



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Mitteametlik tõlge

Vastuvõtmine/Avaldamine:

23. juuni 2017

23. juuni 2017

Avalik

GrecoRC4(2017)4

NELJAS HINDAMISVOOR

Korruptsiooni ennetamine parlamendiliikmete,
kohtunike ja prokuröride seas

TEINE VASTAVUSARUANNE

EESTI

Vastu võtnud GRECO oma täiskogu
76. istungil

N
E
L
J
A
S

H
I
N
D
A
M
I
S

V
O
O
R

I. SISSEJUHATUS

1. Teises vastavusaruandes hinnatakse Eesti ametivõimude võetud meetmeid rakendamaks soovitusi, mis anti Eesti kohta koostatud neljanda hindamisvooru aruandes (vt lõige 2) teemal „Parlamendiliikmete, kohtunike ja prokuröride korrupsiooni tõkestamine“.
2. Neljanda hindamisvooru aruanne Eesti kohta võeti vastu 58. GRECO täiskogu istungil (7. detsembril 2012) ja avaldati 8. jaanuaril 2013, pärast Eestilt saadud volitusi ([Greco Eval IV Rep \(2012\) 5E](#)). GRECO võttis neljanda hindamisvooru vastavusaruande Eesti kohta vastu oma 67. täiskogu istungil (27. märtsil 2015) ja avaldas selle 17. aprillil 2015, pärast Eestilt saadud volitusi ([Greco RC-IV \(2015\) 1E](#)).
3. Nagu GRECO töökord nõuab, esitasid Eesti ametivõimud olukorraaruande, mis sisaldab täiendavat teavet meetmete kohta, mis võeti vastavusaruande andmetel osaliselt rakendatud üheksa lahendamata soovitusena rakendamiseks. Aruanne esitati 29. septembril 2016 ning koos hiljem esitatud teabega sai see vastavusaruande koostamise aluseks.
4. GRECO valis Soome ja Ungari nimetama vastavusmenetluse ettekandjad. Ettekandjateks määrati pr Catharina GROOP Soomest ja pr Nóra BAUS Ungarist. vastavusaruande koostamisel aitas neid GRECO sekretariaat.

II. ANALÜÜS

5. Meenutagem, et oma hindamisvooru aruandes oli GRECO esitanud Eestile 19 soovitust. Sellele järgnenud vastavusaruandes järeldas GRECO, et soovitused v, ix, x, xii–xvi on rahuldavalt rakendatud, soovitustega xvii ja xviii on rahuldavalt tegeletud ning soovitused i, ii, iii, iv, vi, vii, viii, xi ja xix on osaliselt rakendatud. Üheksa lahendamata soovitusena järgimist on analüüsitud allpool.

Riigikogu liikmete korrupsiooni tõkestamine

Soovitus i.

6. *GRECO soovitas kehtestada reeglid Riigikogu liikmete suhtlusele lobitöö tegijate ja muude kolmandate isikutega, kes püüavad õigusloomet mõjutada.*
7. GRECO tuletab meelde, et vastavusaruande staadiumis oli see soovitus osaliselt rakendatud. Korrupsioonivastane erikomisjon (edaspidi “erikomisjon”) on koostanud dokumendieelnõu selle kohta, kuidas parlamendiliikmed võivad lobitöö tegijatega suhelda. Ametivõimud selgitasid, et koostatav juhend oleks mittesiduv dokument, mis kehtestab reeglid nii kolmandatele isikutele kui Riigikogu liikmetele, ning et viimaste puhul sarnanevad nimetatud reeglid nendega, mis sisalduvad 2014. aasta detsembris vastu võetud käitumisjuhistes. Menetlemine Riigikogus oli alles pooleli ja eeldati, et tööd jätkab järgmine seadusandja pärast parlamendi uue koosseisu valimist 2015. aastal. GRECO kutsus parlamenti üles ettevõetud töö lõpule viima ja töötama välja konkreetsemad sätted kui käitumiskoodeksis sisalduvad.
8. Ametiasutused teatavad nüüd, et 8. juunil 2016 arutas parlamendi juhatus vanematekogu istungil fraktsioonide juhtidega eelnõud “Lobitöö hea tava Riigikogus” (Eesti parlamendis), mille koostas erikomisjon. Fraktsioonid ei saavutanud eelnõus kirjeldatud korra heakskiitmiseks konsensust. Vanematekogu jõudis järeldusele, et lobitegevuse reeglite kehtestamiseks parlamendiliikmetele oleks kõigepealt vaja määratleda lobitöö mõiste ja põhimõtted seaduse tasandil. Lisaks sellele tuleks välja töötada lobitegevuse reeglid nii valitsusasutuste kui parlamendi jaoks. Erikomisjon jätkab selle teemaga tegelemist Riigikogu 2016 sügisistungjärgul. Veidi aega enne

käesoleva aruande vastuvõtmist esitasid ametiasutused konkreetsed soovitusel parlamentiliikmete kontaktide jaoks lobitöö tegijatega / huvirühmade esindajatega, mille erikomisjon oli 29. mail 2017 kinnitanud ja mis on avaldatud nende veebilehel. Nad lisasid, et lisaks jätkab erikomisjon oma tööd, mille eesmärgiks on õigusliku regulatsiooni kehtestamine selles küsimuses.

