

KORRUPTSIOONIVASTANE STRATEEGIA AASTATEKS 2008-2012

TALLINN 2008

SISUKORD

SISUKORD.....	1
SISSEJUHATUS	3
Strateegia eesmärk.....	3
Strateegia tulemuslikkuse hindamine.....	3
Strateegia koostamise lähtekohad	3
Strateegia seosed teiste valdkonna arengukavadega ning rahvusvaheliste dokumentidega.....	3
Strateegia maksumus	5
Strateegia elluviimine, selle täitmise seire, täiendamine ja lõpetamine.....	5
Strateegia koostamine	5
1. HETKEOLUKORRA ANALÜÜS.....	7
1.1. Olukorra analüüs sotsioloogilise uuringu „Korruptsioon Eestis 2006. Kolme sihtrühma uuring” põhjal	7
1.2. Olukorra analüüs kriminaalstatistika põhjal	9
2. STRATEEGILISED EESMÄRGID, MEETMED JA TEGEVUSED	12
I eesmärk: korruptsiooni vältimine era- ja mittetulundussektoris	12
Olukorra kirjeldus	12
Meetmed, tegevused ja indikaatorid.....	17
II eesmärk: huvide konflikti vältimine ning korruptsiooni- ja eetikaalase teadlikkuse tõstmine avalikus sektoris	20
Olukorra kirjeldus	20
Meetmed, tegevused ja indikaatorid.....	24
III eesmärk: korruptsiooni vältimine kohalikes omavalitsustes	26
Olukorra kirjeldus	26
Meetmed, tegevused ja indikaatorid.....	27
IV eesmärk: korruptsiooni vältimine meditsiinisektoris	29
Olukorra kirjeldus	29
Meetmed, tegevused ja indikaatorid.....	30
V eesmärk: korruptsiooni vältimine riigi ja kohalike omavalitsuste asutatud sihtasutustes	32
Olukorra kirjeldus	32
Meetmed, tegevused ja indikaatorid.....	33
VI eesmärk: korruptsiooni vältimine juhtimisõiguse taotlemisel, tehnöülevaatusel ja sõidukite registreerimisel.	35
Olukorra kirjeldus	35
Meetmed, tegevused ja indikaatorid.....	37
VII eesmärk: korruptsiooni vältimine poliitiliste parteide rahastamisel.....	38
Olukorra kirjeldus	38
Meetmed, tegevused ja indikaatorid.....	40
VIII eesmärk: korruptsioonikuritegude uurimise tõhustamine.....	42
Olukorra kirjeldus	42
Meetmed, tegevused ja indikaatorid.....	43

SISSEJUHATUS

Strateegia eesmärk

Käesoleva Vabariigi Valitsuse kinnitatava strateegia eesmärgiks on vähendada ja ennetada korruptsiooni¹ avalikus ning erasektoris ning tõsta ühiskonna korruptsiooni- ja eetikaalast teadlikkust. Strateegia on jaotatud alameesmärkideks, milleks on:

1. korruptsiooni vältimine erasektoris ja mittetulundussektoris,
2. huvide konflikti vältimine ning korruptsiooni- ja eetikaalase teadlikkuse tõstmine avalikus sektoris,
3. korruptsiooni vältimine kohalikes omavalitsustes,
4. korruptsiooni vältimine meditsiinisektoris,
5. korruptsiooni vältimine riigi ja kohalike omavalitsuste asutatud sihtasutustes,
6. korruptsiooni vältimine juhtimisõiguse taotlemisel, tehnöülevaatusel ja sõidukite registreerimisel,
7. korruptsiooni vältimine poliitiliste parteide rahastamisel,
8. korruptsioonikuritegude uurimise tõhustamine.

Strateegia meetmed ja tegevused on plaanitud aastateks 2008-2012.

Strateegia tulemuslikkuse hindamine

Strateegia edukust hinnatakse läbi:

- Eesti uuringute (kokkupuudete arv korruptsiooniga, teadlikkuse tõus jne);
- Eestile antud rahvusvaheliste hinnangute ja näitajate (GRECO, OECD, Transparency International),
- Kriminaalstatistika analüüsimise, mida kogutakse kriminaalmenetlusregistrist, kohtuinfosüsteemist jne.

Strateegia koostamise lähtekohad

Strateegia aluseks on Vabariigi Valitsuse 23.08.2007 korraldus nr 388 ning on kooskõlas Vabariigi Valitsuse 13.12.2005 määrusega nr 302 „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“.

Strateegia koostamise vajaduse tingis korruptsioonivastase strateegia „Aus riik 2004-2007“ tegevuste lõppemine 2007. aasta lõpus ning valitsusliidu programm aastateks 2007-2011 ptk „Siseturvalisus“, mille p 14 näeb ette, et Valitsus uuendab 2007. aasta jooksul korruptsioonivastase võitluse strateegiat.

Strateegia seosed teiste valdkonna arengukavadega ning rahvusvaheliste dokumentidega

1. *Korruptsioonivastane strateegia „Aus riik“ aastateks 2004-2007*

Strateegia „Aus riik“ sisaldab 21 meedet korruptsioonivastaseks tegevuseks 2004-2007. aastal.

2. *Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2010*

Kriminaalpoliitika arengusuundadega määratakse kindlaks ühtsed kriminaalpoliitilised põhimõtted ja pikaajalised eesmärgid ehk laiem raamistik kriminaalpoliitika kujundamiseks.

3. *Valitsusliidu programm aastateks 2007-2011*

Ptk „Siseturvalisus“, p 13-15 kohaselt Valitsus:

13) astub samme korruptsiooni ennetamiseks ja tõkestamiseks, sealhulgas
- võtab vastu uue korruptsioonivastase seaduse;
- muudab majandushuvide deklareerimise sisuliseks ja elektrooniliseks;
- riigiasutuste ja omavalitsuste juhtidele antakse õigus nõuda oma töötajatelt deklaratsiooni esitamist, sellest keeldumine muudetakse töö- või teenistussuhte lõpetamise aluseks;

14) uuendab 2007. aasta jooksul valitsuse korruptsioonivastase võitluse strateegiat, nähes ette täiendavad meetmed korruptsiooni ennetamiseks, ning keskendub senisest enam korruptsiooni tõkestamisele erasektoris,

¹ Korruptsiooni määratlemisel lähtus töögrupp selle sotsioloogilisest definitsioonist (korruptsioon kui ametikoha ärakasutamine isiklikes huvides) ning seetõttu on korruptsiooni käsitus laiem, kui legaaldefinitsioon seda ette näeks.

kohalikes omavalitsustes ning Euroopa Liidu vahendite kasutamisel. Pöörab erilist tähelepanu õiguskorra tagamisele Ida-Virumaal;

15) annab Kaitsepolitseiametile tagasi kohustuse suuremate linnade ja valdade korruptsiooni uurimiseks.

4. *Justiitsministeeriumi arengukava kuni aastani 2011*

Justiitsministeeriumi arengukava kriminaalpoliitika strateegiline eesmärk nr 1 on kuritegevuse vähendamine, mille üheks meetmeks (nr 5) on rahapesu ja kriminaaltuluga (s.h korruptiivse tulu) seotud kuritegevuse vähendamine. Loetletud tegevuste hulgas on mitmeid korruptsioonivastaseid meetmeid, näiteks korruptsioonialaste uuringute ja analüüside läbiviimine, uue korruptsioonivastase strateegia välja töötamine, teadlikkuse tõstmine korruptsioonivastase võitluses, ettevõtjatele suunatud ennetustegevus jne.

5. *Justiitsministeeriumi põhimäärus (RT I 1997, 1, 7)*

Justiitsministeeriumi põhimääruse p 13 (3) alusel on ministeeriumi pädevuses kriminaalpoliitika alal kuriteoennetuse ning riikliku korruptsioonivastase tegevuse koordineerimine.

6. *Valitsuse 01.02.2007 korraldus nr 53 „Sisejulgeoleku arengukava aastateks 2009-2013”*

Sisejulgeoleku arengukava koostamise eesmärgiks on inimeste ja nende vara turvalisuse, riigi julgeoleku ja keskkonnaõnnetustele reageerimisvõimekuse tagamisega seotud valitsusasutuste, mittetulundusühingute ja erasektori partnerite süsteemne kaasamine sisejulgeoleku tagamise pikaajalisse planeerimisse ja rakendamisse.

7. *Euroopa Nõukogu konventsioon korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise kohta*

Konventsioon käsitleb järgmisi peamisi korruptsioonivorme ning nende tegevuste kriminaliseerimist. Konventsiooni valmistas ette Euroopa Nõukogu korruptsioonivastane grupp GRECO 1999. aastal ning see jõustus 2002. aastal. Konventsiooni täitmist jälgib GRECO läbi nn *peer-review* hindamissüsteemi.

8. *Rahvusvahelistes äritehingutes välisriigi ametiisikutele altkäemaksu andmise vastu võitlemise konventsioon*

Konventsiooni eesmärgiks on võitlus altkäemaksu andmisega välisriigi ametiisikule rahvusvaheliste äritehingute sõlmimisel (nn aktiivne korruptsioon) ning ausa konkurentsi ja rahvusvahelise majanduse arengu soodustamine. Konventsiooni on välja töötanud ning selle täitmist jälgib OECD altkäemaksu vastane töögrupp. Töörühma töö on oluliseks sisendiks ka Eesti liitumisel OECD-ga.

9. *Euroopa Ühenduste ametnike või Euroopa Liidu liikmesriikide ametnikega seotud korruptsiooni vastast võitlust käsitlev konventsioon*

Konventsiooni eesmärgiks on tugevdada õiguslast koostööd korruptsioonivastases võitluses. Konventsioon on sõlmitud 1997. aasta 26. mail Brüsselis ning jõustus 28.09.2005.

10. *Euroopa Liidu Nõukogu otsus 2003/568/JSK, 22. juuli 2003, korruptsioonivastase võitluse kohta erasektoris*

Raamotsuse eesmärk on tagada, et nii aktiivne kui ka passiivne korruptsioon erasektoris oleks kõigis liikmesriikides kuritegu, et selliste õigusrikkumiste eest saaks vastutusele võtta ka juriidilisi isikuid ning rikkumistele järgneksid tõhusad karistused.

11. *Euroopa Nõukogu konventsioon korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide kohta*

Konventsiooni näol on tegu katsega sätestada tsiviilõiguse küsimusi ja tagada ohvrile hüvituse maksmine tsiviilmenetluse kaudu. Konventsioon jaguneb kolmeks: riiklikud meetmed, rahvusvaheline koostöö ja järelevalve ning lõppsätted. Ka selle konventsiooni valmistas ette ning täitmist jälgib GRECO.

12. *ÜRO korruptsioonivastane konventsioon*

Konventsioon tegeleb kõigi peamiste korruptsioonivastase võitluse aspektidega: korruptsiooni ennetamine avalikus ja erasektoris; korruptiivsete tegude kriminaliseerimine; rahvusvahelise korruptsioonivastase koostöö ja tehnilise abi edendamine, soodustamine ja toetamine; läbipaistva riigihalduse korraldamine ja riigivara nõuetekohane haldamine; korruptiivsel teel saadud vara tagasivõitmine ja tekitatud kahju hüvitamine. Eesti ei ole veel ÜRO konventsiooni ratifitseerinud – vastav tegevus on ette nähtud Justiitsministeeriumi 2008. aasta tööplaanis.

Strateegia maksumus

Strateegia täitmiseks vajalikud kulutused on planeeritud iga asjaomase ministeeriumi eelarves, samuti on katteallikaks Euroopa Liidu struktuurfondide vahendid. Strateegia maksumuseks kujuneb 5 800 000 krooni, milles on arvestatud vaid sihtotstarbeliselt finantseeritavad meetmed. Sellele lisanduvad veel kulud, mida on palutud ministeeriumidel arvutada kooskõlastusingil.

Strateegia elluviimine, selle täitmise seire, täiendamine ja lõpetamine

Strateegia elluviimist koordineerib Justiitsministeerium. Strateegia elluviimises osalevad peale Justiitsministeeriumi ka Siseministeerium, Rahandusministeerium, Sotsiaalministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium oma valitsemisala asutustega, Riigikantselei, Kaubandus-Tööstuskoda ja kodanikeorganisatsioonid (seni on soovi osalemiseks avaldanud Ühing Korruptsioonivaba Eesti).

Strateegias kavandatud tegevuste elluviimisest jooksva ülevaate saamiseks hinnatakse igal aastal selle täitmise seis. Selleks tuleb asjakohasel ministeeriumil (SiM, RaM, SoM, MKM) ja Riigikantseleil igal aastal koostada oma vastutusalasse jäävate meetmete ja tegevuste elluviimise kohta kokkuvõtte ja esitada see hiljemalt iga järgmise aasta 15. jaanuariks Justiitsministeeriumile. Justiitsministeerium koostab kokkuvõtte oma vastutusalasse jäävate meetmete ja tegevuste elluviimise kohta. Esitatud kokkuvõtted on aluseks Justiitsministeeriumi koordineerimisel koostatavale aruandele arengukava täitmise kohta. Aruanne esitatakse hiljemalt iga aasta märtsis Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks.

Arengukava vaadatakse läbi ja seda ajakohastatakse vajadusel kord aastas enne järgmise aasta eelarve planeerimist. Vajadusel esitatakse ettepanekud arengukava täiendamiseks valitsusele koos iga-aastase arengukava täitmise aruandega.

Arengukava täitmise lõpparuande koostamiseks esitavad ministeeriumid ja Riigikantselei Justiitsministeeriumile kokkuvõtte oma vastutusalasse jäävate terve perioodi meetmete ja tegevuste elluviimise kohta hiljemalt 1.02.2013. Justiitsministeerium koostab koondaruande, mille olles eelnevalt ministeeriumide ja Riigikantseleiga kooskõlastanud, esitab hiljemalt 31.05.2013 Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks.

Strateegia koostamine

Strateegias toodud analüüsi ning lahenduste väljatöötamiseks moodustas justiitsminister 24.08.2007 käskkirjaga nr 163 töögrupi, kuhu kuulusid:

Martin Hirvoja	Justiitsministeerium
Mari-Liis Liiv	Justiitsministeerium
Mait Laaring	Justiitsministeerium
Madis Timpson	Justiitsministeerium
Brit Tammiste	Justiitsministeerium
Jüri Raatma	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Kaur Siruli	Rahandusministeerium
Aive Pevkur	Riigikantselei
Veiko Kommusaar	Siseministeerium
Heidi Gil	Sotsiaalministeerium
Martin Perling	Kaitsepolitseiamet
Pille Hamer	Politseiamet
Norman Aas	Riigiprokuratuur
Üllar Kaljumäe	Tervishoiuamet
Reet Teder	Kaubandus-Tööstuskoda
Leno Saarniit	Tartu Ülikool
Tarmu Tammerk	Ühing „Korruptsioonivaba Eesti”

Lisaks osalesid strateegia koostamises:

Anneli Sihver ²	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Aare Pere	Tartu Ülikool
Timo Vijar	ARK
Liina Käiro	Tartu Ülikool
Tarmo Porgand	Rahandusministeerium
Juha Keränen	Politseiamet / Soome Justiitsministeerium
Deevi Asbaum	Konkurentsiamet
Agu Laius	Jaan Tõnissoni Instituut
Ain Kabal	Eesti väike- ja keskmiste ettevõtete assotsiatsioon (EVEA)

² Analüüsis ning töötas välja teavitajate kaitse süsteemi puudutava osa.

Erika Luks

Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon

Strateegia koostamist koordineeris Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna kriminaalteabe ja –analüüsi juhataja Mari-Liis Liiv, mari-liis.liiv@just.ee, 6208223.

1. HETKEOLUKORRA ANALÜÜS

Hetkeolukorra analüüs põhineb sotsioloogilistel uuringutel ning riiklikul kriminaalstatistikal. Siin antakse ülevaade olukorrast üldisemalt, samas valdkondade analüüsid on toodud eraldi peatükkides.

1.1. Olukorra analüüs sotsioloogilise uuringu „Korruptsioon Eestis 2006. Kolme sihtrühma uuring” põhjal

Korruptsiooni peab probleemiks peaaegu kolmveerand Eesti elanikest ning veerand ettevõtjatest.

1. Võrreldes varasemaga on mõnevõrra kasvanud nende inimest arv, kes arvavad, et korruptsioon on probleem – korruptsiooni peab probleemiks 67% Eesti elanikest.
2. Korruptsiooni peavad tõsiseks probleemiks Lõuna- ja Lääne-Eesti elanikud, madalama haridusega, vanemad ja madalama sissetulekuga inimesed.
3. Ettevõtjad korruptsiooni eriliseks ettevõtluse takistajaks ei pea (takistuseks peavad 27%). Need ettevõtjad, kes on ise korruptsiooniga kokku puutunud, peavad seda ka suuremaks ettevõtluse takistajaks.
4. Korruptsiooni peavad suuremaks probleemiks väliskapitaliga ettevõtete juhid.
5. Üldiselt arvatakse, et Eesti ametnikud on asjatundlikud ja teevad oma tööd hästi (68%) ja viisakad ning abivalmid (72%). Hinnang ametnikesse on muutunud positiivsemaks.

Avaliku sektori töötajad suhtuvad korruptsiooni sallimatult, võrreldes teistega on sallimatamad ka eestlased.

6. Hoiakud korruptsiooni suhtes on paari aasta jooksul mõnevõrra rangemaks muutunud.
7. Avaliku sektori töötajad on korruptsiooni määratlemisel rangemad kui elanikud ja ettevõtjad – nad peavad loetletud tegevusi sagedamini korruptsiooniks kui teised uuritud rühmad.
8. Avaliku sektori töötajatest defineerivad korruptsiooni leebemalt riigiametite ja inspeksioonide ning haldusala asutuste töötajad.
9. Korruptsiooni suhtes on sallimatamad eestlased, madalama haridusega inimesed ja Tallinna elanikud.
10. Tallinna elanikud eristuvad teistest nii korruptsiooni defineerimisel kui selle aktsepteerimisel – korruptsiooni defineerivad nad rangemalt ning samas ka aktsepteerivad seda vähem.

Korruptsiooni peetakse rohkem levinuks Tallinnas.

11. Korruptsiooni peavad rohkem levinuks Tallinna ettevõtjad, samuti need avaliku sektori töötajad, kelle töökohaks on Tallinn.
12. Korruptsiooni peavad mõnevõrra levinumaks õiguskaitseorganite töötajad ja poliitiline ametnikkond. Nende hinnangul on altkäemaksud levinud trahvide ärahoidmiseks ja soodsate otsuste saamiseks, vähem aga näiteks töökoha saamiseks³.
13. Naised, mitte-eestlased ja lõuna-eestlased leiavad teistega võrreldes enam, et altkäemaks on rohkem levinud töökoha saamiseks.
14. Ettevõtjad usuvad, et korruptsioon on levinud rohkem riigi ja ettevõtja kui kohaliku tasandi ja ettevõtja vahelistes suhetes. See tendents kehtib kõigis piirkondades välja arvatud Tallinna ettevõtjate hulgas, kus hinnangud korruptsiooni levimusele olid ühtviisi kõrged sõltumata, kas tegemist on kohaliku või riigi tasandiga. Need ettevõtjad, kelle ettevõtte töötaja on käitunud korruptiivselt, peavad korruptsiooni üldiselt enam levinuks.

