



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Parlamendiliikmetele suunatud kingituste vastuvõtmise regulatsioon Euroopa Liidus

Nr. 14

29.09.2016

Parlamentide liikmed, kes osalevad oma töö käigus erinevatel üritustel, kohtumistel ja välisreisidel, puutuvad kokku olukordadega, mil võõrustaja või korraldaja soovib osalejatele anda üle meene, suveniiri vms. Valdkonda on läbi hindamisaruannete ja nende põhjal tehtud soovitude (sh Eesti osas) põhjalikult käsitletud Euroopa Nõukogu (edaspidi EN) juures asuv riikide korruptsioonivastane ühendus GRECO¹ oma neljandas hindamisvoorus (korruptsiooni ennetamine parlamendi liikmete, kohtunike ja prokuröride seas). Järgnev teemaleht annabki lühiülevaate, kuidas reguleeritakse erinevates riikides kingituste vastuvõtmist parlamendis.

Ülevaade antakse GRECO hindamisaruannete ja riikidele tehtud soovitude põhjal ning kajastatakse Euroopa Liidu liikmesriikide² regulatsioone kontsentreeritud kujul³ aruande vastuvõtmise seisuga. Teemalehe viimases osas võetakse kokku teemad, millele kingituste regulatsiooni koostamisel on vaja kõige enam tähelepanu pöörata. Teiste riikide praktika ning soovitude üldistus on abiks GRECO hindamisaruandes Eestile antud soovituse täitmisel.

Kajastamist ei leia altkäemaksu regulatsiooni olemasolu ja reguleerimisala, vaid soodustused ja kingitused, mis tehakse viisakusest (nt suveniirid vms näiteks välissuhtluses), tulenevalt kommetest, tänutäheks (lilled) või muul eesmärgil (nt kutsed konverentsidele, reisidele ja/või nende rahastamine jne).

Eesti praktika

Eestis on soodustuste vastuvõtmine reguleeritud korruptsioonivastase seaduse paragrahvis 4, mille kohaselt peab ametikohustusega seostatava soodustuse vastuvõtmisest viivitamata teatama oma asutusele või ametisse nimetamise õigusega isikule või organile. Korruptiivse tuluna määratletava soodustuse vastuvõtmisest peab keelduma või viivitusega andma üle oma asutusele või ametisse nimetamise õigusega isikule/organile, kui keeldumine ei ole võimalik. Kui soodustust ei

¹ GRECO (Group of States Against Corruption) eesmärgiks on läbi vastastikuse hindamise suurendada liikmesriikide võimekust võidelda korruptsiooniga. Vt täpsemalt http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO_en.asp. Hindamisaruandes antud soovitusi hinnatakse järgnevate vastavusaruannetega riigi antud selgituste põhjal. EN liikmesriikidele ei anta täpselt samasuguseid soovitusi ning need olenevad olemasolevast regulatsioonist ja selle rakendamisest. Sestap võib sarnane regulatsioon tuua erineva rakendamise puhul soovituse vaid ühele riigile. Eesti sai parlamendiliikmete korruptsiooni ennetamise osas seitse soovitust (neist tervikuna täidetud on üks), mille detailsemat kirjeldust on võimalik lugeda hindamisaruandest. 2012. aastal Eestile antud soovitude täitmist on GRECO hinnanud ühel korral (2015. aastal) ning Eesti peab arengutest taas andma teada käesoleva aasta 30. septembriks. Nii hindamis- kui ka täitmisaruandega on võimalik tutvuda [siin](#).

² Erandina ei kajastata Saksamaa ja Prantsusmaa aruandeid, kuivõrd tegu on keerukate süsteemidega, kus omavahel põimuvad annetuste ja kingituste regulatsioon. Sarnasel põhjusel ei käsitleta ka Iirimaa regulatsiooni.

³ Aruannete täisversioonidega on võimalik tutvuda siin:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4_en.asp.

saa üle anda, peab tasuma selle väärtuse. Soodustus või selle väärtus rahas antakse riigi omandisse või saadetakse tagasi.