9. Ametiasutused juhivad tähelepanu ka seadusloome ja huvide esindamise suurenenud läbipaistvuse näidetele. Nimelt peavad Riigikogu kodu- ja töökorra seadusele lisatud sätete kohaselt, mis kehtivad alates 13. maist 2016, komisjonide istungite protokollid olema palju üksikasjalikumad. Lisaks sellele peavad komisjonid kaasama seaduseelnõu arutamisse asjassepuutuvad huvirühmad, kes olid seotud eelnõu ettevalmistamisega ja soovivad arutusel osaleda.¹ Ametiasutused rõhutavad, et komisjoni istungitel lobitööga tegelenud isikute esiletõstmisega tuuakse protokollides üksikasjalikumalt välja kõikide kohalolnud huvirühmade huvid. Peale selle tuleb protokollis koos nimedega dokumenteerida parlamendiliikmete komisjoni istungitel tehtud vihjed huvigruppide ettepanekutele.
10. GRECO märgib, et huvide esindamise läbipaistvus seadusloome protsessis on suurenenud, lobitegevuse õiguslik regulatsioon on ettevalmistamisel ning erikomisjon on koostanud ja avaldanud konkreetsed soovitusel Riigikogu liikmete kontaktide kohta lobitöö tegijatega / huvirühmade esindajatega. GRECO tunnistab, et need soovitusel on palju üksikasjalikumad kui parlamendiliikmete käitumiskoodeksi omad ja kujutavad endast seega olulist sammu õiges suunas. Kuid arvestades seda, et nad ei ole parlamendi poolt täielikult heaks kiidetud, ei saa GRECO teha järeldust, et soovitusel on täies ulatuses rakendatud.
11. GRECO järeldab, et soovitusel i jääb osaliselt rakendatuks.

Soovitusel ii.

12. *GRECO soovitas (i) koostada Riigikogu liikmete käitumisjuhised ning (ii) võttes arvesse Riigikogu liikmete mandaadi spetsiifilist iseloomu, kehtestada tõhus järelevalve ja sanktsioonide mehhanism, tagamaks nende juhiste tulemuslik kohaldamine praktikas.*
13. GRECO tuletab meelde, et vastavusaruandes oli ta tunnustanud soovitusel esimese osa nõuded täitnud parlamendiliikmete käitumiskoodeksi pealkirjaga "Riigikogu liikme hea tava" väljatöötamist ja vastuvõtmist. Mis puudutab soovitusel teist osa, siis sätestab koodeks mehhanismi hea tava mittejärgimise juhtudeks, mida uurib erikomisjon (mille rolli tugevdati ka konfidentsiaalse nõustamise alal). Kuid arvestades seda, et ühtegi tõhusat järelevalve- ja sanktsioonimehhanismi ei ole kehtestatud, järeldas GRECO, et soovitusel on kõigest osaliselt rakendatud.

¹ Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse paragrahvi 36 uus lõige 2¹

14. Ametiasutused väidavad nüüd, et 8. juunil 2016 otsustas Riigikogu vanematekogu, et sanktsioonide rakendamine "Riigikogu liikme hea tava" rikkumise eest ei ole praktiliselt teostatav. Ta jõudis järeldusele, et Riigikogu juhatusel ja fraktsioonide esindajatel ei ole õigust rakendada jõustamismehhanisme, kui kokkulepitud hea tava reegleid on rikutud. Ta rõhutas, et Riigikogu liikmed on valitud rahva poolt, nad on saanud mandaadi rahva esindamiseks, ja see esitab igale inimesele suuremad nõudmised, sundides neid järgima eetilise käitumise norme.
15. GRECO võtab selle teadmiseks. Kuid ta ei saa siiski aru, miks käitumiskoodeksi rikkumisega parlamendiliikmete poolt ei või kaasneda teatavat liiki sanktsioone, mis ei ohusta parlamendiliikmete valijatelt saadud mandaati, nt selliste rikkumiste avalikustamine, trahvid jne. GRECO järeldab, et soovitus jääb osaliselt rakendatuks.

Soovitus iii.