³ 84% õiguskaitseasutuste töötajatest arvab, et altkäemaksud on levinud trahvide ja karistuste ärahoidmiseks, sama arvab 23% poliitilisest ametnikkonnast ja 18% KOV-ide töötajatest. 42% õiguskaitseasutuste töötajatest ning 38% poliitilisest ametnikkonnast arvab, et altkäemaksud on levinud soodsate otsuste saamiseks, sama arvab aga vaid 14% ministriumide jms esindajatest.

3% Eesti elanikest ja 12% ettevõtjatest on maksnud altkäemaksu. 15% ettevõtjatest väidab, et neilt on altkäemaksu nõutud.

15. Vaid 3% inimestest on ise ametnikele altkäemaksu maksnud ning 5% on toonud kingituse viimase aasta jooksul. 12% inimestest teab kedagi, kes on maksnud altkäemaksu või viinud ametnikule kingituse.

16. Kõige sagedamini on elanikelt altkäemaksu soovitud seoses juhilubade taotlemisel, sõiduki registreerimisel ja tehnoülevaatusel (19%). Sageduselt järgnevad altkäemaksu küsimine kokkupuutel arstidega, politseiga ning koolide või lasteaedadega, kus kõikide puhul on altkäemaksu eeldatud üle 10% vastajate käest.

17. Altkäemaksu on enam soovitud meestelt, nooremalt inimestelt, mitte-eestlastelt, Lõuna-Eesti ja Virumaa elanikelt. Lõuna-Eesti elanikud pidasid altkäemaksu ka rohkem levinuks ja pidasid seda ka suuremaks probleemiks.

18. Virumaa elanikel on aga suurem altkäemaksuga kokkupuute risk juhiloa saamisel, sõiduki registreerimisel või tehnoülevaatusel (44%) ja arstidega suheldes (30%). Tallinna elanikud eristuvad aga selle poolest, et neilt on altkäemaksu nõutud rohkem kooli, ülikooli või lasteaia suheldes (20%). Lõuna-Eesti elanikud märkisid teistest enam oma kokkupuudet altkäemaksu nõudmisega politseiga suheldes (21%), piiri ületamisel (22%) ning KOV suheldes (17%).

19. 12% ettevõtjatest maksis või tegi ametnikele kingituse viimase aasta jooksul. Ainsana on suurenenud nende ettevõtjate osakaal, kes on omavalitsusele maksnud – kui 2006. aasta jooksul oli seda teinud 8% ettevõtjatest, siis 2004. aasta küsitluses osalenud ettevõtjatest oli seda viimastel aastatel jõudnud teha 5%.

20. 15% ettevõtjatelt on altkäemaksu soovitud. Ettevõtjatelt on kõige enam viimase aasta jooksul nõutud altkäemaksu sõiduki registreerimisel või tehnoülevaatusel (6%), sageduselt järgnevad altkäemaksu nõudmine trahvide ja riikliku järelevalvega seoses (5%).

21. Suurema tõenäosusega maksavad altkäemaksu Tallinna piirkonna ettevõtjad (18%) ja primaarsektori ettevõtjad (27%). Mäletatavasti pidasid Tallinna ettevõtjad korruptsiooni ka rohkem levinuks kui teised. Kõige vähem on altkäemaksu maksnud sotsiaal- ja isikuteeninduses tegutsevad ettevõtjad (0%).

10% ettevõtjatest on maksnud altkäemaksudeks üle 5000 krooni.

22. 4% korruptsiooniga kokku puutunud elanikest on kulutanud altkäemaksuks üle 1000 krooni.

23. 10% korruptsiooniga kokku puutunud ettevõtjatest on kulutanud altkäemaksuks üle 5000 krooni.

14% elanikest, 20% ettevõtjatest ning 4% avaliku sektori töötajatest on kokku puutunud mõne muu korruptsioonivormiga.

24. 4% avaliku sektori töötajatest on korruptsiooniga kokku puutunud, 17% avaliku sektori vastajatest teab kolleege, kes on korruptsiooniga kokku puutunud.

25. Erinevate korruptsioonivormidega on isiklikult kokku puutunud viimase aasta jooksul 14% Eesti elanikest. Inimestele anti võimalus nimetada valdkondi, millega seoses on neil korruptiivseid kogemusi olnud – nendest toodi enim välja arstile „ümbriku” andmist.

26. Korruptsiooniga on rohkem kokku puutunud Lääne-Eesti ja Virumaa inimesed, aga ka nooremad inimesed.

27. 20% ettevõtjatest on mõne korruptsioonivormiga kokku puutunud. 11% ettevõtjatest on viinud ametnikule kingituse, korruptsiooniks pidas seda 57% ettevõtjatest.

28. Korruptsiooniga on rohkem kokku puutunud Lõuna-Eesti ja Tartumaa (23%) ning Virumaa (22%) ettevõtjad; primaar- (27%) ja kaubandus-teenindussektori ettevõtjad (22%), vähem aga sotsiaal- ja isikuteeninduse ettevõtjad (3%).

Avaliku sektori töötajad käitusid korruptiivses olukorras kõige ausamalt, elanikud kõige ebaausamalt.

29. 44% Eesti elanikest pakuks ametnikule raha või vastuteenet, et pääseda karistusest (nt liikluseeskirjade rikkumine) või kiirendada ametlikku asjaajamist. Nende hulgas on rohkem mehi (50%), mitte-eestlaseid (57%) ja Virumaa (53%) ning Lääne-Eesti (46%) vastajaid.

30. 12% avaliku sektori töötajatest otsustaks sellise projekti kasuks, mille eest ta saaks puhkusereisi soojale maale. Nende hulgas on rohkem poliitilises ametnikkonnas (19% otsustaks projekti kasuks) ja kohalikes omavalitsustes töötavad inimesi (15%), vähem aga õiguskaitseorganites töötavaid inimesi (9%).

31. 34% ettevõtjatest pakuks ametnikule soodustust, et võita riigihange. Seda teeksid pigem primaar- ja kaubandus-teenindussektori ettevõtjad (56% ja 43%), mehed (36%) ning mitte-eestlased (51%). Samuti on korruptsioonile rohkem vastuvõtlikud nooremad ettevõtjad.

Korruptsioonist teatatakse väga vähe, kuna inimesed arvavad, et seda oleks raske tõestada ning ei taheta lisaprobleeme tekitada.

32. Õiguskaitseorganitele teatas korruptsioonist vaid 1% elanikest, 5% avaliku sektori töötajatest ning 1% ettevõtjatest, kes on ise korruptsiooniga kokku puutunud.

33. Korruptsioonist mitteteatamise kõige sagedasemaks põhjuseks tuuakse see, et raske oleks tõestada, et tegemist oli korruptsiooniga, samuti ei taheta kellelegi lisaprobleeme tekitada.

Korruptsiooni leviku tajumine ning riigiinstitutsioonide usaldusväärsus on omavahel seotud nähtused.

34. Mida vähem inimesed usaldavad riigivõimu institutsioone, seda ulatuslikumaks nad peavad korruptsiooni.

35. Seos on ka vastupidine: kokkupuude korruptsiooniga vähendab institutsioonide usaldusväärst.

36. Need inimesed, kes on korruptsiooniga kokku puutunud, peavad seda ka rohkem levinuks.

1.2. Olukorra analüüs kriminaalstatistika põhjal

Ametialased kuriteod on koondatud karistusseadustiku §-desse 289–300, mitmed ametialased kuriteod mahuvad korruptsiooni mõiste alla ning on korruptsiooni väljenduseks, samas kuuluvad korruptsiooni alla ka erakonnaalased süüteod, mis on toodud KarS-i §-des 402¹ (erakonna majandustegevusele ja varale kehtestatud piirangute rikkumine) ja 402² (erakonnale tehtava annetuse vastuvõtmise keelu rikkumine), ent kuna neid kuritegusid 2006. aastal ei registreeritud, neid siin vaatluse alla ei võeta.

Oma olemuselt on korruptsioonikuritegude näol tegu süütegudega, kus isik kasutab ära oma ametikohta isikliku hüve saamiseks, sõltumata sellest, millisel positsioonil ta on. Lisaks karistusseadustikule on veel korruptsioonivastase seaduse, avaliku teenistuse seaduse sätted huvide konflikti vältimiseks, mille rikkumine võib endaga kaasa tuua väärteomenetluse. Lisaks korruptsioonikuritegudele sisaldavad ametialased kuriteod selliseid kuritegusid, kus ei pruugi tingimata korruptiivset seost olla – näiteks võimuliialdus. Samas on korruptsiooni mõiste ise märksa laiem, kui lubab oletada karistusseadustik. Kuna avalikkuse arusaam ja korruptsiooni seaduslik määratlus ei pruugi ühtida, siis ei kajasta ametlik statistika mõningaid tegevusi, mida inimesed peavad küll korruptsiooniks või ebaeetiliseks käitumiseks, ent ametliku statistika järgi seda ei ole. Või vastupidine näide, kus seadus on täpsem kui tavaarusaam: näiteks tavakeeles kasutatakse „pistist” ja „alkäemaksu” sünonüümidena, ent karistusseadustiku mõistes on neil erinev tähendus ja karistusmäär.

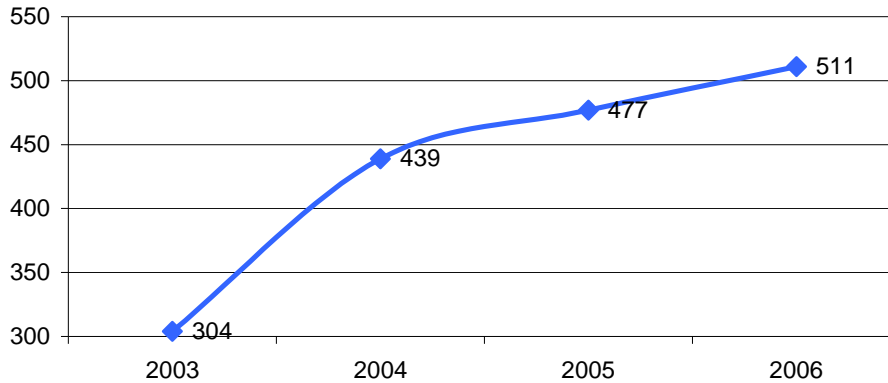
2006. aastal registreeriti 511 ametialast kuritegu – ametialased kuriteod moodustavad vaid väikese osa registreeritud kuritegudest (ca 1%). Kõige suurema osakaalu registreeritud ametialastest kuritegudest moodustasid ametialane võltsimine (KarS-i § 299), võimuliialdus, ametiseisundi kuritarvitamine ning altkäemaksu võtmine-andmine-vahendamine.

Tabel 1. Registreeritud ametialased ja korruptsioonikuriteod

Kuriteoliik	KarS	2006
Ametiseisundi kuritarvitamine	§ 289	85
Ametialane lohakus	§ 290	15
Võimuliialdus	§ 291	108
Andmekogu pidamise nõuete rikkumine	§ 292	0
Pistise võtmine	§ 293	10
Altkäemaksu võtmine	§ 294	47
Pistise vahendus	§ 295	1
Altkäemaksu vahendus	§ 296	13
Pistise andmine	§ 297	7
Altkäemaksu andmine	§ 298	42
Ametialane võltsimine	§ 299	176
Riigihangete teostamise nõuete rikkumine	§ 300	7

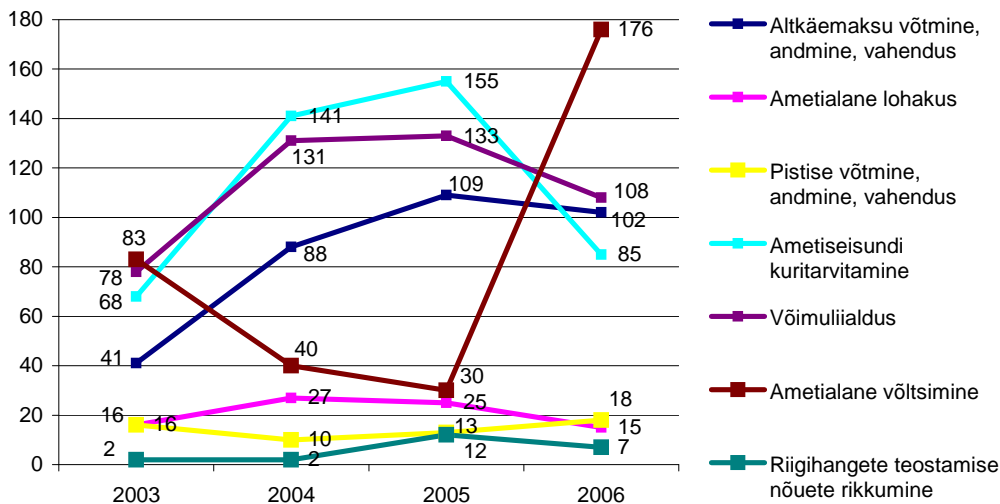
Registreeritud ametialaste kuritegude arv on alates 2003. aastast kasvanud 68% võrra. Samas sai 2006. aastal lõpliku menetlusotsuse 273 ametialast kuritegu: kohtusse saadeti 215 ning lõpetati 58 kuritegu, neist 23 lõpetati otstarbekuse kaalutlustel. See tähendab, et 2006. aastal kohtusse saadetud või lõpetatud ametialaste kuritegude arv oli poole väiksem kui sama aasta jooksul registreeritud kuritegude arv, mis teeb niinimetatud tuvastamise määraks 46%.

Joonis 1. Registreeritud korrupsioonikuriteod 2003–2006



Võrreldes 2005. aastaga suurenes oluliselt ametialaste võltsimiste arv: kui 2005 registreeriti neid vaid 30, siis 2006. aastal 176. Vähenenud on aga ametiseisundi kuritarvitamiste arv – 85 registreeritud juhtumit (155 juhtumit 2005. aastal). Ka registreeritud altkäemaksu võtmine vähenes 47 juhtumini (61 juhtumit 2005 aastal).

Joonis 2. Registreeritud korrupsioonikuriteod liigiti 2003–2006

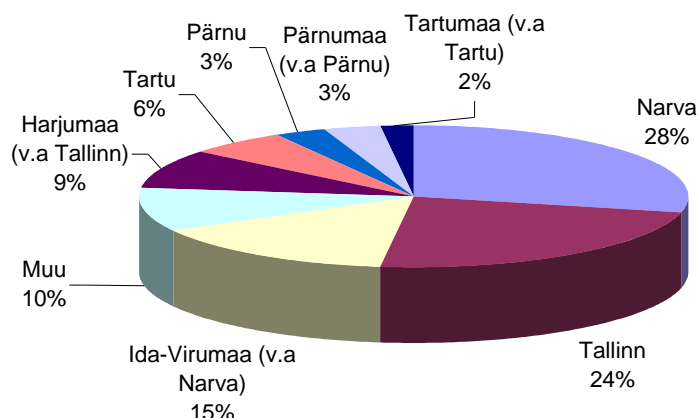


Suurematest linnadest registreeriti kõige enam ametialaseid kuritegusid Narvas (28% kõikidest ametialastest kuritegudest) ja Tallinnas (24%), järgnesid Tartu (6%), Pärnu (3%), Jõhvi (1%), Kohtla-Järve (1%), Kuressaare (1%), Maardu (1%) ja Valga (1%). Ida-Virumaal ning Harjumaal registreeriti suurem osa ametialastest kuritegudest – vastavalt 15% ja 9%.

Narva ja Ida-Virumaa ametialaste kuritegude suur osakaal tuleneb ametialase võltsimiste juhtumitest – Narvas oli neid 80 ning ülejäänud Ida-Virumaal 68. Ametialaste võltsimiste selline tõus peegeldab ametialaste ning majanduskuritegudele spetsialiseerunud prokuröride ja uurijate tööd, kes asusid tööle 2005. aastal. Tallinnas ja Narvas pandi toime suurem osa ametiseisundi kuritarvitamisi – vastavalt 20 ja 21. Narvas, Tallinnas ja Tartus registreeriti ka suurem osa Eestis toimunud altkäemaksu võtmise kuritegusid – 16, 12 ja 6 – ning altkäemaksu andmisi – 10, 9 ja 4. Pärnus oli ülejäänud Eestiga võrreldes registreeritud enam pistise andmise juhtumeid – 5 (kokku 7).

Joonis 3. Registreeritud korrupsioonikuriteod piirkonniti⁴

⁴ 2% juhtudel oli paik määratlemata ning neid antud joonis ei kajasta.



Ametialastes kuritegudes selgitati välja 549 kahtlustatavat:

- 91% olid mehed;
- 59% pandi toime grupis;
- 69% olid 30–55-aastased.

Kuigi enamik ametialastes kuritegudes süüdistatavatest olid mehed, siis üksnes ametiseisundi kuritarvitamises kahtlustati 23 naist (29%), samal ajal kui teiste ametialaste kuritegude puhul ei küündinud see arv üle 7. 69% korruptsioonikuritegudes kahtlustatavatest olid üle 30-aastased, 25–29-aastased moodustasid 19% ametialastes kuritegudes süüdistatavaist.

Rohkem kui pooltel juhtumitel kahtlustati kuriteos rohkem kui ühte toimepanijat. Organiseeritud⁵ või raskeid korruptsioonijuhtumeid saadeti 2006. aastal kohtu alla 19, millest 7-s oli kaks või enam osalejat, kokku 119 süüdistatavaga. Sarnaselt 2005. aastale tabati ka 2006. aastal organiseeritult tegutsenud tolliametnikke ja liikluspolitseinikke. Altkäemaksusüüdistus esitati kolmele liikluspolitseinike grupile. Näiteks ilmestas negatiivselt 2006. aastat Põhja politseiprefektuuri liikluspolitseinike organiseeritud korruptiivne tegevus, kus süüdistatavate arv ulatus 39-ni. Sama süüdistus esitati ühele tolliametnike grupile ja ühele tolliametnike ja piirivalvurite grupile. Süüdistus esitati ka kohtunikule ja riigiameti peadirektorile.

Võrreldes kolme viimast aastat (2004-2006) mõisteti 2005. aastal kõige enam inimesi süüdi korruptsioonikuritegudes: 2005. aastal 135 ning 2006. aastal 65.

Tabel 2. Süüdimõistvate kohtuotsuste arv

KarS §	SELGITUS	2004	2005	2006
289	Ametiseisundi kuritarvitamine	2	15	11
290	Ametialane lohakus	-	-	1
291	Võimuliialdus	-	2	-
293	Pistise võtmine	2	6	2
294	Altkäemaksu võtmine	2	59	29
295	Pistise vahendus	-	1	-
296	Altkäemaksu vahendus	-	8	3
297	Pistise andmine	7	2	-
298	Altkäemaksu andmine	2	29	16
299	Ametialane võltsimine	1	8	3
300	Riigihangete	-	2	-
164	Hääle ostmine	-	1	-
165	Valimispettus	5	2	-
Kokku		17	135	65

⁵ Organiseeritud korruptsioonijuhtumina käsitletakse korruptsioonikuritegusid, kus eeldatavalt saavad kasu kaks või enam ametnikku või korruptsiooniohtlike tehingute käive on suurem kui 270 000 krooni. Organiseeritud korruptsiooniks loetakse ka suurema kui 20 000 kroonise pistise või altkäemaksu võtmist kõrgema ametiisiku poolt, samuti mis tahes summas pistise või altkäemaksu võtmist kohtuniku, prokuröri või uurimisasutuse kõrge ametniku poolt.

