kvartalis oma vastavatel veebilehtedel avaldama.
50. Ametivõimud viitavad ka Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni poolt koostatud uutele juhtnõudele, mille eesmärgiks on erakondade abistamine kampaaniate kulude kohta aru andmisel. Juhtnõud koos kulude deklareerimise vormidega on saadaval erikomisjoni veebilehel. (EKS-i eelnõu näeb ette erikomisjoni pädevuse üleminemise Vabariigi Valimiskomisjonile, vt alltoodud VI ja VII soovitus.)
51. GRECO võtab saadud teabe, kaasaarvatud seaduseelnõu, teadmiseks. Juhul kui seaduseelnõu võetakse vastu, viib ettekantu kindlasti üksikasjalikuma ja täielikuma tulude ja kulude aruandluseni valimiskampaaniate kohta. GRECO kiidab heaks erikomisjoni poolt väljastatud „juhtnõud“, millest võib tulevikus kasu tõusta võrreldavamate aruannete esitamisel. Mõistagi peab juhtnõude uute õigusaktide jõustumisel uuendama.
52. GRECO järeltab, et III soovitus on osaliselt rakendatud.

### IV soovitus

53. *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.*
54. Eesti ametivõimud viitavad EKS-i eelnõu §-le 12<sup>3</sup>, mille kohaselt *erakonnad* on kohustatud avaldama annetused ja liikmemaksud kvartali esimese kuu kümnendal kuupäeval. See eeskiri hõlmab ka mitterahalisi annetusi, mille väärtus tuleb välja arvutada. Ametivõimud rõhutavad, et ei pidanud vajalikuks kehtestada eeltoodud igakvartalilisele aruandlusele täiendavat aruandlust valimiskampaania ajaks.
55. *Sõltumatute kandidaatidega* seoses teatavad ametivõimud, et tuludeklaratsioone hakkab kontrollima Vabariigi Valimiskomisjon, millel võimaliku tulevase järelevalveorganina oleksid sellised volitused vastavalt EKS-i eelnõu §-idele 12<sup>10</sup> ja 12<sup>11</sup>. Lisaks sellele oleksid sõltumatud kandidaadid kohustatud teavitama komisjoni oma arvelduskontodest, mida valimistel kasutati.



56. Ametivõimud rõhutavad, et EKS-i eelnõu kohaselt on *valimisliidud* mittetulundusühingud ning neil on kohustus deklareerida valimiskampaania rahastamiseks tehtud annetused oma aastaaruannetes (§ 5<sup>1</sup> lg 3 ja § 12<sup>8</sup>). Kohustus esitada aastaaruandeid tuleneb mittetulundusühingute seaduse §-st 36, aruanded tuleb esitada kuue kuu jooksul pärast majandusaasta lõppu. Lisaks oleks valimisliitudel lubatud kasutada vaid neid arvelduskontosid, mille kohta on teavitatud Vabariigi Valimiskomisjoni.
57. GRECO võtab esitatud teabe teadmiseks. EKS-i eelnõu kehtestab erakondadele tehtavate annetuste aruandluse jaoks selged reeglid, aruanded tuleb esitada kindla ajaperioodi jooksul pärast annetuse saamist. GRECO möönab, et erakonnad on ülekaalukalt olulisimad osalejad Eesti valimistel, kuid sellest hoolimata ei saa kõrvale jätta tõsiasja, et peale võimaluse, et Vabariigi Valimiskomisjon nõuab vajaduse korral aruandeid, ei kehtesta nimetatud seaduseelnõu üksikkandidaatide suhtes ühtegi konkreetset regulaarset aruandluskohustust. Mis puutub valimisliitudesse, siis peale kampaaniate aruannete on majandusaasta aruanne jätkuvalt ainus annetuste kohta aru andmise vorm. GRECO märgib ära, et peale erakondasid puudutavate eeskirjade ei ole ametivõimud esitanud tõendeid mingisugusegi edasimineku kohta soovitude täitmisel. Lisaks sellele tundub, et kavandatavates eeskirjades ei ole võetud arvesse erakonnale valimiste ajal tehtud annetusi, samuti ei ole regulaarselt saadaval aruanded üksikkandidaatidele ja valimisliitudele tehtud annetuste kohta. Seetõttu järeldeb GRECO, et annetuste läbipaistvuse koha pealt on seni saavutatud vaid osaline edasimineku.
58. GRECO järeldeb, et IV soovitus on osaliselt rakendatud.