16. *GRECO soovitab (i) teha olemasolev huvide konflikti regulatsioon kohalduvaks Riigikogu liikmetele koos toimiva järelevalvega; ning (ii) koostada Riigikogus üksikasjalikud juhised, mis sisaldavad praktilisi näiteid huvide konfliktidest, millega Riigikogu liikmed kokku puutuvad või võivad kokku puutuda, sealhulgas sellistest, mis tulenevad konkreetsetest rahalistest huvidest.*
17. GRECO tuletab meelde, et see soovitus tunnistati vastavusaruandes osaliselt rakendatuks. Soovituse esimese osa kohta olid ametiasutused osutanud, et uut korruptsioonivastast seadust, mis kehtib alates aprillist 2013, muudetakse 2015. aastal, et leida lahendus soovituse aluseks olevatele muredele. Kuid praeguseks ajaks ei ole võetud mingeid käegakatsutavaid meetmeid. Sellele vastupidiselt oli GRECO rahul teabega, mis anti soovituse teise osa kohta. Nimelt oli 13. märtsil 2015 parlamendi veebilehel avaldatud Riigikogu liikmetele juhiseid andev dokument, mis sisaldab rida näiteid huvide konflikti kohta ja käitumise kohta, mida parlamendiliikmelt iga juhtumi korral oodatakse. GRECO järeldas, et soovitus on osaliselt rakendatud.
18. Ametiasutused teatavad nüüd seoses soovituse esimese osaga korruptsioonivastase seaduse muudatuse vastuvõtmisest, mis jõustus 1. mail 2016. See uus korruptsioonivastase seaduse paragrahvi 11 lõige 2¹ täiendab ametiisikute, sealhulgas parlamendiliikmete, toimingute piiranguid huvide konflikti tõttu. Nimelt, kui toimingut või otsust ei saa teha ametiisiku vahetu juht või ametiisiku ametisse nimetamise õigusega isik või organ või ametiisiku asendamine on võimatu, peab ametiisik asjast "viivitamata teavitama teisi ühise toiminguga või otsuse tegemise ülesandega isikuid". Selle eesmärgiks on lihtsustada ühiseid toiminguid või otsuseid olukorras, millega on seotud huvide konflikt. Ametiasutused lisavad, et muudatus kehtib ainult parlamendikomisjonide kohta, kuna Riigikogu liikmeid ei ole võimalik asendada ja nende õigust Riigikogus hääletada kaitseb põhiseaduse artikkel 62. Lõpetuseks selgitavad ametiasutused ühte hindamisaruandes tõstatatud küsimust korruptsioonivastase seaduse sätete kohta: korruptsiooniseaduse kohaselt loetakse isikuid või juriidilisi isikuid, kellega ametnikul on eraviisiline ärisuhe, korruptsioonivastase seaduse tähenduses "seotud isikuteks", kui nad on üksteisest majanduslikult sõltuvad.²
19. Samuti täiendavad ametiasutused juba vastavusaruandes antud teavet soovituse teise osa kohta. Nad osutavad, et erikomisjon on hiljuti nõudnud, et kõik parlamendi

² Vt korruptsioonivastase seaduse § 7 lõige 1 punkt 4

fraktsioonid ja komisjonid ning kantselei juhatus kaardistaksid veel võimalikku või tegelikku huvide konflikti hõlmavaid juhtumeid, mis on tegelikkuses aset leidnud, eesmärgiga täiendada ülalmainitud juhistes sisalduvaid soovitusi.

20. GRECO võtab selle teadmiseks. Soovituse esimeses osas märgib ta, et korrupsioonivastast seadust on muudetud, et täpsemalt reguleerida toimingute piiranguid olukordades, mis hõlmavad huvide konflikti, et hõlbustada ühist tegevust või otsuste tegemist sellistes olukordades. Kuid kuigi ta mõistab, et praeguses põhiseaduslikus raamistikus saab uut reeglit rakendada ainult parlamendikomisjoni liikmete suhtes, kahetseb GRECO siiski, et ei ole võetud mingeid meetmeid Riigikogu liikmete kohta üldiselt. Lisaks sellele tuletab GRECO meelde oma hindamisaruandes mainitud erinevaid muresid, mis on eelkõige seotud vastavate korrupsioonivastase seaduse sätete piiratud rakendamisega Riigikogu liikmete suhtes ja toimingupiirangu väga laia määratlusega. GRECO ei arva, et nende muredega on kõikehõlmavalt tegeletud. Sama kehtib ka vajaduse kohta viia sisse tõhus järelevalve, nagu soovitatud. Teisest küljest, soovituselise osa kohta tunnistab GRECO, et ametiasutused jätkavad oma tööd huvide konflikti käsitleva juhenddokumendiga; GRECO kutsub neid üles oma jõupingutusi jätkama ja korrapäraselt ajakohastama korrupsiooniolukordade näidisjuhtumeid ja soovitusi käitumiseks sellises olukorras.

21. GRECO järeldab, et soovitus iii jääb osaliselt rakendatuks.

Soovitus iv.

22. *GRECO soovitas korrupsioonivastase seaduse vastavate sätete selgitamiseks ja nende elluviimise soodustamiseks tagada Riigikogule sisereeglid ja juhised seoses kingituste, võõrustamise ja muude soodustustega, ning jälgida nende reeglite järgimist parlamendi liikmete poolt.*

23. GRECO tuletab meelde, et ametiasutused viitasid 13. märtsil avaldatud juhenddokumendile (vt ülal, soovituselise iii all, teine osa), mis sisaldab praktilisi näiteid olukordadest, millega kaasneb kingitust vastuvõtmine ja huvide konflikt. Lisaks sellele oli erikomisjon koostanud põhireeglid kingituste/külalislahkuse või muude soodustuste vastuvõtmise kohta, mille Riigikogu juhatus peab veel heaks kiitma. Et selle juhenddokumendi eelnõu ei ole lõplikult viimistletud ja vastu võetud, ja arvestades, et ei ole võetud meetmeid, mis tagaksid reeglite nõuetekohase järelevalve, järeldas GRECO, et soovitus oli osaliselt rakendatud.