2. STRATEEGILISED EESMÄRGID, MEETMED JA TEGEVUSED

Ieesmärk: korruptsiooni vältimine era- ja mittetulundussektoris

Olukorra kirjeldus

1.1. Korruptsioon erasektoris ning konkurentsisisüüteod

Korruptsioon on kõige levinuma definitsiooni kohaselt ametikoha ära kasutamine isiklikes huvides. Ühest küljest võib korruptsioon avalduda avaliku ja erasektori suhetes, teiselt poolt aga erasektori sees. Korruptsioon erasektoris tähendab olukorda, kus ettevõtjad lepivad omavahel kokku põhjendamatutes eelistes ning saavad sellest kas isiklikku kasu või kasu oma firmale (nt konkurentsireeglite rikkumine). Korruptsioon avaldub väga erinevates vormides ning seetõttu on ühtset definitsiooni keeruline leida. Näiteks on korruptsioon erasektoris siis, kui üks ja sama firma täidab konfliktseid ülesandeid ning on samaaegselt nii audiitori kui konsultandi rollis finantskriisis vaevlevale ettevõttele; või näiteks siis, kui kaks ettevõtjat lepivad omavahel kokku hindades ja kahjustavad sellega ausat konkurentsi. Samuti on korruptsioon erasektoris see, kui näiteks tooraine ostu eest vastutav töötaja lepib juhatuse või omanike teadmata kokku tooraine tootjaga ning mõlemad saavad sellest isiklikku kasu. Üheks peamiseks vormiks on ka turuluure, mida tehakse ebaausaid võtteid kasutades. Pettus ei ole see, kui kogutakse turu uurimise käigus turuteavet tarbijate, konkurentide, klientide jms kohta, küll aga see, kui varastatakse teise ettevõtte ärisaladusi (näiteks toote retsept) või töödeldakse seadusevastaselt isikuandmeid. Kirjeldatud pettused ei ole korruptsioon *per se*, ent võivad olla korruptsioon sellisel juhul, kui firma töötaja müüb teise ettevõtte töötajale edasi firma ärisaladusi.

Eestis arvab 9% ettevõtjatest⁶, et nende tegevusalal on levinud turukokkulepped. Kokkulepped turu jagamiseks arvatakse olevat rohkem levinud transpordi- ja sidssektoris (1/4). Eestis pole aga täpsemalt uuritud, kui suureks probleemiks on korruptsioon erasektoris, milliseid korruptiivseid tehinguid erasektoris tehakse, milline on korruptsioonist tulenev kahju ettevõtlussektorile jne.

Rahvusvahelisel tasandil on kõige enam analüüsitud kartelle⁷. 27% (260st) 1990-2005 aastatel tuvastatud rahvusvahelisest kartellist olid globaalsed, st osapooled tegutsesid vähemalt kahel kontinendil. Peamised selliste kartellide osapooled olid Lääne-Euroopa, Põhja-Ameerika ning Kagu-Aasia ettevõtted. Mitteglobaalsed kartellid tegutsesid ühel kontinendil, nendest asus suurem osa Euroopas: 20% tegutsesid mitmes EL riigis; 23% ühes EL riigis ning 2.3% tegutsesid Ida-Euroopas. Ülejäänud kartellid tegutsesid Kagu-Aasias. Kartellide esinemissagedus regiooniti viitab eelkõige kartellidevastasele tegevusele kui tegelikule konsentratsioonile, mujal maailmajagudes puudub ressurss ja ilmselt ka piisav tahe selliste kuritegude menetlemiseks⁸.

Kahe maailmasõja vahelise perioodiga võrreldes on nüüdseks muutunud kartellide tegevusala: siis koondusid kartellid primaar- ja sekundaarsektorisse (11% põllumajandusse ja kaevandusse) ja tootmisse ning vähem teenindusse, nüüd aga on hakanud domineerima teenindussektor. Siiski kõige rohkem (80%) esines 1990-2005 kartelle tootmisettevõtete hulgas. Neist kõige enam esines kartelle keemiatööstuses (eelkõige orgaanilised kemikaalid, vitamiinid), mis moodustasid 30% kartellidest. Teised levinumad kartellid olid tubakatootjate (8%), mittemetallidest mineraalide tootjate (8%), paberitootjate (5%), kummi- ja plastmassitootjate (5%) hulgas. Umbes 20% kartellidest moodustasid lõpptarbijale suunatud tooted.

Viimasele kümnele aastale on iseloomulik, et kartellikuritegusid menetletakse üha rohkem, samas moodustatakse kartelle globaalse majanduse tingimustes rohkem. 260-st nimetatud kartellist lõpetati kriminaalasi 21 puhul koosseisu puudumise tõttu, seega umbes 90-95% juhtumitest võib leida (mitmel pole veel lahendust) mingi „positiivse“ lahenduse.

Õiguslik baas

Eesti kuulub nende riikide hulka, kus konkurentsireeglite raskemad rikkumised on tunnistatud kuriteoks. Sellised teod nagu „Turgu valitseva ettevõtja seisundi kuritarvitamine“ (KarS § 399), „Konkurentsi kahjustav kokkulepe,

⁶ JuM ja TÜ sotsioloogia osakonna 2007. a läbi viidud ettevõtjate uuringu tulemused (seni avaldamata uuringu tulemused). Valim on esinduslik Eesti ettevõtete suhtes, uuringu tulemused on statistiliselt oluliste seostega ning järeldatavad kogu Eesti ettevõtjatele.

⁷ Nt Connor, J.M. 2006. Effectiveness of Antitrust Sanctions on Modern International Cartels. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 6: 195–223

⁸ Connor toob välja eduka uurimise ühe tegurina välja liiniensprogrammid ning väidab varasematele uurimustele tuginedes, et need tõstavad ettevõtjate poolest kartellidest teavitamise sagedust oluliselt. Ta toob välja „Amnesty Plus“ programmi, mille idee on premeerida neid kahjustatavaid firmasid, kes informeerivad uurimisasutusi turul toimuvatest kokkumängudest, mida ei ole veel uurima hakatud.

otsus ja kooskõlastatud tegevus“ (KarS § 400), „Konkurentsi kahjustav koondumine“ (KarS § 401), „Eri- ja ainuõigust ja olulist vahendit omava ettevõtja kohustuste rikkumine“ (KarS § 402) kriminaliseeriti koos karistusseadustiku jõustumisega 01.09.2002. Sama seadusega nähti ette ka juriidiliste isikute kriminaalkorras karistamise võimalused. Füüsilistele isikutele ettenähtud maksimaalne karistus konkurentsialase kuriteo eest on 3 aastat vangistust, juriidilisele isikule rahaline karistus kuni 250 miljonit EEK. Lisaks on konkurentsiseaduses ette nähtud väärteokaristused kergemate rikkumiste eest (§§ 73¹, 73⁵, 73⁶, 73⁷). Füüsilistele isikutele ettenähtud maksimaalne karistus konkurentsialase väärteo eest on arest, juriidilisele isikule rahaträhv kuni 500 000 EEK.

Konkurentsialased õigusaktid Eestis ei käsitle otseselt rahvusvaheliselt tunnustatud nn leebusprogrammide rakendamise võimalust. Samas on KrMS üldsätted, mis võimaldavad prokuröri ka konkurentsialaste kuritegude puhul teatud juhtudel kriminaalmenetluse lõpetada isegi siis, kui kuriteo toimepannud isikud on kindlaks tehtud (eelkõige KrMS § 202 ja § 205).

Kriminaalmenetluse lõpetamist konkurentsialaste kuritegude puhul käsitleb otseselt seni üksnes riigi peaprokuröri poolt KrMS § 213 lg 5 alusel 20.12.2005 antud juhise⁹ (kehtib uues redaktsioonis alates 12.04.2007), mille järgi võib KarS § 400 (Konkurentsi kahjustav kokkulepe, otsus ja kooskõlastatud tegevus) puhul prokurör menetluse KrMS § 202 alusel lõpetada, kui (lõpetamiseks peavad esinema kõik tunnused):

- a) isik teavitab menetlejat kartelliosalistest esimesena;
- b) teavitamise hetkel puudusid menetlejal andmed teavitatava kartelli kohta muudest allikatest;
- c) isik lõpetab pärast teavitamist koheselt oma osalemise kartellis, v.a. erandjuhud menetluse huvides ja menetleja loal;
- d) isik tagab tema kasutuses oleva informatsiooni ja/või tõendite täieliku esitamise ning jätkab koostööd kuni menetluse lõpuni;
- e) isik ei ole kartelli algataja, liider ega pole sundinud teist isikut kartellis osalema.

Samas ei ole nimetatud kriteeriume ettevõtjate seas laiemalt tutvustatud, mis on aga leebusprogrammi rakendamise seisukohalt väga oluline. Seetõttu pole see säte praktikas seni kasutamist leidnud.

Konkurentsiseaduse menetlemine

1) Konkurentsiamet

Konkurentsialaste väär- ja kuritegude menetlemisega tegeleb Konkurentsiamet. Lisaks teostab Konkurentsiamet ka üldist riiklikku järelevalvet konkurentsiseaduse täitmise üle (KonkS § 54). 2007. a oktoobri seisuga töötab Konkurentsiametis 35 ametnikku, kellest uurimisõigus on antud 28-le ametnikule. Kriminaalasjade vähesuse tõttu tegeles nt 2006. a kriminaalmenetlusega peamiselt vaid 2 ametnikku, millele kulus asutuse eelarvest ~61 000 EEK (~0,6% kogueelarvest).

2) Prokuratuur

Arvestades konkurentsialaste kriminaalmenetluste vähesust, ei ole ükski prokurör sellele täielikult spetsialiseerunud. Prokuratuuri tööjaotuskavaga on see valdkond üldjuhul antud üheks tööülesandeks majandus- ja korruptsioonikuritegude menetlemisele spetsialiseerunud prokuröridele. Näiteks Põhja Ringkonnaprokuratuuris on konkurentsikuritegude uurimine majandus- ja korruptsioonikuritegude osakonna 1 ringkonnaprokuröri pädevuses. Lõuna Ringkonnaprokuratuuris Tartu II osakonna pädevuses. Lääne Ringkonnaprokuratuuris 1 ringkonnaprokuröri ja 1 prokuröri abi pädevuses. Viru Ringkonnaprokuratuuris 3 ringkonnaprokuröri (igas osakonnas üks) pädevuses. Riigiprokuratuuris eraldi konkurentsialaste kuritegude uurimise pädevust ei ole sätestatud tööjaotuskavas ühelegi riigiprokuröri, samas ollakse vajadusel valmis juhtima ka selliseid menetlusi, nt kui tegemist on rahvusvahelise konkurentsikuriteoga.

Ainult konkurentsialaste kuritegudega seoses ei ole prokuratuuris viimastel aastatel koolitusi korraldatud, seda teemat on käsitletud aga üldise majanduskaristusõiguse osana, nt 2007 toimunud majanduskuritegude koolitusel (8 h). Lisaks on prokurörid osalenud vastavasisulistel välislähetustel.

Tabel 2. Väärteo ja kriminaalmenetlused¹⁰

Aasta	Alustatud		Lõpetatud		Hetkel menetluses		Karistusega lõppenud	
	Väärteod	Kuriteod	Väärteod	Kuriteod	Väärteod	Kuriteod	Väärteod	Kuriteod
2005	7	3	3	2	2	1 ¹¹	2 ¹²	0
2006	1	0	0	0	1	0	0	0
2007	1	0	0	0	0	0	1 ¹³	0

⁹ Riigi peaprokuröri juhise (KrMS § 213 lg 5) näol on tegemist eelkõige prokuratuuri ja uurimisametite sisemiseks kasutamiseks mõeldud dokumendiga, mille peamiseks eesmärgiks on tagada seaduste ühtlane kohaldamine ja kriminaalmenetluse ressurside otstarbekas kasutamine.

¹⁰ Andmed rajanevad Kriminaalmenetlusregistril.

¹¹ Nimetatud kriminaalasja menetles Kaitsepolitsei.

¹² 1. juhul KonkS § 73-5 lg 2 alusel rahaträhv 100 000 EEK, 2. juhul KonkS § 73-5 alusel rahaträhv 250 000 EEK.

KOKKU	9	3	3	2	3	1	3	0
-------	---	---	---	---	---	---	---	---

2006 ja 2007 aastal pole ühtegi menetlust alustatud sh seetõttu, et prokuratuur pole näinud Konkurentsiameti poolt esitatud informatsiooni alusel selles vajalikku menetluses perspektiivi. Osaliselt on see olnud tingitud ka sellest, et enne 15.03.2007 jõustunud KarS muudatusi oli vajalik, et kuriteo oleks pannud toime äriühingu juhatuse või nõukogu liikmed, madalamatest juhtivametnikest ei pisanud.

Konkurentsialaste süütegude menetlusi on Eestis vähe - kuna tõenäoliselt konkurentsireeglite rikkumist esineb praktikas siiski rohkem, kui seda näitab kuritegevusstatistika, siis on väheste menetluste põhjuseks arvatavasti eelkõige vastava kuriteoliigi olemus ja menetlusasutuste vähene suutlikkus.

Kokkuvõtlikult on peamiseks probleemiks konkurentsikuritegude avastamisel ja nende vastasel võitlusel vähene uurimissuutlikkus. Strateegia tegevuste raames tuleks analüüsida, kas Konkurentsiametilt võiks võtta ära täielikult uurimispädevuse kriminaalasjades eeldusel, et sellega kaasneb nimetatud asutuse poolt kuriteotunnuste avastamisel kohene teatamiskohustus ning et järelevalveinspektorit saaks kasutada kriminaalmenetluses ekspert-tunnistajana. Konkurentsiameti praegune kriminaalmenetluse alane pädevus võiks minna üle kas Maksu- ja Tolliametile või politseile. Samuti pole Eestis ellu rakendatud konkurentsikuritegude alast leebusprogrammi. Ka ei ole ettevõtjad (ja ühiskonnas laiemalt) teadvustanud endale selle probleemi olemust ja seda, mis üldse on konkurentsi kahjustav kokkulepe ning et teatud kokkuleppeid sõlmides võidakse toime panna kuritegusid.

Leebusprogramm

Immuniteedi ja leebusprogrammi loomine on ette nähtud „Reformierakonna, Isamaa ja Res Publica Liidu ning Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valitsusliidu programmis aastateks 2007-2011“. Eelnõu tuleb „Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. aasta tegevusprogrammi“ punkti 15.12 kohaselt esitada valitusele 2008. a IV kvartalis.

Leebusprogramm peab vastama järgmistele tingimustele:

1) *Alus leebusprogrammi kehtestamiseks ja selle põhilised tingimused peavad olema sätestatud seaduse tasandil. Detailsema leebusprogrammi võib kehtestada ka madalamalseisva õigusaktiga.*

KrMS §-d 205 (menetluse lõpetamine seoses isikult tõendamiseseme asjaolude väljaselgitamisel saadud abiga), 202 (oportuniteediga lõpetamine), samuti lihtmenetluste, eriti kokkuleppemenetluse kohaldamine annavad esmapilgul piisava raamistiku leebusprogrammi rakendamiseks. Peamine probleem tänaste seaduste puhul on aga see, et kõikide ülalnimetatud võimaluste kohaldamine sõltub hetkel prokurööri otsusest, mistõttu puudub kartellikuriteost teatajal või selle uurimisele kaasaitajal kindlus tema suhtes kohaldatavate meetmete suhtes. Samuti tuleb arvestada, et tegemist on uue ja innovaatilise instituudiga Eesti õiguses, mille suhtes esineb ettevõtjate seas ka teatud skepsist. Seetõttu on parlamentaarsele riigile kohane, et see kehtestatakse pärast vastavaid arutelusid Riigikogu poolt.

2) *Leebusprogramm peab sisaldama piisavad garantiisid riigiga kaastööle asunud ettevõtjatele.*

Nii USA kui Euroopa kogemus kinnitavad, et tulenevalt kartelli salajasest, kollektiivsest ja tihti “vandenõulisest” iseloomust, on leebusprogrammide rakendamiseks vajalikud täpsed tingimused, millal rakendatakse immuunsust. USA 1993. aasta leebusprogrammi reformi üks peamisi põhjusi oli see, et varasem programm oli liiga ebamäärane ega andnud ettevõtjale piisavalt garantiisid ega selgust, mis juhtub temaga pärast seda, kui otsustab esimesena kartellist raporteerida. Pärast seda muudatust suurenes kartellidest teatamine 20 korda. Ka OECD rõhutab rahvusvahelise leebusprogrammide analüüsis asjaolu, et selgus ja kindlus immuniteedi ja leebuse rakendamisel on kriitilise tähtsusega selliste programmide eduks. Selgus ja kindlus ei pea tingimata tähendama täiesti automaatset immuniteedi sarnaselt USA-ga, kuid kindlasti peavad olema selged kriteeriumid välja töötatud ning avalikkust või vähemalt ettevõtjate ühendusi neist teavitatud. Oluliseks elemendiks on ka nn. tingimusliku garantiikirja või kirjaliku kokkuleppe sõlmimine juba protsessi alguses, kus fikseeritakse kartellikuriteo täpne maht ning immuniteedi saamise tingimused.

Teiseks oluliseks muudatuseks USA programmis oli ning samuti EL programmi üheks tunnuseks on immuniteedi võimaldamine ka juhtudel, kui uurimine on juba alanud, tingimusel et esimene kartelliosaline, kes oma osaluse üles tunnistab, esitab ühtlasi ka nn “suitseva püstoli”¹⁴ laadis tõendi(eid).

3) *Leebusprogramm ei tohi võimaldada kuritarvitusi, nt seda, et kartellikuritegudest teatamise eesmärgiks oleks omakorda konkurentsieelise saamine.*

Ka selle tingimuse täitmiseks on vajalik leebusprogrammi täpsed tingimused, mis välistaksid leebusprogrammi kuritarvitamise oma huvides. Eriti tähtis on see Eestis, kus konkurents teatud majandussektorites on nagunii väike, mistõttu kas või ühe osalise väljatõrjumine turult annaks olulise eelise.

¹³ KonkS § 73-6 alusel rahatravh 20 000 EEK.

¹⁴ I.k. "smoking gun", viitab veenvale tõendile, nagu on mahalastud inimese juures olev isik suitseva püstoliga.

4) Leebusprogrammi rakendamise eelduseks on selle laialdane teadvustamine ettevõtjatele.

Leebusprogrammi toimimiseks on hädavajalik mitte üksnes kriteeriumide selgus, kindlus ja nende rakendamise ennustatavus, vaid ka avalikkuse, eriti aga ettevõtjate teadlikkus sellise programmi olemasolust. Ühendkuningriigis avaldati nt leebusprogramm ja selle rakendamise kavatsus pikalt enne uute, karmimate sanktsioonide jõustumist. Euroopa konkurentsiametkondade poolt koostatud leebusprogrammide printsiipides nähakse hea administratiivpraktika lahutamatu osana seda, et programmi rakendamise eest vastutav ametkond teatab avalikkusele oma leebusprogrammi tingimused. Leebusprogrammi rakendamiseks on seega hädavajalik programmi täisteksti avalikustamine massimeedias ja selle tutvustamine ettevõtjate seas. Lisaks tuleb üldse tutvustada konkurentsioiguse põhitõdesid ettevõtjatele sarnaselt maksu- ja äriõigusega.