#### **V soovitus**

59. *GRECO soovitas, et erakondade aastaaruannete avaldamise ajakava peab olema seadusega täpselt kindlaksmääratud.*
60. Eesti ametivõimud teatavad, et soovituses tõstatatud probleemi käsitletakse EKS-i eelnõu §-s 12<sup>9</sup>, mis sätestab, et majandusaastaks on kalendriaasta ning et erakonnad peavad esitama majandusaasta aruande hiljemalt järgneva aasta 30. juuniks kohtu registriosakonnale, mis omakorda vastutab aruannete internetis (veebipäringusüsteemis) avaldamise eest.
61. GRECO võtab teatavaks, et seaduseelnõu vastuvõtmise korral asendatakse praegune süsteem, kus erakondade aruannete avaldamine on erakondade endi ülesanne, süsteemiga, kus selle eest vastutavad ametivõimud, st pädevad kohtud. Selle plaani, mis täidab ja isegi ületab kõnealust soovitust, kiidab GRECO heaks, kuna taolise mudeli abil on tõenäoliselt võimalik lahendada hindamisaruandes kirjeldatud probleem, mis seisneb selles, et Eestis avaldavad erakonnad oma aruandeid organiseerimata moel ja kui üldse, siis võimalikult hilja.
62. GRECO järeldeb, et V soovitus on osaliselt rakendatud.

#### **VI ja VII soovitus**

63. GRECO tuletab meelde, et VI ja VII soovitus käsitlevad tihedalt seotud küsimusi. Kuna Eesti kavatses volitada ühe organi (Vabariigi Valimiskomisjoni) regulaarse poliitilise rahastamise ning valimiskampaaniate rahastamise üle järelevalve teostamiseks, siis käsitletakse neid soovitusi üheskoos, kuid vastupidises järjekorras.

64. 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)
65. GRECO soovitas, et lisaks kampaania rahastamise kontrollimisele tuleks kontrollida ka erakondade muud majandustegevust. (VI soovitus)
66. Eesti ametivõimud teatavad, et EKS-i eelnõus on ette nähtud, et praegune süsteem, kus erakondade rahastamist kontrollib Riigikogu erikomisjon, asendatakse mudeliga, kus igasuguse poliitilise rahastamise kontrollimine (mitte üksnes erakondadega seoses) läheb Vabariigi Valimiskomisjoni vastutusele. Ametivõimud rõhutavad, et Vabariigi Valimiskomisjon, mis koosneb kõrgetest riigiametnikest ning kuhu kaasatakse liikmeid ka Finantsinspeksioonist (Riigikontrollist) ja Eesti Audiitorkogust, täidaks sõltumatuse ja professionaalsuse nõuded. Sellele lisaks abistab Vabariigi Valimiskomisjoni juba praegu alaline sekretariaat.
67. Ametivõimud selgitavad, et EKS-i eelnõu laiendab Vabariigi Valimiskomisjoni volitusi võrreldes erikomisjoni praeguste volitustega. Eelkõige peaks eelnõu tsentraliseerima erakondade, erakondade poolt esitatud kandidaatide, valimisliitude ja valimistel osalevate üksikkandidaatide rahastamise kontrollimist nii regulaarse rahastamise kui ka valimiskampaaniatega seonduva rahastamise suhtes. Vabariigi Valimiskomisjoni pädevus on sätestatud EKS-i eelnõu §-s 12<sup>10</sup>, milles seisab kirjas:
- „(1) Vabariigi Valimiskomisjon kontrollib, kas erakond, valimisliit ja üksikkandidaat järgivad käesolevas seaduses sätestatud nõudeid.
- (2) Kui Vabariigi Valimiskomisjonil tekib annetaja varanduslikust olukorrast lähtudes kahtlus annetaja võimes oma vara arvelt tehtud suuruses annetust teha, on Vabariigi Valimiskomisjonil õigus saada Maksu- ja Tolliametilt andmeid annetaja tuludeklaratsioonist. Kui tuludeklaratsiooni andmete alusel on Vabariigi Valimiskomisjonil annetaja varanduslikust olukorrast lähtuvalt kahtlus annetaja võimes oma vara arvelt tehtud suuruses annetust teha, on annetaja komisjoni nõudmisel kohustatud näitama, mille arvelt on annetus tehtud.
- (3) Vabariigi Valimiskomisjonil on õigus aruannete, annetuste ja liikmemaksude kontrollimisel nõuda erakonnalt, valimisliidult, üksikkandidaadilt ja kolmandatelt isikutelt asjassepuutuvaid dokumente. Vabariigi Valimiskomisjonil on õigus saada Maksu- ja Tolliametilt andmeid valimistel kandideerinud isiku tuludeklaratsioonist.
- (4) Vabariigi Valimiskomisjonil on õigus teha ettekirjutusi.
- (5) Kui Vabariigi Valimiskomisjon tuvastab kontrollimise käigus kontrollitavas tegevuses väärteo või kuriteo tunnuseid, edastab ta vastavad materjalid kohtuvälisele menetlejale või uurimisasutusele.“
68. Ametivõimud rõhutavad VI soovitusega seoses, et EKS-i eelnõus antakse Valimiskomisjonile volitused kontrollida ka kulusid, mis jäävad väljapoole valimiskampaania kitsast ulatust. Sellele lisaks on erakonnad, üksikkandidaadid ja valimisliidud EKS-i eelnõu järgi kohustatud omama valimiste rahastamiseks arvelduskontosid, samuti lasub neil kohustus edastada nende kontode andmed Vabariigi Valimiskomisjonile.
69. GRECO tuletab meelde, et hindamisaruandes ei peetud Eestis praegu kehtivat poliitilise rahastamise järelevalve süsteemi täielikult kooskõlas olevaks soovitusel Rec(2003)4 erakondade ja valimiskampaaniate rahastamise ühiste korrupsioonivastaste eeskirjade kohta artikliga 14, ja seda kolmel põhjusel. Esiteks puudus terviklik raamistik, mis annaks täpsed volitused põhjaliku järelevalve teostamiseks. GRECO märgib, et EKS-i eelnõus on ette nähtud selline raamistik, mis hõlmab nii regulaarset kontrolli kui ka valimistega seonduvat järelevalvet. Teiseks arvas