24. Ametiasutused teatavad nüüd, et pärast seda, kui Riigikogu vanematekogu, mis tuli kokku 8. juunil 2016, otsustas mitte avada muutmiseks "Riigikogu liikme hea tava", ei ole toimunud mingit edasiminekut.

25. GRECO kahetseb väga igasuguse edasiminek puudumist kingituste ja muude soodustuste vastuvõtmise ja reeglite järelevalve olulises küsimuses. Ta kutsub ametiasutusi üles jätkama oma tööd vastavusaruandes mainitud juhenddokumendi eelnõuga ning täiendama vastavaid reegleid nõuetekohaste järelevalvekorraldustega.

26. GRECO järeldab, et soovitus iv jääb osaliselt rakendatuks.

Soovitus vi.

27. *GRECO soovitas Eestil rakendada otsustavaid meetmeid, et tagada KVS alusel esitatud Riigikogu liikmete majanduslike huvide deklaratsioonide põhjalikum kontroll, muuhulgas Riigikogu korrupsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni tegevus- ja haldusvõimekuse tõstmise teel.*

28. GRECO tuletab meelde, et see soovitus tunnistati vastavusaruandes osaliselt

rakendatuks. Aprillist 2013 kehtiva uue korrupsioonivastase seaduse eesmärgiks oli muuta erikomisjoni töö tulemuslikumaks. Muutused paremuse suunas on näiteks deklareeritavate andmete hulga ja komisjoni õiguste laiendamine. Lisaks sellele loodi 2014 elektrooniline huvide deklaratsioonide register, mis on avalikult ligipääsetav ja seega saavad kõik, kaasa arvatud ajakirjandus, neid uurida. Register on vastastikku ühendatud teiste andmekogumissüsteemidega ning järelevalveametnikel on õigus hankida teavet deklareeriva ametniku ning tema varade ja huvide kohta teistest avalikest andmebaasidest, ning teha kontrolli eesmärgil järelepärimisi kõigile füüsilistele ja juriidilistele isikutele, sealhulgas pankadele. Lõpetuseks, erikomisjoni haldusvõimekust tugevdati teiste Riigikogu Kantselei struktuuriüksuste toega, komisjoni teenindavate töötajate ülesannete jaotuse ümberkorraldamisega jne. Tunnustades saavutatud edusamme, võttis GRECO siiski seisukoha, et ei ole esitatud veenvat teavet, mis näitaks, et komisjon suhtub oma järelevalvetegevusse kindlameelsemalt.

29. Ametiasutused viitavad nüüd, et erikomisjon on kasutusele võtnud deklaratsioonide kontrollimise põhimõtteid. Kontrollimise eesmärk ja üldised kontrollimise kriteeriumid, sealhulgas see, kelle deklaratsioone ja millises ulatuses kontrollitakse, on määratud komisjoni eraldi otsusega. Komisjoni ametnikud peavad koostama kontrollimise tulemuste kokkuvõtte ning komisjon tutvub oma istungil selle sisuga ja teeb asjakohase otsuse, mis kantakse huvide deklaratsioonide registrisse. Deklaratsioonide kontrollimise kokkuvõtte avaldatakse erikomisjoni tegevuse ülevaates.

30. Tegevuse ülevaates, mis hõlmab ajavahemikku maist 2015 juunini 2016, on näha, et kokku kontrolliti 123 deklarandi 196 huvide deklaratsiooni. Sinna hulka kuulusid paljude Riigikogu liikmete deklaratsioonid (49 Riigikogu liiget esimeses laines ja lisaks nendele muud esmakordselt parlamenti valitud Riigikogu liikmed teises laines). Kontrollimise käigus võrreldi Riigikogu liikmete esitatud teavet muude kättesaadavate andmetega, nt eelmistes deklaratsioonides ja äriregistris sisalduvate andmetega ning Riigikogu Kantselei finantsosakonna kasutatavate andmetega. Erikomisjon leidis deklaratsioonidest mitmeid puudujääke (nt kõrvaltegevuste märkimata jätmine või puudulik märkimine, kinnisvara või finantskohustuste kolmandate isikute ees kajastamata jätmine). Need tunnistati inimlikuks eksituseks või lihtsalt tähelepanematuseks ja parandati uutes deklaratsioonides. Ametiasutused lisavad, et järgmistel deklaratsioonide kontrollimistel oli kavas pöörata erilist tähelepanu finantskohustuste ja kõrvaltegevuste deklareerimisele. Kokkuvõtet laenude kajastamise kohta 2014., 2015. ja 2016. aasta deklaratsioonides tuleks eraldi analüüsida.

31. GRECO võtab teadmiseks ülaltoodud teabe, mille kohaselt muudetud kontrollimise korraldus ja vastavusaruandes tutvustatud uued töövahendid, nagu e-deklareerimise süsteem ja ligipääs avalikele andmebaasidele, on erikomisjoni poolt ellu rakendatud. Praeguseks esitatud tulemused, mille hulka kuulub esitatud deklaratsioonides hulga puuduste avastamine, näivad andvat tunnistust erikomisjoni poolsest ennetavamast lähenemisviisist ja deklaratsioonide sügavamast uurimisest. Ametiasutused väärivad kiitust kontrollimehhanismi tugevdamise eest, mis kindlasti tekitab ka ennetava mõju; samas kutsutakse neid üles uute töövahendite rakendamist jälgima ja tegema kõikvõimalikke jõupingutusi, et tagada pikemas perspektiivis usaldusväärne järelevalve.