1.2. Korruptsiooni- ja eetikaalane teadlikkus ettevõtlussektoris

Korruptsiooniuuringu¹⁵ kohaselt on avaliku sektori töötajad võrreldes ettevõtete juhtide ning tavaelanikega kõige informeeritumad korruptsioonist. Uuring näitas, et ettevõtjad peavad suurimateks ettevõtluse takistajateks kvalifitseeritud tööjõu puudust (74%) ning liiga bürokraatlikku asjaajamist (52%).

Kui mainitud kolmel sihtrühmal paluti etteantud loetelu alusel mainida, mida nad peavad korruptsiooniks ning milliseid tegevusi nad hukka mõistavad, siis kõige rangemini defineerisid korruptsiooni elanikud (nad pidasid rohkem tegevusi korruptsiooniks) ning nad mõistsid seda ka kõige enam hukka. Samas näiteks ettevõtjatel sõltus tegevuse aktsepteeritavus rohkem tegevusest endast. Näiteks situatsiooni, kus ettevõtja helistab tuttavale ametnikule, et kiirendada ettevõtte dokumentide menetlemist, mis on takerdunud, peab korruptsiooniks 45% ettevõtjatest ning 67% avaliku sektori töötajatest. Sellised vastused viitavad ilmselt ettevõtjate madalamale informeeritusele võrreldes avaliku sektori töötajatega. Seda kinnitab ka avaliku sektori töötajate mõneti suurem informeeritus korruptsiooni veebilehe olemasolust: www.korruptsioon.ee olemasolust oli teadlik 14% ettevõtjatest ning 6% oli selle sisuga ka tutvunud. Vastajad näitajad avaliku sektori töötajate hulgas olid 26% ja 7%.

34% eesti ettevõtjatest oleksid valmis ametnikule maksma altkäemaksu selleks, et võita riigihange. 26% teeks seda selleks, et hanke võitmine oleks firmale kasulik, 24% tõi põhjenduseks selle, et ettevõtjad üldiselt teevadki nii ning 23% arvas, et ta teeks seda, kuna see ei põhjustaks kellelegi mingeid kahjusid.

Kõige levinumaks peavad korruptsiooni Tallinna ettevõtjad ja suuremate ettevõtete juhid (suurema töötajate arvuga). Korruptsiooni tajuvad levinumana need ettevõtjad, kelle ettevõtte mõni töötaja on ise korruptiivselt käitunud (töötaja korruptiivset käitumist on esinenud 9% ettevõtetes). Samas on isiklikult ametnikele meelega maksnud või kingitusi teinud 12% ettevõtjatest, samas 20% ettevõtjatest on olnud mõnes muus korruptiivses olukorras, näiteks on tänu tutvusele ametnikuga saanud avalikust sektorist infot, teenust või on kiirenend asjaajamine (27%). Kõige sagedamini on ettevõtjad pidanud meelega või kingitust tooma kohalike omavalitsuste ametnikele (8%), aga ka notaritele ja kohtuäituritele (4%). Pooled altkäemaksu maksnud ettevõtjatest tunnistasid, et nad on seda teinud omal initsiatiivil, 22% väitis, et seda on tehtud ametniku nõudmisel.

Ettevõtjad väitsid, et kõige enam on neilt raha, vastuteenet või kingitust küsitud seoses sõiduki registreerimisega (6%) ja tehnoulevaatusega ning riikliku järelevalve ja trahvidega seoses (5%). Altkäemaksu on rohkem oodatud pealinna ettevõtjatelt.

Ettevõtjad on isiklikult osalenud näiteks järgmistes tegevustes:

- 11% ettevõtjatest on viinud ametnikule kingituse;
- 7% on kasutanud tutvusi ametnikuga, et saada avalikust sektorist mõni teenus;
- 5% on saanud mõne teenuse avalikust sektorist siis, kui ta ise on mõne vastuteene osutanud;
- 4% ettevõtjatest on leppinud riigihanke osas ametnikuga kokku;
- 4% on maksnud ametnikule soodustuse ja pääsenud seejärel trahvist;
- 1% on kasutanud ettevõtte raamatupidamises võltsitud arveid või teisi dokumente.

Korruptsiooniuuringus eristusid selgelt primaarsektori ning kaubandus-teenindussektori ettevõtjad. Primaarsektoris kuuluvad põllumajanduse, jahinduse, kalanduse ja metsamajanduse ettevõtted. Primaarsektori ettevõtjad määratlesid korruptsiooni leebemalt kui teised, samuti määratlesid korruptsiooni leebemalt mitte-eestlased, ning Põhja-Eesti ja Lääne-Eesti ettevõtjad. Korruptsiooni määratlevad leebemalt ka ettevõtete naisjuhid. Primaarsektori ning kaubandus-teenindussektori ettevõtjatel on teistega võrreldes rohkem kokkupuudet korruptsiooniga: nt 27% primaarsektori ettevõtete juhtidest tunnistasid altkäemaksu maksmist, samas näiteks sekundaarsektori (ehitus, mäetööstus, töötlev tööstus) ettevõtjatest tunnistas seda 4%. Lisaks 19% primaarsektori ettevõtjatest tunnistas, et neilt on altkäemaksu küsitud, sama tunnistas 15% sekundaarsektori ettevõtjatest. 27% primaarsektori ettevõtjatest, 22% kaubandus-teenindussektori ettevõtjatest, ent 3% sotsiaal- ja isikuteeninduse ettevõtjatest on osalenud ise mõnes korruptiivses situatsioonis. Samas on primaarsektori ettevõtjaid Eestis vähem kui näiteks transpordi-, side- ja finantsvahenduse ettevõtjaid ning absoluutarvudes tunnistasid altkäemaksu maksmist rohkem just viimased.

¹⁵ Justiitsministeerium ja Tartu Ülikool. 2007. Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2006.

Ca 1% korrupsiooniga kokkupuutunud ettevõtjatest teatas sellest õiguskaitseorganitele, rohkem räägiti juhtumitest sõpradele, lähedastele või kolleegidele (47%). Peamise põhjusena, miks ei teatatud õiguskaitseorganitele, toodi see, et raske oleks tõestada, et tegemist on korrupsiooniga (40%) ning ei taheta lisaprobleeme tekitada (36%).

Ettevõtjalt küsiti ka summade kohta, mida nad on pidanud altkäemaksuks, kingituseks kulutama. Märkimisväärne osa (35%) nimetas sümboolset kingitust ning 25% nimetas summat kuni 5000 krooni. Üle 5000 krooni on maksnud 10% korrupsiooniga kokku puutunud ettevõtjatest.

Korrupsiooni ennetavad sammud erasektoris

Eesti ratifitseeris OECD¹⁶ rahvusvahelistes äritehingutes välisriigi ametiisikutele altkäemaksu andmise vastu võitlemise konventsiooni 23.11.2004¹⁷. OECD rõhutab teavitamise osatähtsust nii avalikus kui erasektoris. Näiteks Sloveeniale antud soovitusel tuuakse esile Sloveenia väheseid jõupingutusi avalikkuse ning erasektori teavitamisel¹⁸.

Korrupsioonil on tavaliselt rohkem kui üks osapool, näiteks altkäemaksu pakkuja ning vastuvõtja või riigihanke puhul hanget võita sooviv erafirma ning hangete eest vastutav isik. Seetõttu ei ole mõeldav, et korrupsiooni ja pettusi saab ennetada vaid ühe poole kaudu. Seni on teavitustegevus ning koolitus olnud suunatud valdavalt avalikele teenistujatele, samas on vähem tähelepanu pööratud erasektorile. Usutavasti tulenevad mitmed väiksemad rikkumised erasektoris ka asjaosaliste teadmatusest – ei tunta piisavalt õigusruumi ning selle reegleid. Justiitsministeeriumis valminud uuringust võib järeldada, et inimeste õigusteadlikkus on küllalt madal¹⁹.

Selleks, et ettevõtjaid paremini informeerida, planeerib Justiitsministeerium koos Eesti Kaubandus-Tööstuskoja (EKTK) ning Eesti Keskmiste ja Väikeettevõtete Assotsiatsiooniga (EVEA) seminaride sarja. Sarja eesmärgiks on informeerida ettevõtjaid muudatustest seadusandluses, vastavatest uuringutest ning planeerida ühiselt samme pettuste ning korrupsiooni ennetamiseks erasektoris. Samas ei piirdata seminaridel vaid kitsalt korrupsiooni käsitlevate teemadega, vaid antakse ülevaade ka muudest seotud teemadest (nt äriõigus, konkurentsioigus jne). Seminaride korraldamisel võetakse arvesse ka uuringute tulemusi, näiteks regionaalset ning sektorispetsiifikat.

Seminaride sarja põhimõtted:

- Seminarid peaksid toimuma 1-2 korda aastas ning olema osalejatele tasuta.
- Ühe seminari pikkuseks oleks ca 3 tundi.
- Seminari korraldusliku poole (ruumide organiseerimine, seminari vorm, registreerimine jms) eest vastutab JuM avalike suhete talitus.
- Seminaride sisu ning lektorite eest vastutab JuM koostöös EKTK ja EVEA-ga (teemade väljapakkumine, lektorite leidmine).
- Potentsiaalsete osalejateni jõudmise eest vastutavad EKTK ja EVEA koostöös JuM-iga (osalejateni jõudmine, läbirääkimised).
- Iga seminari eesmärgiks ning tulemiks peaks olema kirjalikult formuleeritud küsimus, lahendamist vajav teema või järgmisel seminaril kajastamist vajav teema.
- Võimalikud teemad esimese seminari jaoks võiksid olla seotud majanduskuritegude regulatsiooniga ning ülevaate andmine ettevõtjate vastu ning nende poolt toime pandud õigusrikkumistest.
- Ühe seminari toimumiseks tuleks planeerida kuni 30 000 krooni.

1.3. Korrupsioon mittetulundussektoris

Mittetulundussektoris on korrupsioonioht ennekõike seotud MTÜde ja avaliku võimu vaheliste suhetega. Korrupsioonioht tekib, kui MTÜdele üle antavate avalike ülesannete kord ei ole läbipaistev. Samuti suurendab korrupsiooniriski MTÜ-de rahastamise kord, kui see pole selge ja ühetaoline. Näiteks on napilt teavet kohaliku omavalitsuse ja kohalike MTÜde suhetest. Pole infot, milliseid MTÜsid ja millistel tingimustel kohalik omavalitsus rahastab. MTÜde rahastamise ühtse süsteemi väljatöötamiseks on valitsusprogrammi tegevuskavas kavandatud vastava kontseptsiooni väljatöötamine 2008.a. III kvartaliks.

Korrupsiooniriski suurenemisele aitab kaasa ka see, et MTÜde majandusaasta aruanded ei kuulu erinevalt äriühingutest ja sihtasutustest äriregistri kaudu avalikustamisele, mis muudab mittetulundussektori

¹⁶ Organisation of Economic Cooperation and Development e Majandusliku koostöö ja arengu organisatsioon: www.oecd.org.

¹⁷ <http://www.korrupsioon.ee/6448>.

¹⁸ <http://www.oecd.org/dataoecd/14/59/38883195.pdf>.

¹⁹ Justiitsministeerium. 2007. Eesti elanike õigusteadlikkuse uuring. Õiguspoliitika osakond. Õigusloome ja õiguskeele talitus. <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=30815/Eesti+elanike+%F5igusteadlikkuse+uuring.pdf>.

lähipaistmatumaks²⁰. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvaheline standard – FATF-i erisoovitus VIII - kohustab riike võtma kasutusele meetmed, et mittetulundusühingute tegevuse ja suuruse kohta oleks olemas piisav informatsioon ning teave selle kohta, et ühing kasutab rahalisi vahendeid eesmärgipäraselt²¹.

Alates 2002.aastast kehtib kodanikuühenduste eetikakoodeks. See on tööriist avalikkusele ja ajakirjandusele hindamaks MTÜ tegevust eetilise aspektist vaadatuna. Praegu ei eksisteeri ühendustevahelist koostööd korrupsiooniprobleemide või huvide konflikti teadvustamisel ja infovahetusel. Probleemidele viitav MTÜ asetab ennast halvemasse olukorda võrreldes nende ühendustega, kes kasutavad isiklikke suhteid oma ühingu majandusliku olukorra parandamiseks. Korrupsioonivastane tegevus on väga väheste Eesti MTÜde huviorbiidis ja tegevusvaldkondade seas. Ainus spetsiaalselt korrupsioonivastasele tegevusele pühendunud MTÜ on Korrupsioonivaba Eesti (KVE), mis on rahvusvahelise korrupsioonivastase organisatsiooni Transparency International Eesti osakonna staatuses. Lisaks võib positiivse näitena tuua Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu eurofondide võrgustiku, mille eesmärgiks on ühendustele asjakohase teabe edastamine, huvide konflikti ärahoidmine, euromiljonitega kaasneva korrupsiooniohu minimeerimine läbi avalikustamise ja selgete ühetaoliste reeglite kehtestamise taotlejatele.

Vaba ja sõltumatu ajakirjandus on üks olulisi korrupsioonivastaseid vahendeid. Ajakirjandus on mänginud aktiivset rolli korrupsiooninähtuste avalikustamisel, nt ajalehe Äripäev eksperimendil 1999.aastal äriregistri altkäemaksuvõtmise paljastamisel. Samas on vähe iseseisvat, õiguskaitseorganitest sõltumatut ajakirjanduslikku uurimistööd. See jääb tegemata ennekõike oskuste puudumise tõttu. Väiksemates väljaannetes pärsib sellist tööd ka rahapuudus.

Eesti ajakirjanduses pärsib korrupsiooniteematika kajastamist ajakirjanike ebapiisav pädevus õiguslastes ja eetikaalastes küsimustes. Teadmatuses tehakse ka vigu, mis viivad eksitava teabe levitamiseni. Eestis ei ole süstemaatilist ajakirjanike täiendõpet, harva toimuvad vaid üksikud ühepäevased seminarid. Kõige probleemsem on maakondliku tasandi ajakirjanduse roll, korrupsiooni kajastamine maakonnalehtedes on harv. Maakonnalehtedel ei ole sellist majanduslikku sõltumatust nagu üleriiklikul pressil, kuna reklaamiturk pole maakondades nii arenenud, majanduslik nõrkus aga ei lase olla poliitiliselt sõltumatu. Kohalike võimukandjate ja kohalike ettevõtjate võimalikud korruptiivsed suhted jäävad sageli maakonnalehes kajastamata. Oma rolli mängib siin ka infoallikate nappus.

Meetmed, tegevused ja indikaatorid

1. Meede	Konkurentsikuritegude ennetamine ning kriminaalmenetlusalase suutlikkuse tõstmine konkurentsivõime menetlemisel			
Mõju	Konkurentsikuritegude avastamine tõuseb ning kuritegusid hoitakse ära.			
Tegevus	Indikaatorid	Lisakulu	Tähtaeg	Täitjad
1.1. Leebusprogrammi väljatöötamine.	Leebusprogramm on välja töötatud ning vastab p. 1.1. toodud tingimustele.	JuM tegevuskulud	2008	Justiitsministeerium
1.2. Konkurentsikuritegude menetluse alustamise põhimõtete kokkuleppimine.	Tingimused fikseeritud, millistel juhtudel ja millise informatsiooni alusel alustatakse võimaliku konkurentsikurte uurimiseks kriminaalmenetlus.	RP tegevuskulud	2008	Riigiprokuratuur
1.3. Konkurentsiameti reorganiseerimise analüüs (s.h kriminaalmenetluse MTA-le/politseile üleandmise vajaduse ning võimalikkuse analüüs) ja	Analüüs on läbi viidud, organisatoorsed muudatused vajadusel läbi viidud.	JuM tegevuskulud Reorganiseerimise seotud kulutused: RaM hinnang kooskõlastusringil võimaliku reorganiseerimise korral.	2009	Justiitsministeerium

²⁰ 28.12.2007 saatis Justiitsministeerium kooskõlastusringile äriseadustiku, mittetulundusühingute seaduse ja nendega seonduvate teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, millega muudetakse mittetulundusühingute majandusaasta aruanded avalikuks. Sellega seoses tuuakse mtü-de majandusaasta aruannete kogumine Maksu- ja Tolliameti piirkondlikust struktuuriüksusest registrit pidavale kohtule.

²¹ <http://www.fin.ee/index.php?id=75135>.

vajadusel reorganiseerimine.				
1.4. Koolituste korraldamine prokuröridele ja Konkurentsiameti menetlusõigusega ametnikele.	Koolitused on toimunud.	RP tegevuskulud	2008-2012	Riigiprokuratuur Konkurentsiamet
2. Meede	Korruptsiooniohu vähendamine mittetulundussektoris			
Mõju	Kõigile avalikult kättesaadavad majandusaasta aruanded tagavad MTÜ-de tegevuse läbipaistvuse ja hoiavad ära võimaliku korruptsiooniohu. Eetikakoodeksid aitavad koondada MTÜ-de tähelepanu korruptsiooniprobleemile ning seeläbi tõuseb teadlikkus.			
Tegevus	Indikaatorid	Lisakulu	Tähtaeg	Täitjad
2.1. MTÜ-de rahastamissüsteemi korrastamine ning avalikustamise süsteemi loomine.	MTÜde riigieelarvelistest vahenditest rahastamise ühtse süsteemi väljatöötamise kontseptsioonis on loodud MTÜ-de riigi ja KOV eelarvest rahastamise avalikustamise süsteem: avalikkusel on ülevaade saadavatest toetustest. Kaalutakse avalikustamise süsteemi laiendamist ka seltsingutele, füüsilistele isikutele jt, kes saavad toetusi riigi/KOV eelarvest.	SiM tegevuskulud	2008	Siseministerium
2.2. MTÜ-de riigi- ja KOV eelarvest rahastamisel seatakse üheks kriteeriumiks MTÜ eetikakoodeksi olemasolu (nt MTÜ avalikustatud otsus Kodanikuühenduste eetikakoodeksiga liitumise kohta ²²) ja selle järgimine.	MTÜ-del on avalikustatud eetikakoodeksid ning neid rakendatakse. Raha eraldamisel võetakse eetikakoodeksi olemasolu arvesse.	SiM tegevuskulud	2009	Siseministerium
2.3. MTÜ-de majandusaasta aruannete avalikustamine mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris.	MTÜ, kes seni on oma majandusaasta aruandeid esitanud Maksu- ja Tolliameti piirkondlikule struktuuriüksusele, esitavad oma aruandeid registrit pidavale kohtule ning need muutuvad avalikuks.	JuM tegevuskulud	2010	Justiitsministerium
3. Meede	MTÜ-de kaasamine eurofondide järelevalvesse			
Mõju	MTÜ-de eurofondide võrgustik osaleb struktuurifondide alusdokumentide väljatöötamisel,			

²² Kodanikuühenduste eetikakoodeks võeti vastu ühenduste suurkogul 2002. aastal: <http://www.ngo.ee/eetikakoodeks>.