GRECO, et erikomisjonil ei ole piisavaid vahendeid viimaks läbi kontrolli, mis võib nõuda ennetavat lähenemisviisi. Sellega seoses võtab GRECO teatavaks, et EKS-i eelnõu eesmärgiks on tagada, et Vabariigi Valimiskomisjon on asjakohaselt kompetentne ja omab piisavat sekretariaati. Kolmandaks kritiseeriti hindamisaruandes erikomisjoni sõltuvust erakondadest. Vabariigi Valimiskomisjonil, mis koosneb mitmetest Riigikohtu esimehe nimetatud kõrgetest riigiametnikest ning teistest õiguskantsleri, riigikontrolöri, riigi peaprokuröri, Riigikogu Kantselei direktori ja riigisekretäri nimetatud ametiisikutest, on sõltumatu organi staatus. Lisaks sellele nähakse ette anda Vabariigi Valimiskomisjonile volitused uurida juhtumeid ja rakendada sanktsioone seoses erakondade, kandidaatide ja valimisliitude nii regulaarse kui ka valimistaegse rahastamisega. Eeltoodut arvesse võttes ilmneb, et EKS-i eelnõu on ka selles mõttes vastavuses nimetatud mehhanismi nõuetega.

70. GRECO järeldeb, et VI ja VII soovitus on osaliselt rakendatud.

### **VIII soovitus**

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

72. Eesti ametivõimud teatavad, et EKS-i eelnõu annab Vabariigi Valimiskomisjonile volitused teha erakondadele, valimisliitudele või üksikkandidaatidele ettekirjutusi (§ 12<sup>11</sup>) ja ettekirjutuse täitmata jätmise korral määrata sunniraha (kuni 100 000 krooni – 6 390 eurot) (§ 12<sup>12</sup>).

73. GRECO võtab teadmiseks seaduseelnõu sisu, milles kehtestatakse haldussanktsioonid, mida rakendatakse ilma vaevarikka kriminaalmenetluseta. Vastuvõtmise korral täidab seaduseelnõu soovitusel esitatud põhinõuded.

74. GRECO järeldeb, et VIII soovitus on osaliselt rakendatud.

### **IX soovitus**

75. *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.*

76. Seoses soovitusel esimese osaga, st sanktsioonide ette nägemisega juhul, kui valimistel osalevad kandidaadid või valimisliidud rikuvad eeskirju, viitavad Eesti ametivõimud VIII soovitusel all vastatule. Sellele lisaks teatavad nad, et EKS-i eelnõu sisaldab sanktsioone juhuks, kui rikutakse teatud kohustusi, nagu näiteks annetuste registreerimine või valimiskampaania aruande hilinenud esitamine. Erakondasid, üksikkandidaate ja valimisliite võib sellistel juhtudel karistada rahatrahviga kuni 300 trahviühikut (18 000 krooni – 1 154 eurot).