GRECO hindamisaruandes nähti vajadust sisereeglite ja juhendamise järele, mis mh peatuks teemadel nagu soodustusest teavitamine, keelatud ja lubatud kingituste eristamine, ametikohustusega seotud ning mitteseotud soodustuste eristamine. Samuti peeti vajalikuks mehhanismi olemasolu seesuguste reeglite järgimise tagamiseks. Seetõttu anti Eestile järgnev soovitus: *Korruptsioonivastase seaduse vastavate sätete selgitamiseks ja nende elluviimise soodustamiseks tagada Riigikogule sisereeglid ning juhised seoses kingituste, võõrustamise ja muude soodustustega, ning jälgida nende reeglite järgimist parlamendi liikmete poolt.*

Soovituse täitmist hinnati 2015. aastal Riigikogu liikme hea tava valguses ning peeti endiselt vajalikuks täiendavate juhiste ning järelevalvemehhanismide olemasolu.

Teiste riikide praktika

Erinevate riikide praktika saab jaotada üldiselt kolmeks:

1. spetsiifiline regulatsioon puudub;
2. kingituse vastuvõtmine on keelatud (erandid seotud kingituse väärtuse või iseloomuga);
3. kingituse vastuvõtmine on lubatud, kuid nõutakse selle deklareerimist (nt avalikus registris) alates teatud väärtusest.

Kingituse vastuvõtmine reguleerimata

Spetsiifilised reeglid puuduvad nii **Taanis**, **Küprosel**, **Hispaanias**⁴, **Kreekas** kui ka **Rootsis**⁵. **Portugalis** puudub regulatsioon ühe erandiga: huvide registris peab registreerima osalemise konverentsidel, lühiajalistel koolitustel jne, kui sellega kaasneb otsene või kaudne sissetulek.

Kingituse vastuvõtmine (eranditega) keelatud

Lätis registreeritakse ja antakse töökohustuste raames saadud kingitus riigile. Kingituste regulatsiooni alla ei kuulu: lilled, suveniirid, raamatud, kui nende koguväärtus ühe kinkija poolt ei ületa aastas ühte kuupalga alammäära; autasud ja preemiad; soodustused vms, mida ametiisik on õigustatud saada oma kohustusi täites ning soodustused, mis on avalikult kättesaadavad. **Horvaatias** on üldise reeglina kingituse (sh muude soodustuste nagu õigused ja teenused) vastuvõtmine keelatud, ent lubatud on sümboolse väärtusega kingitused (kuni 65 eurot) ⁶. Kõrgema väärtusega kingitusest peab teavitama huvide konflikti ennetamise komisjoni ning see antakse riigile. **Slovakkia** parlamendi liige ei tohi seoses tööga parlamendis vastu võtta kingitusi, samuti muid soodustusi, välja arvatud tavapärased kingitused (*customary gifts*). Puudub kingituse definitsioon, selge kord kingituse tagastamiseks ja lubatava kingituse väärtuse ülemmäär kingituse/kinkija/aasta lõikes. **Sloveenia** parlamendi liige ei tohi sõltumata nende väärtusest võtta vastu kingitusi, mis ohustavad tema objektiivsust ja erapooletust (nõue kehtib ka pereliikmetele). Protokollikingid ja konkreetsete sündmuste puhul antud kingitused on lubatud, kui nende väärtus ei ületa 75 eurot (või 150 eurot aastas ühe kinkija poolt). Kui kingitus ületab 75 eurot, antakse see asutusele. Kõik kingitused väärtusega üle 25 euro pannakse asutuse poolt kirja ning edastatakse

⁴ Hindamisel viidati siiski eelnõule, mis näeb ette kingituste vastuvõtmise keelu, välja arvatud nende osas, mis on sotsiaalselt aktsepteeritavad, tavapärased või tingitud külalislahkusest (*those of a social, customary or courtesy in nature*).

⁵ Ette on valmistatud põhjalikud käitumisjuhised juhendmaterjaliga, mis on eelnõu staadiumis.