seirekomisjonides ning tagab struktuurifondide rakendamise ja toime läbipaistvuse.				
Tegevus	Indikaatorid	Lisakulu	Tähtaeg	Täitjad
3.1. MTÜ-sid kaastakse eurofondide järelevalve töösse ning tagatakse MTÜ-de osalemine vastavates komisjonides ja töörühmades.	Partnerlusleping on olemas, MTÜ-d osalevad vastavates komisjonides ja töörühmades.	Struktuurifondide vahendid (RaM)	2008	Rahandusministeerium
4. Meede				
Korruptsiooni- ja eetikaalase teadlikkuse tõstmine erasektoris				
Mõju	Läbi erasektori teadlikkuse tõusu ennetatakse korruptsioonijuhtumeid ning väheneb teadmatusest toime pandud süütegude arv. Kvaliteetsem meediakajastus aitab kaasa avalikkuse teadlikkuse tõusule korruptsioonist ja juhtida õiguskaitseorganite tähelepanu võimalikele korruptsioonijuhtudele.			
Tegevus	Indikaatorid	Lisakulu	Tähtaeg	Täitjad
4.1. Ettevõtjatele suunatud seminaride sarja väljatöötamine ja korraldamine.	Vähemalt 1 korda aastas toimunud seminar, mis vastab p 1.2. toodud põhimõtetele.	120 000	2008	Justiitsministeerium
4.2. Leebusprogrammi rakendamiseks ettevõtjatele suunatud rahvusvahelise konverentsi korraldamine.	Peale leebusprogrammi vastuvõtmist on toimunud rahvusvaheline konverents.	250 000	2009	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
4.3. Koolitused ajakirjanikele (s.h. maakonnaajakirjani keele) uuriva ajakirjanduse edendamiseks.	Koolitused on toimunud.	180 000	2009-2012	Ühing Korruptsioonivaba Eesti
4.4. Korruptsiooni probleemi analüüs ajakirjanduses.	Analüüs on läbi viidud ning vastab küsimusele, kas korruptsiooni esineb ajakirjanduses ning kui ulatuslik see on; millisel kujul korruptsiooni esineb? Vajadusel juhtnöörid probleemid vältimiseks.	120 000	2008	Ühing Korruptsioonivaba Eesti
4.5. Korruptsiooni ja pettuste leviku kaardistamine erasektoris.	Uuring, mis annab vastuse, kui ulatuslik on ning mis vormis avaldub korruptsioon erasektoris.	300 000	2009	Justiitsministeerium

II eesmärk: huvide konflikti vältimine ning korruptsiooni- ja eetikaalase teadlikkuse tõstmine avalikus sektoris

Olukorra kirjeldus

2.1. Huvide konflikti vältimine

1) Huvide konflikti vältimine läbi piirangute

Huvide konflikt tekib, kui ametiisik peab tegema töölaseid otsuseid, mis võivad olla seotud tema isiklike ja tema lähedaste huvidega²³. Huvide konflikt kujutab endast eetilist dilemmat, kus ametiisiku erahuvi võib mõjutada ametikohustuste erapooletut ja objektiivset täitmist²⁴. Era- ja mittetulundussektoris on huvide konflikt see, kui juhatuse liikmel või töötajal on otsuse tegemisel isiklik huvi, mis on vastuolus organisatsiooni huviga²⁵. Huvide konflikti võib jaotada näiliseks ning tegelikuks: näiv huvide konflikt on siis, kui erahuvid näivad mõjutavat ametikohustuste täitmist, kuid tegelikult nad seda ei tee (eetiline dilemma). Samas, kui ametiisiku erahuvid on faktiliselt põhjutanud sobimatu ametikohustuse täitmise, on see käsitletav korruptsioonina ja normide rikkumisena²⁶. Huvide konflikt ei pruugi tingimata olla seotud ametiisiku majandushuvidega, ent ka näiteks tema liikmelisusest tulenevate huvidega. Väikeses riigis, eriti kohaliku omavalitsuse tasandil on sageli väga raske hoiduda huvide konfliktist, kuna inimesi on vähe ning samad inimesed täidavad samaaegselt mitmeid rolle. Seetõttu on vaja läbimõeldud ning väga selgeid reegleid huvide konflikti vältimiseks – praegune huvide konflikti vastane regulatsioon Eestis (korruptsioonivastane seadus - KVS) on pigem ebaselge ning tekitab mitmeid küsitavusi.

Riigi korruptsiooni madala taseme ning ohtrate keeldude vahel puudub seos, mis tähendab, et suur hulk keelde ning regulatsioone ei vähenda tingimata korruptsiooni. Euroopa Komisjoni poolt tellitud uuringu autorid on toonud välja, et huvide konflikti regulatsioon ise ei mõjuta korruptsiooni, vaid sellega kaasnev eetiline infrastruktuur (organisatsioonide juhtimine, eetikanormid jne)²⁷. Uuringus jõuti ka järeldusele, et riigid jagunevad kõrge ja madala usaldustasemega riikideks ning sellest tulenevalt peaks ka nende huvide konflikti regulatsioon olema erinev. Ühtset Euroopa Liidus või mujal maailmas kehtivat huvide konflikti vältimise süsteemi ei ole ning ei peagi olema, nii näiteks on USA-s keelud märksa rangemad kui EL riikides, samas tuleb Eesti puhul leida tasakaal ning eristada enda jaoks olulisemad valdkonnad, mida rangemalt reguleerida, arvestades sealjuures Eesti väiksust. Huvide konflikti ennetamise keskseks põhimõtteks peab olema avalikustamine – tehingute tegemise avalikkus ning otsuste avalik põhjendamine. OECD huvide konflikti vältimise peamised põhimõtted on lisaks mainitutele ka erapooletus otsuste tegemisel; vajadusel loobumine erasektori kohustusest, kui need on konfliktis avalike ülesannete täitmisega; isiklik eeskaju, avatud organisatsiooni kultuuri arendamine jne²⁸.

Riigikohus tunnistas põhiseadusvastaseks ja kehtetuks KVS § 19 lg 2 p 6 osas, mis keelab KVS § 4 lõikes 1 nimetatud ametiisikul olla kolme aasta jooksul pärast avalikust teenistusest lahkumist juht- või järelevalveorgani liige sellises riigi või kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingus, mille tegevuse üle järelevalvamine või tegevust otseselt mõjutavate otsuste tegemine ei olnud isiku endisest ametiseisundist tulenenud õiguspädevuses. Riigikohus tõi otsuses välja, et seadusandja on ette näinud formaalset laadi absoluutse piirangu, mis ei võimalda kaaluda, kas endise ametiisiku saamine riigi või kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingu juht- või järelevalveorgani liikmeks põhjustab konkreetse korruptsiooniohu või mitte. Kohus viitab eelpool nimetatud keelu puhul PS § 29 lg 1 toodud õiguse valida vabalt tegevusala, elukutset ja töökohta, riivele.²⁹

2005. aasta septembris viidi Justiitsministeeriumis läbi ametnike töökohta-, tegevus- ja toimingupiirangute analüüs. Analüüs põhines küsitlusel, mille eesmärk oli saada ülevaade korruptsioonivastase seaduse tegevus-, töökohta- ja toimingupiirangutega kaasnevatest probleemidest. Umbes kolmandik vastajaid väitis, et KVS-i piiranguid on nende asutuses rikutud. Rikkumistena toodi välja: ametiisikute kuulumine äriühingute juhtorganitesse, korruptiivsest teost teatamata jätmine, lähisugulasele toetuse andmise otsustamine jms. Piirangute rikkumise põhjusena toodi valdavalt välja see, et piirang ei vastanud tegeliku elu nõudmistele ning oli raske tuvastada, kellele piirang kehtib. Mitmed piirangud on jäänud ajale jalgu, seadus sisaldab vananenud mõisteid (nt kohakaaslus). Praktikas on senist ametiseisundi mõistet väga erinevalt tõlgendatud ning sellest tulenevalt on erinevalt kindlaks määratud ka isikute ring, kellele KVS-st tulenevad piirangud ja kohustused

²³ OECD juhtnõõrid huvide konflikti käsitlemiseks avalikus teenistuses. 2005.

http://www.avalikteenistus.ee/public/OECD_HK_Poliitika_20070621030646.doc

²⁴ Pruks, P. Korruptsiooni piiramisest Eestis. Õiguslikke küsimusi. Tartu 2002, lk 24.

²⁵ Kurtz, D; Paul, S. 2006. Managing Conflicts of Interest: A Primer for Nonprofit Boards (Second Edition).

http://www.boardsource.org/UserFiles/File/Intros/325_Intro.pdf

²⁶ OECD. 2005. (Riigikantselei. 2007.) Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris. Käsiraamat. Lk 97-98

²⁷ Demmke, C; Bovens, M; Henökl, T. 2007. Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. European Commission; European Institute of Public Administration, p 139.

²⁸ Draft OECD Guidelines for Managing Conflicts of Interest in the Public Service. GOV/PUMA (2003) 10.

²⁹ Riigikohtu üldkogu 25.01.2007 otsus nr 3-1-1-92-06.

kohalduvad. Kehtiva seaduse „toimingu” mõiste on laialivalguv, see võib sisaldada ka kirj vahetuse korraldamist jms – piirangud selliste toimingute puhul ei ole põhjendatud. Seega tuleks konkretiseerida ametiisiku tunnuseid ametiseisundi mõiste täpsustamise kaudu. Eesmärk on käsitleda ametiisikutena vaid neid, kellel on suurem korruptsiooniõht.

Huvide konflikti uus regulatsioon peab lähtuma avalikustamise ning taandamise põhimõtetest – ametiisik avalikustab oma võimalikud huvide konflikti allikad ning taandab ennast alati selliste otsuste tegemisest, mis võiks tema erahuve mõjutada. Senise keelusüsteemi asemele tuleks KVS-i viia sisse teavitamisesüsteem. See tähendab, et ametiisikul peaks üldiselt olema lubatud tegutseda ettevõtjana ja töötada teise tööandja juures, väljaarvatud juhul, kui teise tööandja või ettevõtja üle toestatakse järelevalvet. Taoline ümberpööratud skeem on tunduvalt leebem sekkumine isiku põhiõigustesse ning on kooskõlas põhiõiguste piiramise üldise loogikaga – reeglits on põhiõiguse olemasolu ning riik saab seda piirata teatud tingimustel. Töökohta- ja tegevuspiirangud tuleks jagada kaheks lähtudes sellest, kui korruptsiooniõhtlik vastav tegevus on: tegevused, mida ametiisik võib teha, ent mis on keelatud teatud juhtudel (peaks tohtima töötada teise tööandja juures) ja tegevused, mis on täiesti keelatud (nt töötada ametikohal, kus teda vahetult kontrolliv ametnik või tema vahetu ülemus on ametiisiku lähisugulane või –hõimlane). Selguse huvides, kui ametiisik kavatab töötada teise tööandja juures või tegutseda ettevõtjana, peab ta sellest oma vahetut ülemust või teda ametisse nimetanud isikut kirjalikult teavitama.

Kehtiva seaduse „toimingupiirangute” loetlemise asemel tuleks valdkonda käsitleda laiemalt ning lähtuda huvide konflikti ennetamisest: eesmärk peab olema huvide konflikti vältimine läbi teatud piirangute. Huvide konflikti vältimiseks peab ametiisik ennast otsuse tegemisest taandama ning juhul, kui tegemist on kollegiaalorgani liikmega, võib ametiisiku ametisse määranud isik või tema vahetu ülemus määrata teise isiku, kes teeb otsuse ametiisiku asemel. Juhul, kui tegemist on ametiisikuga, kes teeb otsuseid ainuisikuliselt, peab ametiisiku ametisse määranud isik või tema vahetu ülemus määrama teise isiku tema asemele.

2) Rikkumistest teavitamine

Vääritust teost teavitajate ehk „vilepuhujate“ (inglise keeles *whistleblower*) all peetakse silmas neid organisatsiooni praegusi või endisi töötajaid, kes teavitavad organisatsiooniga seotud ebaseaduslikust või ebaeetilise käitumisest (sh korruptsioon) isikuid või organeid, kelle pädevuses on juhtumi lahendamine³⁰. Korruptsiooni kontekstis on vilepuhujate kaitse eesmärgiks julgustada töötajaid neile teadaolevatest korruptsioonijuhtumitest ja –kahtlustest teavitama ning tagada teavitajale kaitse olukorras, kus kaastöötajad on vilepuhujat seoses teavitamisega taga kiusama hakanud vms. Vilepuhujate kaitse võib muu hulgas seisneda korruptsioonist teavitanud isiku konfidentsiaalsuse³¹ tagamises, tagakiusamise korral olukorra ennistamises ja tekkinud kahjude hüvitamises ning teavitaja premeerimises³².

Korruptsiooniuuringu kohaselt teatas korruptsioonist õiguskaitseorganeid 12%³³ korruptsiooniga kokku puutunud avaliku sektori töötajatest ning 18% ei teatanud kellelegi. Samas pole realselt teada ühtegi juhtumit, kus mõnda ametnikku oleks korruptsioonist teavitamata jätmise eest karistatud³⁴. Avaliku sektori töötajad pidasid korruptsioonist mitteteatamise peamiseks põhjuseks korruptsiooni keerulist tõestatavust (51%); samuti püüti mitteteatamisega vältida endale ja teistele lisaprobleemide tekitamist (24%) või leiti, et asjaosaliste üle ei mõistetaks kohut (23%).

Eraldi analüüsimist vajab kehtiv korruptsioonivastane seadus³⁵. KVS §23 kohaselt on avalik teenistuja ja ametiisik kohustatud teatama korruptiivsest teost asutuse juhile, kaitsepolitseile, prokuratuurile või politseile. Korruptiivsest

³⁰ Miceli, Marcia ja Janet Near. 1996. Whistle-Blowing: Myth and Reality. Journal of Management, vol. 22, no. 3: 507-526.

³¹ Kuigi korruptsioonivastases seaduses §23 kasutatakse mõistet „anonüümsus”, on see siin ja edaspidi asendatud mõistega „konfidentsiaalsus”. Viimane väljendab korruptsioonivastases seaduses sätestatud teavitamise olemust selgemini. Nimelt võimaldab § 23 küll teavitaja isiku mitteavalikustamist laiemale avalikkusele, ent samal ajal eeldatakse, et asutuse juhile, kaitsepolitseile, politseile või prokuratuurile on teavitaja isik siiski teada. Seega ei ole korruptsioonivastase seaduse §23 eesmärgiks anonüümsena toimuva „pealekaebamise” soodustamine, vaid teavitaja konfidentsiaalsuse tagamine heauskse ja vastutustundliku korruptsioonist teatamise korral.

³² Jos, Philip H., Mark E. Tompkins ja Steven W. Hays. 1989. In Praise of Difficult People: A Portrait of the Committed Whistleblower. Public Administration Review, vol. 49, issue 6: 552-561.

³³ Antud juhul on kokku tõstetud uuringu „Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring” (2006) kaks eraldiseisvat kategooriat: „jah, teatasin õiguskaitseorganitele” (5%) ning „jah, rääkisin nii sõpradele kui teatasin õiguskaitseorganitele” (7%).

³⁴ Klopets, Urvo. 2006. „Vilepuhujate (*whistle-blower*) kaitse Eesti avalikus sektoris“ Tartu Ülikool, Sotsiaalteaduskond, Avaliku halduse osakond.

³⁵ Eestis on vilepuhumistemaatika veel suhteliselt vähe uuritud. Põgusalt on teavitaja kaitse süsteemi käsitletud projekti „Korruptsiooni piiramine üleminekuühiskonnas. Õiguslik aspekt” raames koostatud artiklite kogumikus. Ühelt poolt leiti, et vilepuhumisel võib postkommunistlikus riigis negatiivne maine olla, sest seda võidakse seostada ebaeetilise pealekaebamisega. Teisalt soovitati korruptsioonist teavitamise julgustamiseks ametnikele luua täiendavaid garantiisid. Teiseks on Urvo Klopets Tartu Ülikooli avaliku halduse osakonnas 2006. aastal kaitsnud bakalaureusetöö „Vilepuhujate (*whistle-blower*) kaitse Eesti avalikus sektoris”, millega vaadeldi teavitaja kaitse olemasolu kehtivas seadusandluses. Uurimuse ühe järeldusena märgiti, et ametiisikute seas KVS §23 toodud teavitamiskohustus realselt ei toimi ning avalike teenistujate ja ametiisikute teadlikkust teavitamiskohustusest tuleks tõsta. Kolmandaks on korruptsioonist teavitamise ulatust elanikkonna, ettevõtjate ning avaliku sektori töötajate hulgas vaadeldud Justiitsministeeriumi korruptsiooniuuringutes. Senini laialaialuslikumaks uurimiseks on Anneli

teost teavitamine juhtumi kahtlusel või teadasaamisel on kohustusliku iseloomuga ning korruptiivsest teost teavitamata jätmise eest on võimalik ametiisikut või avalikku teenistujat ametikohalt või teenistusest vabastada või ette näha trahv (KVS §23 ja §26). Uurimisasutus peab tagama heauskselt korruptsioonist teavitanud isiku anonüümsuse laiema avalikkuse eest (§23).

GRECO ei pea KVS § 23 piisavaks teavitaja tagakiusamise ja teiste negatiivsete tagajärgede ilmnemise seisukohalt³⁶. GRECO on Eesti puhul äärmiselt oluliseks pidanud institutsionaalse kaitse arendamist ehk sisuliselt eeldatakse spetsiaalse korruptsioonist teavitaja kaitsele suunatud meetmete paketi väljatöötamist ja institutsionaalset rakendamist koos õigusliku reguleerimisega.

Ministeeriumide protseduurireeglites ning teistes dokumentides ei ole üldjuhul korruptsioonist teavitamist soodustavaid või teavitamisele suunatud protseduuriregleid ette nähtud. Samal ajal tuntakse just ametnike tasandil puudust asutusesisese suunitlusega juhendmaterjalidest, headest tavadest ja eetikaalaste küsimuste senisest ulatuslikumast käsitlemisest. Kuigi ministeeriumid peavad teavitaja kaitse printsiipe üldiselt aktsepteeritavaks, kaheldakse vilepuhujate kaitse põhimõtete reaalses rakendatavuses. Erinevat tüüpi asutused on üksteisest märgatavalt erinevad ning senini on põhjalikumalt uuritud vaid ministeeriume. Seetõttu oleks vajalik avaliku ja erasektori organisatsioonide kaardistamine selgitamiseks välja, missugustes ametiasutustes ja ettevõtlussektorites juhendeid vajatakse ning kus oleks otstarbekas korruptsioonist teavitamise juhendite (ja/või asutusesiseste eetikakoodeksite) väljatöötamine kohustuslikuks muuta.

3) Majanduslike huvide deklareerimine

Kehtestamist vajab uus majanduslike huvide deklareerimise kord, mille eelnõu on Justiitsministeeriumis välja töötatud ning 2006. aastal ka kooskõlastusringi läbinud³⁷.