32. GRECO järeldab, et soovitus vi on rahuldavalt rakendatud.

Soovitus vii.

33. *GRECO soovitas (i) tagada Riigikogu liikmetele konfidentsiaalne nõustamine eetilistes*

küsimustes ja võimalike huvide konfliktide korral seoses nende ametikohustustega; ning (ii) korraldada Riigikogu liikmetele regulaarseid teadlikkuse tõstmise koolitusi (seda kõigile Riigikogu liikmetele, kuid eriti uutele liikmetele), mis hõlmaksid niisuguseid küsimusi nagu huvide konflikt, kingituste, võõrustamise ja muude soodustuste vastuvõtmine, kõrvaltegevused, huvide avalikustamine ning muud korruptsiooni ennetamisega seotud kohustused.

34. GRECO tuletab meelde, et ta oli rahul vastavusaruandes soovitus esimese osa kohta antud teabega. Jäi mulje, et oli loodud rida nõuandeid, teavet ja nõustamist pakkuvaid allikaid ning et Riigikogu liikmetele, kes puutusid kokku konkreetsete problemaatiliseks osutuda võivate olukordadega, oli võimalik pakkuda konfidentsiaalset nõustamist Soovituse teise osa puhul avaldas GRECO heameelt esimeste algatuste üle, mida rakendati Riigikogu liikmete teadlikkuse tõstmiseks mõningate aususreeglite teemal. Teatati edasistest plaanidest tösta teadlikkust laiema teemaderingi osas ning ausust käsitleva enesetäiendamise õppevahendi võimalikust kasutuselevõtmisest. GRECO järeldas, et soovitus on osaliselt rakendatud.
35. Täiendusena vastavusaruandes soovitus esimese osa kohta juba antud teabele märgivad ametiasutused, et Riigikogu Kantselei eri allüksuste ülesandeks on Riigikogu liikmete teenindamine, sealhulgas nende õiguslane nõustamine ja nende abistamine mitmesugustes küsimustes, mis parlamendiliikme töös ette tulevad. Riigikogu liikmed saavad ka edaspidi erikomisjonilt ja muudelt Riigikogu Kantselei allüksustelt konfidentsiaalset nõustamist eetilistes ja muudes küsimustes, sealhulgas küsimustes, mis hõlmavad võimalikke konflikte ametikohustuste täitmisel.
36. Soovituse lahendamata teise osaga seoses teatavad ametiasutused edasistest teadlikkuse tõstmise tegevustest lisaks nendele, mida on vastavusaruandes juba mainitud. Eelkõige seda, et 2015 kevadistungjärgul korraldati Riigikogu liikmetele sissejuhatavad koolituskursused seoses parlamendi uue, XIII koosseisu tööleasumisega. Kursustel käsitleti mitmesuguseid Riigikogu liikme staatusega, parlamendikomisjonide tööga, Riigikogu liikme ametiga kokkusobimatute tegevustega jne seotud teemasid. Lisaks sellele peeti eraldi korruptsioonivastane koolitus. See hõlmas sissejuhatust muudetud korruptsioonivastase seaduse sätetesse (sealhulgas huvide konflikti ning kingituste ja soodustuste vastuvõtmise teemad) ning "Riigikogu liikme hea tava" ja huvide konflikti näidisolukordade tutvustamist; sellel koolitusel osales 40 riigikogu liiget.
37. GRECO märgib, et teatatud on täiendavatest teadlikkuse tõstmise alastest tegevustest, milles on eriline rõhk huvide konfliktil ja sellega seotud küsimustel, nagu kingituste ja soodustuste vastuvõtmine, sobimatus jne. Isegi kui kõik Riigikogu liikmed ei ole neis tegevustes osalenud, järeldab GRECO, et soovitus teine osa on nüüdseks rahuldavalt täidetud – arusaamiselt, et selliseid koolitusi ja teadlikkuse tõstmise alaseid tegevusi jätkatakse ka tulevikus, eesmärgiga jõuda kõigi Riigikogu liikmeteni. Samuti kutsub GRECO ametiasutusi üles jätkama tööd ausust käsitleva enesetäiendamise õppevahendiga, millest oli juttu vastavusaruandes.

38. GRECO järeldab, et soovitus vii on rahuldavalt rakendatud.

Kohtunike korruptsiooni tõkestamine

Soovitus viii.