⁶ 65 eurot on ühtlasi ka maksimaalne summa, mille ulatuses tohib soodustuse tegija teha samale parlamendi liikmele soodustusi aasta jooksul.

igal aastal eraldiseisvale korruptsiooni ennetamise komisjonile, mis koostab kord aastas avaliku nimekirja avaliku sektori asutuste kingitustest. Kuigi **Luksemburgis** reeglid hindamise läbiviimise ajal puudusid, on kingituste ja muude soodustuste regulatsioon viidud kooskõlla GRECO soovitusel. Üldreeglina ei tohi kingitust vastu võtta. Lubatud on kingitus, mille väärtus jääb hinnanguliselt alla 150 euro, kui see on tehtud viisakusest (*made as a matter of courtesy*) või seoses parlamendi esindamisega ametiülesannetes (ametlikest kingitustest peab teavitama). Vähemalt 150-eurosest kingitusest peab keelduma, kui tegu ei ole välisriigi või rahvusvahelise institutsiooni poolt tehtud kingitusega, või juhul, kui liige esindab parlamenti ametiülesannetes. Sellistel juhtudel antakse kingitus parlamendile. Parlamendi liikme mandaadiga mitteseotud kingituse võib vastu võtta ja sellest ei pea teavitama. **Maltal** on keelatud kingituste vastuvõtmine nendelt isikutelt, gruppidele ja ettevõtetelt, kellel on või on olnud otsesed või kaudsed huvid parlamendis menetletud õigusaktide osas. Kingituse definitsioon puudub, mis GRECO hinnangul tekitab küsimuse, mida peetakse silmas kingituse vastuvõtmise keelu all, kuivõrd samal ajal lubatakse nii honoraride maksmist kui ka reisikulude katmist nende poolt, kellel on otsene huvi menetluses olnud õigusaktide osas (lubatud on töötamine nimetatud isikute või ettevõtete huvides). Välisreisidest on vajalik teada anda spikrile, kuid kingitustest teavitama ei pea. **Soomes** loetakse parlamendi omandiks vähemalt 100-eurone kingitus, mis saadakse „parlamendi esindades“⁷ ning kantakse registrisse, millega on võimalik tutvuda parlamendi kantseleis. Praktikas olevat selliseid kingitusi vähe ning need pärinevad peamiselt väliskülalistelt. Komisjonidele tehtud kingitusi hoitakse üldjuhul parlamendi ruumides. GRECO hindamisaruandes osutati kahele probleemile: puudub kingituse väärtuse kindlakstegemise mehhanism ning selgus, kas kingituse definitsioon (ja sellest tulenev vastuvõtmise keeld) katab ka muid soodustusi (nt võõrustamine, reisikulude kompenseerimine kolmandate isikute poolt, kutsed kultuuri- ja spordiüritustele).

Kingitused lubatud, kuid kohustus deklareerida

Leedus on kingituse vastuvõtmine keelatud, kui see võib tekitada huvide konflikti. Keeld ei ole kohaldatav protokollikingitustele väärtusega alla 29 euro. Suurema väärtusega protokollikingitused peab deklareerima ja need kuuluvad riigile (reeglid kohalduvad ka abikaasale, partnerile ja elukaaslasele). Vastu võib võtta kingitusi, mis huvide konflikti ei tekita, ning üle 145-eurose kingituse puhul peab selle deklareerima huvide deklaratsioonis. Lisaks peab deklareerima ka eraelulised kingitused ja kõik tehingud, mis ületavad 2896 eurot. **Hollandis** kingituste vastuvõtmisele piiranguid ei ole ning avalikus kingituste registris peab registreerima kingitused väärtusega üle 50 euro. **Poolas** on kingituste vastuvõtmine lubatud, kuid piiratud keeluga võtta vastu annetusi, mis võivad kahjustada valijate usaldust. Samal ajal võib kingituse vastuvõtmine "seoses avalike funktsioonide täitmisega" tuua kaasa kriminaalmenetluse. Siiski on ka selles kontekstis lubatud kingituse vastuvõtmine, kui see on sümboolse tähenduse ja väärtusega ning tegu on sotsiaalselt aktsepteeritud käitumisega. **Ungaris** mandaadiga seotud soodustusi vastu võtta ei tohi, kui need ületavad saadiku ühe kuu tasu. Registreerima peab iga kingituse, mille väärtus ületab 1/12 saadiku ühe kuu tasust. GRECO hinnangul on regulatsioon probleemne, sest keeld ei kohaldu soodustustele ja varale, mis antakse parlamendi liikmele (saadikuna töötamiseks või sellega tihedalt seotud tegevusteks) tasuta kasutamiseks parlamendi, poliitilise erakonna või parlamendigrupi poolt, millesse ta kuulub. **Belgias** on kingitused tihedalt seotud parteide ja poliitilise rahastamise reeglitega: ühelt annetajalt võib aastas vastu võtta annetusi kuni 500 euro ulatuses. Alates 125-eurosest annetusest peab annetused deklareerima sarnaselt parteidele tehtud annetustega, kuid need andmed ei ole avalikud. Samal ajal kehtib reegel, mis keelab vastu võtta soodustusi (v.a. sümboolse väärtusega), mis tehakse vastutasuna parlamendi liikme tegevuse eest.