Vastuvõetav eelnõu peab lähtuma järgmistest põhimõtetest:

1. Väheneb nende ametiisikute arv, kellele MHD esitamine on seadusest tulenevalt kohustuslik (kõrgemad ning vastutusrikkamatel positsioonidel olevad ametiisikud) ning kelle MHD-d on avalikud.
2. Ministeeriumide kantsleritele ning teiste valitsusasutuste juhtidele antakse õigus kehtestada deklaratsioonide esitamise kohustus nendele valitsusasutuse ametiisikutele, kelle ülesanded seonduvad kas riikliku sunni kohaldamise või riigi rahaliste väärtuste käsutamisega. Sellest keeldumine muudetakse töö- või teenistussuhte lõpetamise aluseks³⁸.
3. Kohalikele omavalitsustele antakse võimalus kehtestada deklaratsiooni esitamise kohustus.
4. Täpsustatakse andmete ulatust, mida tuleb deklareerida. Lisaks registriandmetele deklareeritakse ka ametiisiku kasutuses olev vara (ametiisiku valduses olev kinnisasi või riiklikusse registrisse kantud sõiduk, kui ametiisik kasutab seda vähemalt nelja kuu jooksul kalendriaastas).
5. Täpsustatakse deklareerimise korda: MHD esitatakse tööle asumisel, töökohalt lahkumisel.
6. Senine paber kandjal deklaratsioonide esitamine asendatakse kõrgemate ametiisikute puhul elektroonilise esitamisega ning luuakse MHD-de elektrooniline andmekogu.
7. Teiste ametiisikute deklaratsioonide haldamiseks on võimalik luua elektrooniline andmekogu igas valitsusasutuses, kui selle juht otsustab kehtestada deklaratsioonide esitamise kohustuse.
8. Suurendatakse avalikkuse kontrolli: ligipääs MHD andmekogu andmetele kõrgemate ametiisikute osas, kui mitteavalikustamisele kuuluvad andmed (delikaatsed isikuandmed) välja arvata, on kõigile tagatud, et võimaldada parem avalikkuse kontroll ning suurendada läbipaistvust ja tõsta seega MHD-de korruptsiooni ennetavat mõju.

MHD andmekogu looja võiks olla Justiitsministeeriumi haldusalas olev Riigi Infosüsteemide Keskus (RIK), kes oleks võimeline projekti teostama ca 9-10 nädalaga. Kaaluda tuleks ka e-maksuameti edasiarendamist uue andmebaasi loomise asemel.

Huvide konflikti regulatsiooni ning majanduslike huvide deklareerimise süsteemi uuendamine oli ette nähtud juba korruptsioonivastases strateegias „Aus riik”. Siiski ei tasu kahte eelnõud (majanduslike huvide deklareerimine ja huvide konflikt) killustada läbi kehtiva seaduse täiendamise, vaid töötada välja uus terviklik eelnõu, mis hõlmaks nii huvide konflikti vältimiseks seatud tegevuspiiranguid, rikkumistest teavitamist ning majanduslike huvide deklareerimist.

2.2. Eetikaalane koolitus ja õppevahendid

Sihveri magistritöö „Teavitaja kaitse („vilepuhujate kaitse“) süsteemi rakendatavus Eesti avalikus teenistuses“, kus analüüsiti ministeeriumide näitel, missugustel põhimõtetel oleks vilepuhujate kaitse süsteemi Eestis võimalik üles ehitada ning kas teavitaja kaitse süsteemi loomine oleks meie tingimustes otstarbekas.

³⁶ 1) GRECO. 2004. Evaluation Report on Estonia. Second Evaluation Round. 2) GRECO. 2007. Draft of Seventh Activity Report of GRECO, 2006.

³⁷ http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=139636.

³⁸ Vt VV 2007-2011 tegevusprogramm, p 15.3 http://www.valitsus.ee/failid/2007_12_20_VV_tegevusprogramm_LOPLIK.pdf.

Avaliku teenistuse eetika on olnud üheks Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatavaks avaliku teenistuse koolitusprioriteediks viimasel neljal aastal (2004–2007). Koolitused on olnud uute ametnike sisseelamiskoolitused, eetika valdkonna koolitajate koolitused, avaliku teenistuse eetika avatud koolitused ning organisatsioonisisese avaliku eetika koolitused.

Eetika valdkonna koolitustegevusi on rahastatud viimasel kolmel aastal kokku 923 787 kr ulatuses (seisuga 31.12.2006). Sellest ca 600 000 kr moodustab toetus EL struktuurifondidest. Lisaks keskselt korraldatud koolitustele on mitmed ametiasutused alustanud asutusepõhiste eetikakoodeksite koostamist ja nende rakendamisele tähelepanu pööramist, sh läbi sisekoolituste.

Kui avalike teenistujate eetikakoolitusele on rohkem tähelepanu pööratud, siis teised grupid, kes avalikus sektoris töötavad, on tähelepanu alt jäänud välja. GRECO on II hindamisaruande vastavusaruandes viidanud, et Eesti peaks panustama erinevate avaliku sektori töötajate teavitamise ning koolitustesse³⁹, millest järeldub, et eetikakoolitust tuleks laiendada lisaks avalikele teenistujatele ka teistele avalikus sektoris töötavatele gruppidele.

Lisaks anti välja CD-kandjal eetika õppevahend⁴⁰. Õppevahendi lisana on välja antud OECD käsiraamat "Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris" (*Managing Conflict of Interest in the Public Sector*, OECD 2005), mis käsitleb nii huvide konflikti olemust, lahendamise vahendeid kui ennetamise võimalusi. Lisaks sisaldab raamat näitekaasuseid ning nende lahendusi. Arvestades aga seda, et käsiraamat on üldine ega sisalda Eesti seadusandlusest tulenevaid huvide konfliktide käsitlemise võimalusi, tuleb kaaluda uue korruptsioonivastase seaduse vastuvõtmise analoogse Eesti-spetsiifilise käsiraamatu väljaandmist.

2.3. Avaliku teenistuse eetikanõukogu

Riigisekretär moodustas oma 26.09.2006 käskkirjaga töörühma avaliku teenistuse eetikanõukogu tööpõhimõtete väljatöötamiseks ja nimetas töörühma liikmeteks riigikontrolör Mihkel Oviiri, Justiitsministeeriumi kantsleri Jüri Pihli, Rahandusministeeriumi finantspoliitika asekancleri Veiko Tali, Tartu Linnavalitsuse linnasekretäri Jüri Mölderit, E-Riigi Akadeemia direktori Ivar Tallo, Tartu Ülikooli sotsiaalse kommunikatsiooni õppetooli hoidja, meedia ja kommunikatsiooni dotsendi Triin Vihalemma. Töörühma juhtis riigisekretär Heiki Loot. Töörühm kohtus 2006. a septembris ühe korra. Lähenevate valimiste tõttu jäi töörühma töö soiku. Töörühmas toimunud arutelu tulemusena on avaliku teenistuse eetikanõukogu eesmärgiks avaliku teenistuse põhiväärtuste ja eetika tugevdamine ning avaliku teenistuse ühtekuuluvustunde ja identiteedi kujundamisele kaasaaitamine.

2.4. Valdkondlikud uuringud

Korruptsiooni ja eetika valdkonnas on viimastel aastatel läbi viidud kolm suuremat uuringut⁴¹: 1) kolme sihtrühma korruptsiooniuuring, mida on läbi viidud kahel korral (2003/2004 ja 2006/2007) ning mis on ilmunud kriminaalpoliitika uuringute sarjas trükisena; ning uuring, mis kaardistas avaliku teenistuse rolle ja hoiakuid (2005/2006). Korruptsiooniuuringutele on viidatud mitmel korral käesoleva strateegia erinevates osades, siinkohal on täpsemalt välja toodud avaliku teenistuse rolle ja hoiakuid kaardistanud uuringu tulemused. Samas tuleb märkida, et ei ole olemas mittetulundusühenduste hoiakute uurimust ning pole teada, kuidas ühendused suhtuvad näiteks sellesse, kui ametnik osaleb sellise ühenduse tegevuses, mida ta tööalaselt kureerib. Seetõttu tuleks laiendada korruptsiooniuuringu valimit ning täpsustada mõningaid küsimusi. Samuti tuleks avaliku teenistuse eetilise olukorra kirjeldamiseks vajalik teostada teatud perioodilisusega kordusuuringuid.

Üheks korruptsiooni vältimise mehhanismiks on usaldusväärse ametnikkonna kujunemine. Elanike hinnang ametnike usaldusväärsele on kahe aasta tulemusi kõrvutades langenud. 2006. aasta lõpul läbi viidud küsitluse tulemuste kohaselt leiab 47% elanikest, et ametnikud on usaldusväärsed, tegutsedes ausalt, erapoolelt ja läbipaistvalt. Aasta varem hindas ametnikke usaldusväärseks 60% elanikest.⁴² Tõenäoliselt peegeldub usaldusväärsele antud hinnangutes aasta jooksul meedias kajastatu, sest uuringu andmetel jääb viimane vahetu kokkupuude ametnikuga 40%-l elanikest kaugemale kui kuu aega.

Uuringu "Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses" tulemusel saab järeldada, et eetikaalane teadlikkus on ametnikel põhijoontes olemas, kuid eetilisel probleemseid olukordi lahendatakse pigem intuiitiivselt kui eetikakoodeksile või süsteemsele analüüsile tuginedes. Uuringust ilmnes, et ametnikud mõistavad, et nende tegevus asub paljude, tihti vastuoluliste ootuste ja lojaalsusenõuete ristumiskohas. Samas selgus, et suutlikkus eetiliste rollikonfliktidega toime tulla on ametnikele väga raske ja eetikakoodeksit sisuliselt ei tunta ega osata rakendada. Avaliku teenistuse eetika arendamisel seavad ametnikud kõige enam lootusi asutuste organisatsioonikultuuri arengule, juhtide isiklikule eeskujule, ametnikkonna stabiilsusele ja neutraalsusele. Samuti näevad ametnikud vajadust praktiliste eetikaalaste koolituste järele.

³⁹ GRECO II hindamisaruande vastavusaruanne (Compliance Report)

<http://www.korruptsioon.ee/orb/aw/class=file/action=preview/id=25882/GRECO+II+ringi+vastavusaruanne.pdf>

⁴⁰ Õppevahendi tekstiosa on leitav <http://www.riigikantselei.ee/?id=7252>.

⁴¹ Ka varasemalt on uuringuid läbi viidud ning need leiab www.korruptsioon.ee.

⁴² Küsitlus "Ametnike asjatundlikkus ja usaldusväärsus". AS Emor 2005, 2006 (<http://www.avalikteenistus.ee/?id=10735>).

Uuringu käigus kaardistati avalike teenistujate hoiakuid korruptiivsete tegude suhtes. Kokkuvõttes peeti üheks taunimisväärsemaks rikkumiseks ametkondliku info lekitamist meediasse või mõnele huvigrupile (73% kõigist vastanuist). Väga raskeks rikkumiseks peeti ka avaliku teenuse osutamise eest materiaalse hüvitise vastuvõtmist (68%). Märkimist väärib suhteliselt tolerantne suhtumine kingituste vastuvõtmisse. Väga raskeks rikkumiseks pidas seda ainult 41% vastanuist. Suhteliselt leebemalt suhtuti nii tuttavate ettevõtete või isikute asjade ajamisse kiirkorras (väga raske rikkumine 18%, küllaltki raske 46%) , tööalaste loengute pidamisse raha eest (16% ja 29%) kui teenistusülesannete täitmiseks mõeldud vahendite kasutamisse isiklikuks otstarbeks (11% ja 43%).

Meetmed, tegevused ja indikaatorid

5. Meede				
Huvide konflikti ja korruptsiooni vältimiseks õigusliku regulatsiooni korrastamine				
Mõju				
Õigusselguse saavutamine ning huvide konflikti vältimine.				
Tegevus	Indikaatorid	Lisakulu	Tähtaeg	Täitjad
5.1. Uue korruptsioonivastase seaduse väljatöötamine, mis hõlmaks nii huvide konflikti ennetamise muudetud regulatsiooni kui majanduslike huvide deklareerimise uut korraldust.	Uus KVS on vastu võetud, millega muuhulgas pannakse alus toimivale MHD-de süsteemile.	JuM tegevuskulud	2009	Justiitsministeerium
5.2. Majanduslike huvide deklaratsioonide andmekogu asutamine.	Rakendunud MHD andmekogu.	300 000	2009-2010	Justiitsministeerium
6. Meede				
Avaliku sektori töötajate korruptsiooni- ja eetikaalase teadlikkuse tõstmine				
Mõju				
Läbi teadlikkuse suurenemise väheneb avaliku sektori töötajate vastuvõtlikkus korruptsioonile.				
Tegevus	Indikaatorid	Lisakulu	Tähtaeg	Täitjad
6.1. Eetika õppevahendite ajakohastamine: uute videokaasuste lisamine, Eesti olukorral põhinevate juhtumianalüüside koostamine; huvide konflikti puudutavate kaasuste lisamine.	Õppematerjalid on täiendatud.	200 000	2008 2012	Riigikantselei
6.2. Eesti-spetsiifilise huvide konflikti käsiraamatu koostamine, tutvustamine ning levitamine (s.h veebilehtedele korruptsioon.ee ; avalikteenistus.ee ; aktiva.ee).	Käsiraamat on koostatud ning tutvustatud.	200 000	2010	Riigikantselei Justiitsministeerium
6.3. Eetikakoolituste korraldamine erinevatele avaliku sektori organisatsioonide töötajatele (s.h. avalikele teenistujatele).	Avaliku eetika koolituste sihtrühma on laiendatud erinevatele avaliku sektori töötajatele: 1) riigiasutuste ja põhiseaduslike institutsioonide töötajad;	Struktuurfondide vahendid (RK)	2009-2012	Riigikantselei

	<p>2) KOV üksuste ametnikud; 3) riigi- ja KOV asutuste hallatavate asutuste töötajad; 4) valla- ja linnavolikogude liikmed; 5) MTÜ-de liikmed; 6) riigi ja KOV osalusega ettevõtete töötajad; 7) vajadusel teised sihtrühmad</p> <p>Toimub regulaarne koolitustegevus.</p>			
6.4. Käivitatakse regulaarne eetikanõukogu töö.	<p>1) Nõukogu on moodustatud, kohtub regulaarselt ning pakub lahendusi avalikus teenistuses ettetulevatele eetilistele probleemidele.</p> <p>2) Eetikanõukogu kaudu toimub avaliku teenistuse põhiväärtuste ja eetika tugevdamine.</p>	RK tegevuskulud	2008	Riigikantselei
7. Meede	Korruptsiooni- ja eetikaalaste uuringute läbiviimine			
Mõju	Uuringute läbiviimine võimaldab hinnata korruptsiooni vastase tegevuse, eetikakoolituste ning poliitika mõju, võrrelda muutust ajas ning anda suuniseid edaspidiseks.			
Tegevus	Indikaatorid	Lisakulu	Tähtaeg	Täitjad
7.1. Eesti korruptsiooni taseme kordusuuringu läbiviimine.	Kordusuuring on läbi viidud (valimisse on kaasatud ka MTÜ-d), avalikustatud ja ilmunud kriminaalpoliitika uuringute sarjas trükisena.	400 000	2010	Justiitsministeerium
7.2. Ametnike Rolle ja hoiakuid kaardistava kordusuuringu läbiviimine.	Kordusuuring on läbi viidud ja avalikustatud.	300 000	2009	Riigikantselei
7.3. Teavitaja kaitse süsteemi vajalikkuse ning sobivuse analüüs: avaliku ja erasektori organisatsioonide kaardistamine.	Analüüs annab vastuse, millistes asutustes ja ettevõtlussektorites on otstarbekas korruptsioonist teavitamise juhendite väljatöötamine ja kus need tuleks muuta kohustuslikuks.	30 000	2010	Riigikantselei

III eesmärk: korruptsiooni vältimine kohalikes omavalitsustes

Olukorra kirjeldus

Korruptsiooniuuringu (2007) tulemustest selgus, et 8% Eesti ettevõtjatest on altkäemaksu andnud raha, kingituse või vastuteene näol kohalike omavalitsuste asutustele ning 7%-lt Eesti elanikelt on küsitud altkäemaksu linna- või vallavalitsustega suhtes.

Ettevõtjatel uuriti, kui levinuks nad peavad korruptsiooni riigi ja ettevõtete ning KOV ja ettevõtete vahelistest suhetes. Kõige levinumaks korruptsioonivormiks nii riigi kui KOV tasandil peetakse riigi vara enda kätte mänge: 53% ettevõtjatest arvas, et kohalikku vara mänge enda kätte ning 60% arvas, et riigivara mänge enda kätte. 50% ettevõtjatest arvas, et KOV tasandil toimub petmine hankeprotsessis (57% riigi tasandil); 36% uskus, et ettevõtjad ostavad soodustusi KOV-delt (40% riigilt); 37% uskus, et KOV tasandil makstakse altkäemaksu (38% riigi tasandil). Seega ettevõtjad peavad erinevaid korruptsioonivorme rohkem levinuks riigi ja ettevõtete vahelistes suhetes kui KOV ja ettevõtete vahelistes suhetes.

Regiooniti on korruptsiooniprobleem erinev. Näiteks võib tuua lasteaiakohtade puuduse Tallinnas. Korruptsiooniuuringu põhjal olid Tallinna elanikud teistest rohkem kokku puutunud altkäemaksudega lasteadeade ning koolidega suhtes (20% Tallinnas teenusega kokku puutunud inimestest, samas 12% Tartu- ja Jõgevamaal).

Politsei poolt menetletud korruptsioonijuhtumitest on 30-50% seotud kohalike omavalitsuste korruptsiooniga. Korruptiivset käitumist on tuvastatud ja menetlusi on rohkem alustatud kinnisvaraga hangeldamisel, maa sihtotstarvete muutmisel, erastamisel, arendustegevuses ja riigihangetega seoses. Politseil on kohalike omavalitsuste korruptsiooni kohta käiva informatsiooni saamine keeruline. Paljudel juhtudel on selgunud, et võimalik korruptsioonijuhtum on ajendatud poolte omavahelisest konfliktist ja osapooled on tajunud sündmust valesi ning seaduse mõttes ei ole tegemist korruptsiooniga. Näitena võib tuua, et politseile on esitatud avaldusi, kus kohalikul omavalitsusel ei ole olnud võimalik eraldada rahalisi vahendeid ning teise osapoole poolt on juhtumit tõlgendatud kui altkäemaksu küsimist.

Korruptsioonivastane strateegia „Aus riik“ nägi ette kaks meetet kohaliku korruptsiooniprobleemi ohjeldamiseks. Ühe meetmena viidi Rahandusministeeriumi eestvedamisel läbi koostöös Saksa ekspertidega 2004-2005.a. twinning-projekt kohalike omavalitsus finantskontrolli süsteemi arendamiseks. Projekti eesmärgiks oli kohalike omavalitsuste juhtkonnale teadvustada finantskontrolli olemust ja selle vajadust, revisjonikomisjoni liikmetele õpetada auditeerimise põhimõtteid ning õpetada maavalitsuse siseaudiitoreid tegutsema mentoritena kohalike omavalitsuste siseaudiitoritele. Projekti käigus töötati välja ankeedid kohalike omavalitsuste probleemide väljaselgitamiseks, samas vastukaja oli väike, suuremad omavalitused ei reageerinud. Projekti raames planeeriti õppepäevad 720-le kohaliku omavalitsuses töötajale, ka õppepäevade vastu oli vähene huvi - Tallinnas ja Tartus korraldatud seminaridele käis kohal 30 inimest.

Teise meetmena nähti ette kohalike omavalitsuste senisest parem auditeerimine. Selleks viidi kohaliku omavalituse korralduse seadusesse ja riigikontrolli seadusesse sisse säte, mis andis Riigikontrollile volituse kontrollida kohalike omavalitsusi. Riigikontroll on viidanud KOV-de puudulikkule sisekontrollisüsteemile ning teenistuslikule järelevalvele, samuti info puudulikkuse erinevate tehingutega seotud osapoolte kohta - näiteks ei avalikustatud infot valitsuse või volikogu liikmetega seotud ettevõtete tehingute kohta.