39. *GRECO soovitas, (i) kohaldada esimese ja teise astme kohtunike ametisse nimetamise otsustele sõltumatu vaidlustamise kord; ning (ii) kehtestada kohtunike edutamise otsustamisele objektiivsed kriteeriumid eesmärgiga tagada selle ühetaolisus, ennustatavus ja läbipaistvus.*

40. GRECO tuletab meelde, et see soovitus tunnistati vastavusaruandes osaliselt rakendatuks. Soovituse esimese osa täitmiseks ei ole võetud ühtegi konkreetset meetet. Justiitsministeerium ja riigikohus olid jõudnud järeldusele, et apellatsioonimenetlus, mis puudutab esimese ja teise astme kohtute kohtunike ametisse nimetamise otsuseid, on sõltumatu. Soovituse teise osa suhtes täheldas GRECO rahulolevalt, et teise astme kohtu kohtunike ametikoha kohta on kasutusele võetud mõningad kriteeriumid. GRECO loodab, et sarnased kriteeriumid töötatakse välja ka teiste kohtunike jaoks, kel on kohtusüsteemis erilised kohustused, näiteks esimese astme kohtu eesistujad, sest ka nemad täidavad haldusfunktsioone.
41. Ametiasutused teatavad nüüd soovitusel esimese osa kohta, et põhiseadusest tulenevalt ei ole võimalik muuta esimese ja teise astme kohtute kohtunike ametisse nimetamise vaidlustamise korda. Kuna Eestis ei ole konstitutsioonikohut, lahendab Riigikohtu üldkogu presidendi otsuse (mis põhineb Riigikohtu üldkogu ettepanekul) vaidlustamise küsimuse. Ametiasutused rõhutavad, et Riigikohus ja selle kolleegiumid on sõltumatud ning toimivad kõrgeimate kohtuastmetena.
42. Soovituse teise osa suhtes ei ole olukord pärast vastavusaruande vastu võtmist muutunud. Ametiasutused tuletab meelde esimese astme kohtute kohtunike ja Riigikohtu liikmete ametisse nimetamiseks kehtivat korda; kuna viimase kandidaatidel ei pea olema kohtunikuna töötamise staaži, ei saa Riigikohtu liikmeks nimetamist lugeda edutamiseks.
43. GRECO märgib, et uusi arenguid ei ole. Soovituse esimese osa suhtes saab GRECO aru, et Eesti kohtusüsteemis ei ole kõrgemat astet kui Riigikohus, kuhu kohtunike ametisse nimetamise otsuseid saab edasi kaevata. Kuid ta on veendunud, et on võimalik leida nõuetele vastavaid lahendusi, et vältida hindamisaruandes mainitud "struktuurilist erapooletust", nt määrates kohtunikukandidaatide esitamise ja ametisse nimetamise otsuste vaidlustamise arutamise Riigikohtu eri kolleegiumide ülesandeks. Mis puutub soovitusel teise osasse, siis kahetseb GRECO, et kohtunike edutamise kohta ei ole kehtestatud mingeid objektiivseid kriteeriume peale nende, mis kehtivad teise astme kohtute kohtunike ametisse nimetamisel. GRECO kutsub ametiasutusi üles kiirendama oma jõupingutusi nende pooleliolevate küsimuste reguleerimiseks.
44. GRECO järeldab, et soovitus viii jääb osaliselt rakendatuks.

Soovitus xi.

45. *GRECO soovitas tagada täiendavate meetmetega kohtunike korrupsioonivastase seaduse alusel esitatavate majanduslike huvide deklaratsioonide tulemuslik järelevalve.*
46. GRECO tuletab meelde, et vastavusaruandes viitasid ametiasutused Riigikogu liikmete kohta antavale teabele (vt ülalpool, soovitusel vi all), eriti uuele korrupsioonivastasele seadusele, mis hakkas kehtima aprillis 2013 ja selle varade ja huvide deklareerimise mehhanismile. e-deklaratsioonide süsteemi kasutuselevõtmisele ja ligipääsule avalikele andmebaasidele jne. Samuti selgitasid ametiasutused, et iga kategooria kohtunike täidetud deklaratsioonide järelevalve anti üle erikomisjonile ja et kohtute eesistujaid julgustatakse neile alluvate kohtunike deklaratsioonide inspekteerimise osas, mis puudutab juba avalikustatud teavet. Tunnustades neid edusamme, rõhutas GRECO, et erikomisjoni ja kohtute eesistujate järelevalveülesanded peavad olema selged ja neid tuleb kasutada tulemuslikult; ta ootas käegakatsutavamaid edusamme kohtunike esitatud huvide deklaratsioonide üle järelevalve teostamises ning tegi seetõttu järelduse, et soovitus on ainult osaliselt täidetud.