⁷ Praktikas peetakse sellisteks juhtumiteks ametlikel kohtumistel osalemist, komisjoni külastusi välisriiki või välisriigi esinduste külaskäike.

GRECO hinnangul ei ole reeglid järjekindlad ning vajavad muutmist. **Bulgaarias** lubatakse vastu võtta kingitusi väärtusega kuni 1/10 kuutasust. Suurema väärtusega kingitused peab registreerima ja need antakse parlamendile. **Rumeenias** on õigus küll protokollikingitus endale jätta, kuid üle 200-eurose kingituse puhul hüvitatakse selle väärtus parlamendile. Kõik protokollikingitused (välja arvatud märgid jms) registreeritakse ning avaldatakse parlamendi kodulehel. Murekohana toodi aga välja see, et vastuvõtmise keeld laieneb vaid protokollikingitustele. **Suurbritannia** ei piira kingituste vastuvõtmist ning deklareerima peab kingitused alates teatud väärtusest. GRECO hindamisaruandes peeti kehtivaid piirväärtuseid liiga kõrgeks. Alamkojas tekib kingituse deklareerimise kohustus, kui selle väärtus on enam kui 1% saadiku aastasest töötasust (s.o. umbes 850 eurot). Ülemkojas peab deklareerima kingituse, mille väärtus on enam kui 600 eurot (500 naelsterlingit).

Soovitused kokkuvõtlikult

EN töögrupi GRECO antud soovitused on riigiti erinevad, kuid välja saab tuua teemad, millele tähelepanu pöörati. Pääaegu kõik riigid said täiendava soovitusel eelpool kirjeldatud kingituste süsteemi täiustamiseks või teadlikkuse tõstmiseks ning seda sõltumata sellest, kas piirangud ja reeglid olid olemas või mitte. Soovituse täitmisel peab eelkõige pöörama tähelepanu hindamisaruandes viidatud probleemidele, millest lähtuvalt see anti.

Erinevate hindamisaruannete põhjal saab tuua välja peamised murekohad, millele reeglite loomisel tähelepanu võiks pöörata ning mida ka Eestile antud soovitusel täitmisel silmas pidada:

- Üldiste kriteeriumide ja/või juhendi olemasolu lubatud ja keelatud kingituste eristamiseks (nt protokollikingitused, ametikohustustega seotud ja mitteseotud soodustused, kingitused alates teatud väärtusest jne);
- Kas olemas on detailsed reeglid, kuidas toimida keelatud kingituse saamisel;
- Kas kingitus on piisavalt defineeritud (kas sisaldab vaid füüsilisi kingitusi või ka kutseid, seminare, õhtusööke, reise, spordiüritusi jne);
- Kuidas tuvastatakse kingituse väärtus, kui selle vastuvõtmine on seotud väärtusega;
- Kuidas soodustusest teavitatakse (kas, keda ja millal teavitatakse; kas soodustused avalikustatakse);
- Kas reeglite täitmist järgitakse (kas kingituste regulatsioon toimib praktikas);
- Kas ja kuidas koolitatakse ning tõstetakse teadlikkust reeglitest.

Urvo Klopets
asejuhataja
6504

Kasutatud allikad

Euroopa Nõukogu juures asuva riikide korruptsioonivastase ühenduse GRECO hindamisaruanded. Kättesaadav:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4_en.asp.