77. Seoses soovitus teise osaga („ebaseaduslikud annetused“) viitavad ametivõimud EKS-i eelnõule (§ 12<sup>4</sup>), mille kohaselt erakond tagastab võimaluse korral keelatud annetuse viivitamata selle teinud isikule, ja kui see ei ole võimalik, on erakond kohustatud kandma rahalise annetuse – või mitterahalise annetuse korral selle väärtuse – viivitamata riigieelarvesse. Juhul kui nendest eeskirjadest ei peeta kinni, võib sanktsioonina jätta erakonna ilma osast riigieelarve eraldisest või määrata rahatrahv – mõlemal juhul võrdub sanktsioon ebaseadusliku annetuse kolmekordse väärtusega. EKS-i eelnõu kohaselt kohaldatakse neid eeskirju ka valimisliitude ja üksikkandidaatide suhtes (§ 5<sup>1</sup> lg 3, § 5<sup>1</sup> lg 4 koos §-ga 12<sup>4</sup>). Samuti teatavad ametivõimud, et rahatrahvid erakondadele, valimisliitudele ja üksikkandidaatidele nimetatud rikkumiste eest kavatakse ka karistusseadustikku sisse tuua.
78. GRECO võtab saadud teabe teadmiseks ja kiidab heaks kavatsuse luua õiguslik raamistik, mis sätestab sanktsioonid erakondi, valimiskandidaate ja valimisliite puudutava poliitilise rahastamisega seonduvate eeskirjade rikkumiste eest. Vastuvõtmise korral täidab seaduseelnõu IX soovitus nõuded.
79. GRECO järeltab, et IX soovitus on osaliselt rakendatud.

### III. JÄRELDUSED

80. **Eeltoodut silmas pidades järeltab GRECO, et Eesti on kolmanda voo hindamisaruandes sisalduvast seitsmeteistkümnest soovitusest rahuldavalt rakendanud vaid ühe.**  
Seoses I teemaga – inkrimineerimised – on rahuldavalt rakendatud V soovitus, I–IV ja VII soovitus on osaliselt rakendatud ning VI ja VIII soovitus on rakendamata. Seoses II teemaga – erakondade rahastamise läbipaistvus – on kõik soovitused (I–IX) rakendatud osaliselt.
81. Seoses I teemaga (inkrimineerimised) on Eesti tegelenud oluliste lünkadega kriminaalseaduse õigusaktides uute õigusaktide vastuvõtmise kaudu, välisriikide ja rahvusvaheliste täiskogude liikmete altkäemaksu kuriteoks tunnistamine on tähtis saavutus, ning lisaks sellele on töö käimas õigusaktidega, mille eesmärgiks on riigisiseste täiskogude liikmete altkäemaksu, erasektori altkäemaksu ja vahekohtunike altkäemaksu kuriteoks tunnistamine (Riigikogu menetluses). Samuti on Eesti koostanud seaduse muutmise eelnõud kohtades, kuhu täieliku kooskõla saavutamiseks korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooniga tuleb sisse viia väikesed muudatused, näiteks kaasata altkäemaksu süütegudesse „kolmandast isikust kasusaajad“. Siiski ei ole ametivõimud veel teatanud ühestki konkreetsest meetmest mõjuvõimuga kauplemise aktiivse vormi lisamiseks karistusseadustikku, ning sellele lisaks ei ole nad GRECO-t veennud, et uued Eesti jurisdiktsiooni ulatust välisriikides käsitlevad õigusaktid on täielikult vastavuses korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni nõuetega. Kokkuvõttes on Eesti alustanud põhjalikku reformi, mis on juba kaasa toonud mõningaid tähelepanuväärseid saavutusi, kuid mitme soovitusena seoses tuleb siiski tingimata teha täiendavaid suuri jõupingutusi.
82. Seoses II teemaga (erakondade rahastamise läbipaistvus) on GRECO rahul, et Eesti on alustanud olulist ja terviklikku reformi, kus on hoolikalt kaalutud peaaegu kõiki probleeme, mis GRECO oma hindamisaruandes tõstas. Erakondade ja valimistel kandideerivate isikute rahastamise seaduse eelnõu, mis on praegu Riigikogu menetluses, toob vastuvõtmise korral kaasa enamiku GRECO poolt tõstatatud probleemide lahendamise. Ametivõime julgustatakse oma asjakohaseid kiiduväärt jõupingutusi jätkama, loomaks Eestis kindel õiguslik raamistik poliitilise rahastamise jaoks.

83. Punktides 80–82 öeldu valguses märgib GRECO, et Eesti on suutnud tõestada, et käimas on põhjalikud reformid, tänu millele on võimalik täitmata soovitusel järgmise 18 kuu jooksul vastuvõetaval tasemel rakendada. Seega järeltab GRECO, et praegune soovitusel täitmise madal tase ei ole „tervikuna mitterahuldav“ GRECO töökorra reegli 31 punkti 8.3 tähenduses. GRECO palub Eesti delegatsioonil juhil esitada 30. septembriks 2011 täiendav teave I–IV ja IV–VIII soovitusel (I teema – inkrimineerimised) ja I–IX soovitusel (II teema – erakondade rahastamise läbipaistvus) rakendamise kohta.
84. Lõpetuseks palub GRECO Eesti ametivõimudel võimalikult kiiresti kinnitada aruande avaldamine, tõlkida aruanne riigikeelde ning avaldada tõlge.