47. Ametiasutused viitavad nüüd Riigikogu liikmete kohta esitatud teabele (vt ülalpool soovitus vi), nimelt huvide deklaratsioonide kontrollimise põhimõtete kasutuselevõtmisele erikomisjoni poolt. Nagu eespool öeldud, peavad komisjoni ametnikud koostama kontrollimise tulemuste kokkuvõtte ning komisjon tutvub selle sisuga oma istungil ja teeb asjakohase otsuse, mis kantakse huvide deklaratsioonide registrisse. Deklaratsioonide kontrollimise kokkuvõtte avaldatakse erikomisjoni tegevuse ülevaates.
48. Aprillis 2016 otsustas erikomisjon kontrollida Riigikohtu liikmete 2015. aasta deklaratsioone (20 deklaratsiooni), ja rahaliste kohustuste kontrollimisel otsustati andmeid võrrelda varem esitatud deklaratsioonide omadega ning kõrvaltegevuste puhul vajaduse korral äriregistri andmetega. Komisjon tutvus deklaratsioonide kontrollimise tulemustega oma 18. aprilli ja 2. mai 2016 istungitel. Komisjon tegi kindlaks, et kolmel juhul ei olnud sisestatud andmeid liisitud auto kohta, mida oli eelmise kalendriaasta jooksul omatud vähemalt kaks kuud, ühel juhul omatud kinnisvara kohta ja neljal juhul mittetulundusühingu juhatuse liikmeks oleku kohta eelmise kalendriaasta jooksul. Ühel juhul ei olnud esitatud andmeid rahaliste kohustuste kohta krediidasutuse ees.
49. Lisaks sellele otsustas komisjon mais 2016 kontrollida Riigikohtu liikmete 2016. aasta deklaratsioone (22 deklaratsiooni). Komisjon tutvus deklaratsioonide kontrollimise tulemustega oma 30. mai ja 6. juuni 2016 istungitel. Komisjon tegi kindlaks, et üks Riigikohtu liige oli esitanud 2016. aasta deklaratsiooni kahepäevase hilinemisega, ja kahel juhul ei olnud sisestatud andmeid liisitud auto kohta, mis oli eelmise kalendriaasta jooksul vähemalt kaks kuud deklarandi valduses. Kontrollimisel selgus, et need puudused olid ettekatsemata. Komisjon teavitas asjassepuutuvaid Riigikohtu liikmeid avastatud puudustest.
50. Lõpetuseks kavatseti tutvuda esimese ja teise astme kohtu eesistujate 2015. ja 2016. aasta deklaratsioonide kontrollimise tulemustega. Eritähelepanu kavatseti pöörata finantskohustuste ja kõrvaltegevuste deklareerimisele. Ametiasutused lisavad, et vahepealsel ajal on erikomisjon jätkanud deklaratsioonide kontrollimist. Nad tutvusid 329 deklaratsiooniga, sealhulgas esimese ja teise astme kohtute kohtunike omadega (ning valitsuse liikmete, ministriumite kantslerite, õiguskantsleri, peaprokuröri ja Riigikogu liikmete deklaratsioonidega). Nagu eelmisel aastal, kavatakse ka 2017. aastal avaldada erikomisjoni tegevuse ülevaates kontrollimise üksikasjalik kokkuvõtte.
51. GRECO võtab teadmiseks ülaltoodud teabe, mille kohaselt muudetud kontrollimise korraldus ja vastavusaruandes tutvustatud uued töövahendid, nagu e-deklareerimise süsteem ja ligipääs avalikele andmebaasidele, on erikomisjoni poolt ellu rakendatud. Riigikogu liikmete osas (vt eespool soovitus vi) näivad praeguseks esitatud tulemused, mille hulka kuulub esitatud deklaratsioonides hulga puuduste avastamine, andvat tunnistust erikomisjoni poolsest ennetavamast lähenemisviisist ja deklaratsioonide sügavamast uurimisest. Ametiasutusi kutsutakse üles uute töövahendite rakendamist jälgima ja tegema kõikvõimalikke jõupingutusi, et tagada pikemas perspektiivis usaldusväärne järelevalve. See peaks hõlmama kõigi kategooriate kohtunike esitatud deklaratsioonide kontrollimist (nt juhusliku valik teel).
52. GRECO järeldab, et soovitus xi on rahuldavalt täidetud.

Prokuröride korrupsiooni tõkestamine

Soovitus xix.

53. *GRECO soovitas töötada välja kestvad koolitusprogrammid prokuröridele, mis koos*

asjakohaste materjalidega keskenduksid prokurörietikale, huvide konfliktile (sealhulgas taandumisele ja taandamisele), kingituste, võõrustamise ja muude soodustustega seotud reeglitele, samuti huvide deklareerimise ning muudele korruptsioonialase teadlikkuse ja ennetamise meetmetega seotud reeglitele.

54. GRECO tuletab meelde, et see soovitus tunnistati vastavusaruandes osaliselt rakendatuks. Ta väljendas heameelt, et kavandati rida konkreetseid meetmeid kõnealuse soovitusena tegelemiseks ning julgustas Eestit püüdlusi jätkama. GRECO pidi olukorda uuesti hindama, kui rakendamise protsess on rohkem edenenud ja konkreetne teave saab kättesaadavaks.
55. Ametiasutused teatavad nüüd, et prokuratuur on jätkanud iga-aastaseid eetika-alaseid koolitusi. Kevadel 2016 viis prokuratuuri eetikanõukogu juht läbi viis kahetunnist eetikaalast koolitust kõigile prokuröridele.³ Koolitus koosnes praktiliste igapäevaste eetikadilemmade (nt huvide konfliktid, kingituste vastuvõtmine jne), kutse-eetika reeglitega seotud küsimuste ja eetikakoodeksi reeglite arutelust. Sarnane koolitus oli toimunud ka 2015. aastal.
56. Lisaks sellele teatavad ametiasutused, et suvel 2015 tegi riigiprokuratuur ringkonnaprokuratuuride osalusel viis kutse-eetika teemalist lühifilmi, mis lõimiti prokuröride enesetäiendamise programmi. Näiteks tootis Lääne ringkonnaprokuratuur filmi prokuröri väärkusest, mis põhines eetikakoodeksi vastavatel sätetel. Lõpetuseks teatavad ametiasutused, et rahandusministeerium valmistab internetipõhist õppevahendit avalikule sektorile; prokuratuuri eetikaalane õppevahend kujundatakse koos prokuratuuriga spetsiaalselt nende vajadustele vastavaks.
57. GRECO on rahul esitatud teabega, mille kohaselt on nüüdseks kasutusele võetud rida meetmeid selle soovitusena täitmiseks. Korraldatud on eetikaalaseid koolitusi olemasolevate vastavate standardite ja vahendite alusel ning neid täiendavad muud töövahendid, näiteks filmid kutse-eetikast prokuröride enesetäiendamise programmi osana. GRECO kutsub ametiasutusi üles oma jõupingutusi jätkama, tagama et prokuröride eetika-alane koolitus jätkub järjepidevalt ja et täiendavaid vahendeid – nagu prokuröride eetikaalane internetipõhine õppevahend, mis on koostamisel – töötataks välja ja rakendataks praktikas.
58. GRECO järeldeb, et soovitus xix on rahuldavalt täidetud.