Lisaks alustati Lääne-Politseiprefektuuris 2004.a. korruptsiooni kaardistamist. Info kogumisel kaasati kohalike omavalitsuste revisjonikomisjone, eesmärgiks oli tõsta revisjonikomisjonide ja politsei koostööd puuduste avastamisel. Projekt jäi soiku väidetavalt revisjonikomisjonide huvi puudusel.

Peamised KOV-de probleemid on seotud sellega, et KOV-d on infotehnoloogiliselt maha jäänud. Infot kohalike omavalitsusi puudutavate otsuste ja hangete kohta ei ole võimalik kätte saada elektrooniliselt, võimalused on tagatud mõnes suuremas kohalikus omavalitsuses. KOV otsuste, määruste väljapanemiseks tuleks luua ühtne struktuur ja avalikustamise keskkond. Praegusel hetkel on õigusaktide väljapanek olenevalt KOVi arengutasemest väga ebaühtlane ja õigusakte pole võimalik kiiresti üles leida. Siseministeerium plaanib 2008. aastal luua universaalse kodulehekülje haldussüsteemi KOV-dele⁴³, seejärel tuleb aga jälgida ning tagada info süsteemne avalikustamine KOV veebilehtedel.

Kohalikel omavalitsustel puudub elektrooniline andmebaas rahaliste vahendite detailse kasutamise üle, seetõttu ei ole aruandlus kergesti kontrollitav ning ei anna informatsiooni selle kohta, kellega, mis summas ja millisel eesmärgil on tehinguid tehtud. Senisest suuremat tähelepanu tuleks pöörata lepingulise delegerimise kasutamisele KOV-des. Kohaliku omavalitsuse suutlikkus selliseid lepinguid sõlmida ja kontrollida on madal ning paljudele olulistele aspektidele (raha kasutamine, kehtivad reeglid jms) ei osata piisavalt tähelepanu pöörata.

⁴³ SiM kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna 2008.a tegevuskava eelnõu, meede 3.5.2. „Omavalitsuskorraldus“.

Abiprojekt kohalike omavalitsuste korrupsiooni vältimiseks

Kohalike omavalitsuste korrupsiooni ennetamiseks käivitati 2007.a. ühe aasta kestev Twinning projekt, mis uurib kohalike omavalitsuste korrupsiooniohtlike olukordi ning riskide maandamist. Projektis osalevad Eesti suurimad kohalikud omavalitused (Tallinn, Tartu, Pärnu ja Narva), Eesti Linnade Liit. Projekt koosneb kolmest põhikomponendist:

1. Korrupsioonikuritegusid uurivate ametnike kompetentsi kaardistamine, koolitusvajaduste väljaselgitamine ning vastavasisuliste koolituste läbiviimine.
2. Kohalike omavalitsuste korrupsioonialase teadlikkuse tõstmine, selleks viiakse suuremate kohalike omavalitustega läbi ühisseminarid. Koostöös Transparency Internationaliga on kavas välja töötada siseriiklik korrupsiooni tajumise indeks. Uus meetod töötatakse välja ja testitakse neljas suuremas omavalituses.
3. Töötatakse välja kommunikatsiooni- ja koostööpõhimõtted politsei, prokuratuuri ja meedia vahel.

Käesoleva strateegia eesmärgiks ei ole korrata nimetatud projektis plaanitud tegevusi, vaid neid täiendada ning toetada. Korrupsiooniindeksi tööle rakendumisel 2008. a II poolel tuleb hinnata selle jätkusuutlikkust ning vajadusel näha ette vastavad tegevused korrupsioonivastases strateegias.

Meetmed, tegevused ja indikaatorid

8. Meede				
KOV kohta käiva info kättesaadavuse parandamine				
Mõju	Info kättesaadavus avalikkusele ning kontrolliorganitele aitab ennetada korrupsiooni KOV-des.			
Tegevus	Indikaatorid	Lisakulu	Tähtaeg	Täitjad
8.1. Lepingulise delegerimise korrupsioonitundlikkuse analüüs.	Analüüs annab vastuse lepingulise delegerimisega seotud teenuse pakkuja kvaliteedi kontrolli küsimustele: kas, kes ja kuidas kontrollib KOV-des sisseostetavate avalike teenuste pakkujate tausta, teenuste kvaliteeti, ühetaolist kättesaadavust, teenusepakkuja valimist jne.	40 000	2009	Justiitsministeerium
8.2. Kohalike omavalitsuste kulutuste avalikustamise ühtse süsteemi loomise võimalikkuse analüüs.	Analüüs on teostatud, mis annab vastuse: 1) millised võimalused on analoogselt riigikassale KOV kulutuste avalikustamise süsteemi loomiseks; 2) millised on teised võimalused KOV kulutuste avalikustamise süsteemi loomiseks. Analüüs teeb ettepanekud kulutuste avalikustamise süsteemi loomiseks.	80 000	2010	Siseministeerium

8.3. KOV-ide poolt teabe avalikustamise nõude täitmise jälgimine.	Teabe avalikustamist jälgitakse ning avalikustamine on muutunud süsteemsemaks ning ühtlasemaks erinevates KOV-des.	SiM tegevuskulud	2010	Siseministerium
9. Meede	KOV sisekontrollisüsteemi parandamine			
Mõju	Kohaliku omavalitsuste vastuvõetud otsused ja õigusaktid ning rahalised tehingud (hanked jms) on läbipaistavad ja õiguspärased.			
Tegevus	Indikaatorid	Lisakulu	Tähtaeg	Täitjad
9.1. Siseauditi perioodilise läbiviimise kohustuse sisseviimine KOV-des.	<p>1) Siseauditi kohustus on kehtestatud.</p> <p>2) Loodud on erinevad võimalused (nt mitme KOV ühine; erasektorist tellimine, maakonnaaudiitor) sisekontrolli teostamiseks KOV-des.</p> <p>3) Kohalikul omavalitsusel on kehtestatud siseauditi eeskiri.</p>	SiM hinnang kooskõlastusringil	2012	Siseministerium

IV eesmärk: korruptsiooni vältimine meditsiinisektoris

Olukorra kirjeldus

Kaks peamist probleemi, millele akadeemilistes uuringutes seoses meditsiinisektori korruptsiooniga tähelepanu pööratakse, on tervishoiutöötajate ja ravimifirmade suhted ning patsientide mitteformaalsed maksed arstidele teenuste eest, mis peaksid olema tasuta või ebaseaduslike soodustuste, näiteks ravijärjekorras ettetöstmise eest.

Peamised korruptsiooni põhjused meditsiinisektoris tulenevad tervishoiuteenuse osutaja ja saaja ebavõrdsest olukorrast, ühiskonnas ja erialaringkondades kehtivatest väärtushinnangutest ja teenuse defitsiitset kättesaadavusest.

Peamised mitteformaalsete maksete põhjused on⁴⁴:

- sotsiaal-kultuurilised: tänutundest tingitud maksed, inimeste väärtushinnangute vähene muutumine post-kommunistlikul perioodil;
- õiguslikud-eeetilised: tervishoiutöötajate ebapiisavad eetilised standardid, puuduv kontroll ja aruandluskohustus;
- majanduslikud: tervishoiutöötajate madalad sissetulekud, meditsiinisektori vähene hindamine riigi poolt, tervishoiuteenuste nõudluse järsk tõus.

Konjunktuuriinstituudi 2004 uuring osutas, et 3,4% Eesti inimestelt⁴⁵ on tervishoiu raha küsitud. 2007. aasta Justiitsministeeriumi korruptsiooniuuring tõi välja, et 14% teenusega kokku puutunud vastanutel on meditsiinisektoris altkäemaksu või vastuteeneid küsitud. Samas puuduvad süstemaatilised uuringud tervishoiuvaldkonnas tervikuna (Justiitsministeeriumi läbiviidud uuring hõlmas tervishoidu ühe valdkonnana) ja täpsem uuring üksikute tervishoiu valdkondade lõikes.

Meditsiin ja pettused Eestis

Tervishoiuamet kogus 2007.a. sügisel tervishoiuteenuse osutajate, maakonnaarstide, erialaühenduste arvamusi meditsiinisektori ning korruptsiooniga seotud probleemide kohta.

Peamisteks probleemideks seoses tervishoiusektori korruptsiooniga on:

1. Suur tervishoiutöötajate diskretsioon tõendite, töövõimetuslehtede väljastamisel⁴⁶. Näitena võib tuua menetlustoimingule väljakutsutud isiku enda haigestumise või lähedase isiku ootamatu raske haiguse kohta menetlejale esitatava tõendi andmise, mille väljaandmiseks puuduvad selged ja üheselt hinnatavad ning tagantjärele usaldusväärset kindlaks tehtavad kriteeriumid. Osaliselt haakub see probleem ka kohtu leebuse ja ettevaatlikkusega (eriti juhtumid, kui isik esitab mittenõuetekohase tõendi, kusjuures ta ei ole tõendi taotlemisel arsti informeerinud, kellele esitamiseks ta tõendit vajab). Teise näitena võib tuua selle, et töövõimetuslehtede väljaandmise asjaolusid ei kontrollita küllaldaselt, töövõimetuslehti pikendatakse põhjendamatult, pikendamisel muudetakse põhjendamatult diagnoose, haiguse diagnoosib vastava erialata arst jmt. Põhjendamatult väljaantud töövõimetuslehed koormavad sotsiaalkindlustussüsteemi (ebaõiglaselt saadud hüvitised). Tõendite üle teostab järelevalvet Tervishoiuamet, kes on järelevalvetulemusi analüüsides ja kohtunike ja arstidega asja arutades jõudnud järeldusele, et määruses tuleb võimalikult täpselt ära fikseerida need seisundid, mille puhul on menetlustoimingust puudumine aktsepteeritav.
2. Arstide isiklikud kontaktid ravimeid ja meditsiiniseadmeid müüvate firmadega. Arstide tihedad kontaktid ravimifirmade esindajatega toovad kaasa selle, et arstid kalduvad patsientidele välja kirjutama just selle ravimifirma ravimeid, kes intensiivsemalt neid arstidele tutvustab. Lisaks on negatiivseks tulemiks uuringute põhjal arstide kriitikavõime vähenemine uute ravimite suhtes, positiivne suhtumine ja usaldus ravimifirmade esindajate vastu, kallite ja uute ravimite eelistamine geneerilistele ilma nähtava eelisseta jmt⁴⁷. Ravimifirmad pakuvad arstidele ka reisisoetust, et osaleda mõnel ravimiesitlusel või konverentsil. Arstid, kes on ravimifirmade reisisoetust kasutanud, kirjutavad hiljem 4,5-10 korda tõenäolisemalt patsiendile välja just selle ravimifirma ravimeid kui need arstid, kes reisisoetust ei kasutanud⁴⁸. Sarnane

⁴⁴ Gaal, P. ja M. McKee (2005) „Fee-for-service or donation? Hungarian perspectives on informal payment for health care.“ Social Science and Medicine, vol. 60

⁴⁵ Habicht, J., K. Xu, A. Couffinal ja J. Kutzin (2006). “Detecting changes in financial protection: creating evidence for policy in Estonia”, Health Policy and Planning, vol 21; no 6, p. 421-431, Kasutatavad andmed Konjunktuuriinstituudi 2004 uuringust.

⁴⁶ Vt ka kriminaalmenetluse seadustik § 170, lg 4 ning Sotsiaalministri 22.06.04 määrus nr 85 „Menetlustoimingule väljakutsutud isiku enda haigestumise või lähedase isiku ootamatu raske haiguse kohta vormistatava tõendi vorm ja väljaandmise kord”

⁴⁷ Wazana, A. (2000). Physicians and the pharmaceutical industry. Is a gift ever just a gift? JAMA, vol 283, No 3. pp 373-380.

⁴⁸ Chren M.M, Landefeld S.(1994) Physicians' behaviour and their interactions with drug companies. JAMA ; 271: 684-689.

mõju on meditsiiniseadmeid tarnivatel firmadel, kes samuti üritavad pakkuda erinevaid toetusi (näiteks toetada osavõttu teadusüritustest, uute seadmetega tutvumiseks korraldatavad külastused seadmeid valmistavasse tehasesse jmt).

3. Tervishoiuteenuse osutamise dokumenteerimine. Dokumenteerimise puudulikkus ei võimalda tagantjärele usaldusväärset tuvastada osutatud tervishoiuteenuse asjaolusid, hinnata selle nõuetekohasust ja kvaliteeti. Probleemidele tervishoiuteenuste dokumenteerimisel on juhtunud tähelepanu ka arstiabi kvaliteedi ekspertkomisjoni juht komisjoni töö põhjal koostatud analüüsis⁴⁹. Samas on aegajalt esinenud juhtumeid, kus on ilmne kahtlus, et dokumentatsioon on tagantjärele muudetud. Reeglina puudub patsiendil võimalus usaldusväärset tõestada, et tema väidetele on alust (enamusele juhtudest saab patsient teenuse osutamise järgselt ainult kokkuvõtte talle osutatud tervishoiuteenusest) ja tekib olukord, kus tervishoiutöötaja väidab üht ja patsient teist. Kuna dokumentatsioon on tervishoiutöötaja valduses, saab ta oma väidete tõestuseks alati esitada dokumendi, väites ka kahtluse korral, et muudatusi dokumendis ei ole tehtud ning tegemist on dokumendi algkujuga. Riigikogu võttis 2007. a lõpus vastu tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja seonduvate seaduste muutmise seaduse (jõustus 01.01.2008), mis loob eeldused digitaalseks asjaajamiseks (digitaalne terviselugu, digitaalsed pildid, digitaalne ravijärjekorra registratuur, digitaalne retsept). Samas tuleb ette näha ka edasised sammud E-tervisega seotud lahenduste väljatöötamiseks, mis muuhulgas aitavad kaasa tervishoiuteenuste läbipaistvuse suurendamisele.
4. Patsientide suunamine arsti eravastuvõttu. Võrreldes erameditsiini tekke algusaegadega on olukord muutunud oluliselt paremaks, kuna näiteks varasematel aegadel esines küllalt sageli ka sellist olukorda, kus arst teostas eravastuvõttu oma igapäevases töökohas. Siiski näitab Eesti Patsientide esindusühingu kogemus, et kuni siiani antakse patsiendile soovitusi kiiremaks arsti vastuvõtule pääsemiseks pöörduda sellesama tervishoiutöötaja tasulisse vastuvõttu. Lisaks võimalusele, et tervishoiutöötajad võivad majanduslikel kaalutlustel soodustada eravastuvõtte, on küsimus seotud ka ravijärjekordadega. Pikkade ravijärjekordade tõttu on sageli eravastuvõtule pöördumine ainus viis tervishoiuteenuse kiireks saamiseks. Sotsiaalministeeriumi ja Eesti Haigekassa tellitud uuringust⁵⁰ selgus, et viimasel registreerimisel pääses eriarsti juurde kuu aja jooksul vastuvõtule 71% eriarsti poole pöördunudest. Kauem kui kuu pidi ootama 25%. Viimase 12 kuu jooksul on 10% elanikest kogunud olukorda, kus arsti poole pöördumisel ei pääseta vastuvõtule pöördujale sobival ajal. Kõige sagedamini on seda juhtunud eriarstide puhul (8% elanikest) ning nii eriarstide kui perearstide puhul on peamiseks takistuseks pikad järjekorrad arstide juurde. Ravijärjekordade peamiseks põhjuseks on ressursinappus (viimastel aastatel valdavalt inimressursi puudus). Oma negatiivset mõju ravijärjekordade pikkusele avaldab ka see, et patsiendid jätvad kergekäeliselt kokkulepitud ajal arstile tulemata. Samas on probleemiks ka see, et tervishoiuasutuste järjekorrasüsteemid ei ole sageli täiuslikud (näiteks tuleb järjekorrast loobumiseks helistada samale telefonile, mille kaudu toimub samaaegselt järjekorda panek ja telefoniliinid on suhteliselt ülekoormatud). Nimetatud uuringu järgi, summa, mida ollakse nõus ise maksma tervishoiuteenuse eest, et inimene ise või tema pereliige ei peaks ootama ravijärjekorras, on enamasti kuni 1000 krooni. Kokku oli nõus tervishoiuteenuse eest maksma 37% elanikest. Eesti elanikest 16% oli nõus maksma rohkem kui 1000 krooni. Samas ei ole järjekorrast mööda ostmise või tasulisse vastuvõttu pöördumine iseenesest lahenduseks ja ei motiveeri tegelema probleemi sisuliste põhjustega.

Meetmed, tegevused ja indikaatorid

10. Meede		Informatsiooni saamine korruptsiooni ulatuse kohta meditsiinisektoris		
Mõju	On olemas ülevaade korruptsiooni ulatusest meditsiinisektoris, mis aitab planeerida edasisi samme selle vältimiseks.			
Tegevus	Indikaatorid	Lisakulu	Tähtaeg	Täitjad
10.1. Meditsiinisektori korruptsiooniprobleemi põhjalik kaardistamine ning korruptsioonivastase strateegia täiendamine, võttes arvesse ka rahvusvahelise meditsiinipettuste vastase organisatsiooni (NHS ⁵¹) kogemusi.	Uuring on läbi viidud ning kõige korruptsiooniohtlikumad valdkonnad on kaardistatud. Korruptsioonivastast strateegiat on täiendatud meetmetega.	300 000	2009	Sotsiaalministeerium Justiitsministeerium
11. Meede		Teadlikkuse tõstmine meditsiinisektoris		
Mõju	Läbi tervishoiutöötajate ja teenuse saajate teadlikkuse tõusu väheneb			

⁴⁹ Salupere, V (2003). Vastuoluline meditsiin: arstimisega seotud konfliktisituatsioonid. Tartu Ülikooli Kirjastus.