³ Prokuröre on ligikaudu 199.

III. JÄRELDUSED

59. **Arvestades neljanda hindamisvooru vastavusaruandes Eesti kohta sisalduvaid järeldusi ja arvestades ülaltoodut, järeldab GRECO, et Eesti on rahuldavalt täitnud kokku neliteist soovitus üheksateistkümnest neljanda hindamisvooru aruandes sisalduvast soovitusest või nendega rahuldaval määral tegelenud. Ülejäänud viis soovitus on osaliselt rakendatud.**
60. Täpsemalt, tuletatakse meelde, et soovitused v, ix, x ja xii kuni xviii loeti (esimeses) neljanda hindamisvooru vastavusaruandes Eesti kohta rahuldavalt täidetuks või leiti, et nendega on rahuldavalt tegeletud ([Greco RC-IV \(2015\) 1E](#)). Lisaks sellele on soovitused vi, vii, xi ja xix nüüdseks rahuldavalt rakendatud. Soovitused i, ii, iii, iv ja viii jäävad osaliselt rakendatuks.
61. Riigikogu liikmete osas täheldati mõningaid olulisi arenguid juba esimeses vastavusaruandes, nagu Riigikogu liikme käitumiskodeksi vastuvõtmine ja avaldatud juhised, mis sisaldavad praktilisi näiteid võimalikest probleemsetest olukordadest, mis on seotud huvide konfliktide ja Riigikogu liikmetele pakutud soodustustega. Nüüdseks on Eesti teinud edasisi edusamme, näiteks tugevdades varade ja huvide deklaratsioonide kontrollimist Riigikogu korrupsioonivastase erikomisjoni poolt ja võttes kasutusele nõuetekohased teadlikkuse tõstmise meetmed Riigikogu liikmete jaoks. Kuid muud vastavusaruandes mainitud meetmed, nagu kingitusi ja muid soodustusi käsitlevate reeglite täpsustamine ja juhiste andmine selles valdkonnas, ei ole ikka veel kasutusele võetud. Samuti on vaja sihikindlamat tegevust, et parendada järelevalvet Riigikogu liikmete käitumiskodeksi üle. Lõpetuseks, erikomisjoni-poolne soovitude koostamine Riigikogu liikmete kontaktide jaoks lobistidega on tervitatav areng, aga terve parlament ei ole neid soovitusi veel heaks kiitnud.
62. Mis puutub kohtunikesse ja prokuröridesse, siis GRECO oli vastavusaruandes tunnustanud mitmeid meetmeid, näiteks kohtunike ja prokuröride parem teavitamine aususenõuetest, uue eetikakoodeksi ja eetikanõukogu kasutuselevõtmine prokuröride jaoks, prokuröride edutamise alaste otsuste objektiivsuse suurendamine, kohtunike ja prokuröride tegevuse hindamise süsteemide kasutuselevõtmine ning prokuröride suhtes kehtivate järelevalvekorralduste muutmine. Lisaks sellele on nüüdseks võetud täiendavaid meetmeid kohtunike varade ja huvide deklaratsioonide kontrollimise tugevdamiseks ning prokuröridele kutse-eetika alase täiendõppe võimaldamiseks. Teisest küljest, kohtunike edutamise jaoks objektiivsete kriteeriumide vastuvõtmise osas piirdub vastavusaruandes teatatu ikka veel apellatsioonikohtutusse määramisega; Eestit kutsutakse üles jätkama reformi ka muude edutamiste osas kohtunikukonna seas.
63. Käesoleva teise vastavusaruande vastuvõtmine lõpetab neljanda hindamisvooru vastavusmenetluse Eesti kohta. Kuid Eesti ametiasutused võivad siiski soovida teavitada GRECOt edasistest arengutest soovitude i, ii, iii, iv ja viii rakendamisega seoses.
64. Lõpuks palub GRECO, et Eesti annaks võimalikult kiiresti loa aruande avaldamiseks, eesti keelde tõlkimiseks ja tõlke avaldamiseks.