⁵⁰ Vt <http://www.sm.ee/est/pages>

⁵¹ <http://www.cfsms.nhs.uk>

korruptsioonijuhtumite arv.				
Tegevus	Indikaatorid	Lisakulu	Tähtaeg	Täitjad
11.1. Eetikakoolituste korraldamine meditsiinitöötajatele.	Koolitused on toimunud.	200 000	2010	Sotsiaalministeerium
11.2. Teavitustegevuse korraldamine tervishoiusektoris.	Tervishoiutöötajatele ning patsientidele suunatud teavitumaterjal korruptsiooni vältimiseks meditsiinis.	300 000	2011	Sotsiaalministeerium
11.3. Tervishoiu järelevalveametnike koolitamine korruptsioonijuhtumite tuvastamiseks.	Koolitused on toimunud.	100 000	2011	Sotsiaalministeerium
11.4. Korruptsioonijuhtumite st teavitamise süsteemi väljatöötamine tervishoius.	Teavitussüsteem on välja töötatud ning toimib.	100 000	2011	Sotsiaalministeerium
12. Meede	Läbipaistvuse suurendamine teenuste osutamisel			
Mõju	Suurem läbipaistvus toimingute tegemisel vähendab korruptsiooniohtu.			
Tegevus	Indikaatorid	Lisakulu	Tähtaeg	Täitjad
12.1. SoM 22.06.04 määruse nr 85 täiendamine, et vältida pettuseid tõendite väljastamisel.	Määrust on täiendatud ning täpselt fikseeritud, millisel juhul on menetlustoimingust puudumine lubatud.	SoM tegevuskulud	2009	Sotsiaalministeerium
12.2. Digitaalse meditsiinidokumentatsiooni kasutuselevõtmine ning E-tervisega seotud lahenduste väljatöötamine (SMS-side, digitaalsed meeldetuletused broneeritud arstiaegadest).	Menetlusdokumendid on digitaalsed.	2 000 000	2012	Sotsiaalministeerium
12.3. Elektroonilise järjekorrasüsteemi loomine.	E-registratuur on loodud ning sellega on liitunud tervishoiuasutused ja perearstid.	SoM hinnang kooskõlastusringil	2012	Sotsiaalministeerium

Veesmärk: korruptsiooni vältimine riigi ja kohalike omavalitsuste asutatud sihtasutustes

Olukorra kirjeldus

2006. a. seisuga teostas riik asutajaõigusi (riigi osalusel, üksi või koos teiste asutajate asutatud) 64 sihtasutuses⁵² (2005.a. samuti 64) ning neist 38s oli ainuasutajaks⁵³. Kokku on Eestis 723 sihtasutust.⁵⁴ KOVide ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute üle Rahandusministeerium ülevaadet ei pea, kuid neid on osaliselt võimalik tuvastada läbi saldoandmike (avaliku sektori valitseva mõju all olevaid SA-sid).⁵⁵

Riigi asutatud sihtasutuste varade maht ulatus 2005.a. 5,7 miljardi kroonini ning riigieelarvest eraldati neile otseste toetustena 1,5 miljardit krooni. 2006. a. varade maht oli kokku 6,78 miljardit krooni – kasv 18,4%, sh likviidsed vahendid 2,19 miljardit. 2006.a. tulud kokku olid 6,2 miljardit krooni, sh 2,72 miljardit otsetoetused riigieelarvest ning lisaks Haigekassa finantseeringud haiglatele. Sihtasutuste poolt makstud toetuste maht oli 2006.a 2,73 miljardit krooni – kasv 80% võrreldes 2005.a.

Enamik riigi asutatud sihtasutustest on oma olemuselt haldavad sihtasutused (81% ehk 69 SAd) ja vähem kui viiendik on toetusi jagavad (19% ehk 16 SAd).⁵⁶ Enamik Eesti SA-sid on pigem toetuste otsijad kui toetusi jagavad.⁵⁷ Rahandusministeeriumil ei ole hetkel detailset koondatud informatsiooni sihtasutuste poolt toetuste jagamise kohta. Samas koondatakse infot antud riigiabi kohta, mis esitatakse Euroopa Komisjonile, kuid see ei hõlma kõikide sihtasutuste poolt antavaid toetusi.

Peamised probleemid seoses sihtasutustega

I Ebapiisav auditeerimine ning kontroll sihtasutuste tegevuse üle.

- Kohalikel omavalitsustel on sageli väga nõrk sisekontrollisüsteem ning vähene auditeerimise või riskianalüüsi tegemise kogemus.
- Riigi asutatud sihtasutusi auditeeritakse vähe ja auditeid ei kasutata reaalses töös:

1) Riigi asutatud sihtasutuste ebapiisava auditeerimise puhul võib osaliselt olla tegu ka ebapiisavate regulatsioonidega, kuid eelkõige on probleem olemasolevate regulatsioonide eiramises. Riigikontroll on tuvastanud,⁵⁸ et seadusega ette nähtud kontrollimeetmed (sisekontrolli süsteemi olemasolu, siseaudit, auditikomitee) ei anna oodatud tulemusi, kuna nende meetmete rakendamisse ei suhtuta sihtasutuse nõukogus sageli piisavalt tõsiselt. Riigikontrolli aruandest selgub, et riigi asutatud sihtasutustes tehakse auditeid vähe, auditi tööplaan ei põhine riskihinnangul. See võib viia olukorrani, kus puudub adekvaatne ülevaade, kas sihtasutuste tegevus on seadusega kooskõlas ja kas riskid (sh korruptsioonirisk) on maandatud. Riskikohtadeks on suunatud pakkumised hangetel; kallutatud otsused projektitaotluste rahuldamisel; hooletus ja kuritahtlus; tehingud seotud osapooltega. Lisaks majandusaasta aruande auditile või ühe eraldise kasutamise analüüsile on vajadus laiema auditeerimise järele.

2) Ministrite tegevus sihtasutuste suunamisel ei ole läbipaistev: ministrite suunised nõukogu liikmetele äriühingu või sihtasutuse tegevuse juhtimiseks ja juhatuse tegevuse üle järelevalve teostamiseks on enamasti suulised. Ministeeriumid edastavad üldjuhul omaniku ja asutaja seisukohad otse juhatusele, mitte ministri kaudu nõukogule. Samas on ministri üheks peamiseks instrumendiks sihtasutuste üle järelevalve teostamiseks just nõukogu liikmete nimetamine koos võimalusega anda suuniseid nõukogu liikmetele ning nõuda neilt aru nende tegevuse kohta nõukogus.

3) Sihtasutuse nõukogud on paljude huvirühmade esindatuse tõttu üldjuhul suured. Sellega kaasneb risk, et sihtasutuse nõukogud ei lähtu sihtasutuse tegevuse suunamisel ja kontrollimisel mitte alati riigi kui asutaja vaid erinevate huvirühmade soovidest .

II Puudub informatsioon ning adekvaatne ülevaade sihtasutuste tegevuse õiguspärasusest.

- Info KOV-de sihtasutuste kohta on puudulik

⁵² Põldmaa, P. 2007. Magistritöö.

⁵³ Riigikontroll. Kontrolliaruanne nr OSIV-2-1-4/07/4.

⁵⁴ Registrate ja Infosüsteemide Keskus 2007.

⁵⁵ Vt: <http://saldo.fin.ee/reporting/institutionSearchListView.do>.

⁵⁶ Põldmaa, P. 2007. Riigisektori asutatus sihtasutuste rahastamine Eesti näitel. Tartu Ülikool. Magistritöö, lk 49.

⁵⁷ Lagerspetz, M. et al. 2003. "Eesti sihtasutuste rollid ja tulevikunägemused." *Uurimusraport*, Eesti Humanitaarinstituut, lk 5.

⁵⁸ Riigikontroll. Kontrolliaruanne nr OSIV-2-1-4/07/4.

1) Puudub adekvaatne ülevaade KOVi loodud sihtasutuste arvust ning nende tegevusest. Peamiselt KOVi asutatud sihtasutuste osas puudub ülevaade nende poolt saadud ning jagatud toetustest. Saldoandmikke esitavate sihtasutuste hulgast on puudu need sihtasutused, kus riik või KOV on sihtasutuse asutajaks, aga pole valitsevat mõju⁵⁹.

- Info riigi SA-de kohta on puudulik

1) Sihtasutuste puhul võib pidada probleemiks nende arvukust ning raskusi sihtasutuste asutajate registreerimisel. Kõik sihtasutused on kohustatud ennast registreerima, kuid puudub täielik ülevaade sihtasutuste asutajatest. Probleem on nii andmete sisestamises poolt kui andmete esitamises.

2) Puudub ühtne teadaolev arusaam, miks riik sihtasutusi asutab ning milliseid konkreetseid eesmärgi asutatud sihtasutused saavutama peavad. Seetõttu valitseb oht, et sihtasutused ei pruugi oma tegevuses lähtuda riigi kui omaniku ja asutaja huvidest. Kuigi SAde asutamine ning nende tegevuse eesmärgid on pigem poliitilise tasandi otsus, on oluline, et SAd seatud eesmärgi täidaksid ning teeksid seda tulemuslikult ning seaduslikult. Seega tuleks rohkem tähelepanu pöörata sihtasutuste tegevuse vastavusele nende põhikirjalistele eesmärkidele.

3) Hetkel ei pruugi ministeeriumi juhtkond olla kursis sihtasutustega seotud probleemidega, riskikohtadega ega sellega, kuidas tegevusriske maandada või lahendada. Auditikomitee, mis on sageli nõrk, ei edasta nõukogule kogu infot ning nõukogu liikmed ei edasta (asjakohast) infot ka ministeeriumile.

Meetmed, tegevused ja indikaatorid

13. Meede				
Täpsema informatsiooni kogumine riigi ja KOVi asutatud sihtasutuste kohta				
Mõju				
Parem ülevaade riigi ja KOV loodud sihtasutustest, mille tulemusena suureneb läbipaistvus				
Tegevus	Indikaatorid	Lisakulu	Tähtaeg	Täitjad
13.1. Riigi ja KOVi asutatud sihtasutuste asutajaandmete registreerimise kontrollimine ning iga-aastase koondülevaate koostamine riigi ja KOVi asutatud sihtasutuste kohta.	Iga-aastane RaM veebilehel avalikustatud koondülevaade, mis sisaldab infot riigi ja KOV SA-de kohta: 1) SA asutajad 2) SA põhikirjaline eesmärk 3) toetuste summa (väljajagatud, saadud summad) 4) toetuse andja, 5) kohustuste (nt laen) summa ning andja.	RaM tegevuskulud	2009	Rahandusministeerium
14. Meede				
Kontrolli tugevdamine riigi asutatud sihtasutuste üle				
Mõju				
Parem ülevaade riigi loodud sihtasutuste tegevuse sihipärasusest, seaduslikkusest - suureneb läbipaistvus sihtasutustele, avalikule sektorile, rahastajatele jt-le.				
Tegevus	Indikaatorid	Lisakulu	Tähtaeg	Täitjad
14.1. Ministeeriumidele uue riigivara seadusega otsese õiguse andmine sihtasutuste auditeerimiseks (sh ka nt sihtasutuste juhtimise osas).	1) Uue riigivara seadusega on ministeeriumidel õigus SA auditeerimiseks. 2) SA auditite arvu suurendamine ning auditite sisulise kvaliteedi tõus. 3) Audititulemuste kasutamine SA tegevuse suunamisel, seaduslikkuse hindamisel ning	RaM tegevuskulud	2009	Rahandusministeerium

⁵⁹ Valitseva mõju määratlemine on KOVi kohustus.

	läbipaistvamaks muutmisel.			
14.2. Riigivaraseaduses ministri kohustuste täpsustamine riigi osalusega sihtasutuste asutajaõiguse teostamisel.	Riigivaraseaduses on täpsustatud sihtasutuse asutaja kohustused, sh eesmärkide seadmine, eesmärkide täitmise saavutamise hindamine ning kontroll.	RaM tegevuskulud	2009	Rahandusministeerium
15. Meede	Kontrolli tugevdamine KOV asutatud sihtasutuste üle.			
Mõju	Parem ülevaade KOVi loodud sihtasutuste tegevuse sihipärasusest, seaduslikkusest - suureneb läbipaistvus sihtasutustele, avalikule sektorile, rahastajatele jt-le.			
Tegevus	Indikaatorid	Lisakulu	Tähtaeg	Täitjad
15.1. KOVide asutatud sihtasutuste auditeerimine (sh täiendava koolitusvajaduse väljaselgitamine auditeerimise ning riskihindamise osas).	KOVide asutatud sihtasutusi auditeeritakse regulaarselt ning auditi tulemused on sisendiks KOVide sihtasutuste tegevuse suunamisel, seaduslikkuse hindamisel ning läbipaistvamaks muutmisel.	Riigikontrolli tegevuskulud	2008-2012	Riigikontroll

VI eesmärk: korruptsiooni vältimine juhtimisõiguse taotlemisel, tehnöülevaatusel ja sõidukite registreerimisel

Olukorra kirjeldus

Tagamaks liikluses olevate sõidukite tehnilist korrasolekut ning juhtimisõiguse andmist seaduses ettenähtud korras on ARK oma strateegilises kavas 2008-2011 üheks prioriteediks seadnud korruptsiooniga võitlemise. Korruptsiooniga võitlemisel on esimeseks prioriteediks see, et juhtimisõiguse andmine toimuks ainult seaduses ettenähtud korras. Teiseks prioriteediks on liikluses osalevate sõidukite tehniline korrasolek ning sõidukite registreerimine ja nende üle arvestuse pidamine.

Juhi koolitust ning tehnöülevaatus viivad läbi erakapitalil põhinevad eraõiguslikud ettevõtted. ARK teostab nende üle järelevalvet. Autokoolide ja tehnöülevaatuspunktide üle teostavad järelevalvet kvaliteedikomisjonid ning kohalikud bürood. Lisaks ARKle on järelevalve teostamise kohustus autokoolide üle ka Haridus- ja Teadusministeeriumil.

Kontrollisüsteem Eesti Riiklikus Autoregistrikeskuses (ARK) on üles ehitatud selliselt, et ARK bürood kontrollivad oma tegevuspiirkonna autokoole ning tehnöülevaatuspunkte. Lisaks on moodustatud ARK kvaliteedikomisjonid, kuhu kuuluvad liikmed (eksamiosakonna, tehnöösakonna, siseauditi- ja järelevalveosakonna ning büroode vastava kvalifikatsiooniga töötajad) kontrollivad üle Eesti autokoolide ja tehnöülevaatuspunktide tööd. Kvaliteedikomisjonid teostavad kontrolli üksnes autokoolide ning tehnöülevaatusüsteemide üle.

Kontrolli ARK tegevuse üle teostab ARK siseauditi- ja järelevalveosakond.

I Juhikoolitus: autokoolid

ARK on seadnud üheks eesmärgiks liiklusohutuse tõstmisel tõhustada järelevalvet mootorsõidukijuhi koolituse üle. Riskid mootorsõidukijuhi ettevalmistusel tulenevad eelkõige võimalikest fiktiivsest koolitusest, mis tähendab, et koolituskursuse tunnistus väljastatakse isikule, kes reaalselt koolituskursust ei ole läbinud ja ei vasta seega juhi kvalifikatsiooninõuetele. Kõrgendatud risk on fiktiivselt lõppastme koolituse läbimine, kuna hilisemalt isikut riiklikult selles vallas ei eksamineerita. Järelevalve teostamine sisulise koolituse üle on osaliselt raskendatud, kuna õppegevus toimub suuremas osas nn töövälisel ajal ja puhkepäevadel.

Rakendatud meetmed:

- Kvaliteedikomisjonide poolt järelevalve koordineerimine ja teostamine,
- ARK kontrollijate koolitamine,
- Järelevalvealase koostöö tegemine Politseiametiga
- Sisulise järelevalve osakaalu (õppetundide külastamine, personali kvalifikatsiooni kontrollimine) tõstmine.

II Juhtimisõiguse andmine: riiklik eksam

Juhtimisõiguse taotlemisel on korruptsiooniriskid võimalikud eksamineerimisel ning juhiloa väljastamisel.

Korruptsioonioht eksamineerimisel on näiteks eksamineerimine isikusamasust tõendamata, eksamineeritava mitteobjektiivne hindamine, eksamineerija seotus autokooliga, juhiloa taotleja või nn „mittesümpaatse” autokooli lõpetanute tunduvalt rangem hindamine eesmärgiga teist poolt provotseerida hüvede pakkumisele.

Korruptsioonioht juhiloa väljastamisel on näiteks juhiloa vormistamine isiku kohalolekuta, isikusamasust tõendamata, juhiloa vormistamine teadlikult valeandmete alusel, dublikaadi väljastamine alusetult vähendatud riigilõivumääraga fiktiivse või nn „ostetud” politseitõendi alusel või saades tõendi valeandmete esitamisega) jne.

Rakendatud meetmed:

- Teooria arvutieksum on programmeeritud sedasi, et juhiloa taotleja saab küsimused juhuslikkuse põhimõttel – eksamineerija ei saa sekkuda eksamipileti koostamisse (rakendus 2005),
- Kaamerate paigutamine eksamiklassidesse välistamaks kõrvalise abi ja isikute tuvastamiseks järelevalve teostamisel (rakendus 2006),
- Sõidueksamil on B-kategooria lubade taotlemisel võetud kasutusele ARK sõidukid, kuhu on paigaldatud kaamerad (rakendus 2007).

ARK toimuvat riiklikku sõidukieksumi korruptsiooniriske on viimastel aastatel vähendatud. Näiteks võimaldavad ARK programmid võtta välja infot selle kohta, kes, kus ja millal ühe või teise toimingut sooritas. Viimaste

uuenduste hulka kuuluvad teooriaeksami videosalvestus ning sõidueksami salvestus heli toetavas videoformaadis, kaamerate paigaldamine suurematesse büroodesse.

Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse sisekontroll on teooriaeksami videosalvestusi ning andmebaasis olevaid digifotosid võrreldes tuvastanud isikuid, kes on korduvalt sooritanud teooriaeksami teiste isikute eest. Videosalvestuse abil avastatud pettuste meedias kajastamine on leidnud laialdast vastukaja ning selle mõju võib tulevaste võimalike pettuste osas positiivseks hinnata, kuna avalikkus saab selge signaali pettuste mitteõnnestumisest.

III Tehnoülevaatus

Tehnoülevaatuslega seotud risk tuleneb eelkõige sellest, et ARKI ei ole olnud võimalik varem aset leidnud sündmusi täielikult kontrollida. Kontroll on võimalik läbi dokumentatsiooni ning kontrollseadmete väljatrükkide, mis aga ei anna alati täit ülevaadet ülevaatus õigsusest. Riskid on plaanis viia miinimumini elektrooniliste valveseadmete abil.

Tehnoülevaatuslega seotud korruptsioonioht on näiteks ülevaatus sooritamine ilma sõidukita või sõiduki ainult osaline kontrollimine, sõidukil olevate puuduste teadlikult fikseerimata jätmine, manipuleerimine kontrollseamete tulemustega.

Rakendatud meetmed:

- Kvaliteedikomisjonide poolt järelevalve koordineerimine,
- ARK kontrollijate koolitamine,
- Järelevalvealase koostöö tegemine Politseiametiga
- Sõidukite tehnilise seisundi ja ülevaatus kontroll liikluses koostöös liikluspolitseiga,
- Väljatöötatud meetodika üle kontrolli teostamine ja analüüsimine,
- Ülevaatusel salvestatud andmete kontrollimine ja (statistiline) analüüsimine,
- Kvaliteedikomisjonis ülevaatajate eksimuste üle arutelud ja ülevaatajatele karistuste määramine,
- Perioodiliste järelevalvegraafikute koostamine ja ülevaatuspunktide töö kontrollimine ning jälgimine.

IV Sõidukite registreerimine ja registreerimiseelne ülevaatus

Korruptsioonioht sõiduki registreerimisel võib ilmneda sõidukite vormistamisel ja registreerimiseelisel ülevaatusel. Korruptsioonioht on näiteks sõiduki dokumentide vormistamine isiku kohalolekuta, isiku samasust tõendamata; vormistamine omaniku tahteta tema kaotatud, varastatud registreerimistunnistuse alusel, registreerimine võltsitud või fiktiivsete dokumentide alusel.

Korruptsioonioht registreerimiseelisel ülevaatusel on näiteks akti vormistamine sõidukit ette näitamata, nõuetele mittevastava või võltsitud VIN-koodiga ja dokumentidega sõidukile registreerimiseelse ülevaatus vormistamine, sõiduki registreerimiseelse ülevaatus kontrolli teostamine väljaspool graafikujärgset aega kiirendatud korras või kohale sõitmata, ainult dokumentide alusel. Sarnaselt registreerimisega on ka siin ohuks varastatud sõidukid ja dokumendid.

Rakendatud meetmed:

- Kahekordne kontroll (kontroll sõiduki üle toimub nii registreerimiseelisel ülevaatusel, kui ka registreerimisel sh toiminguid viivad läbi erinevad isikud),
- Varastatud ning probleemsete sõidukite tuvastamine läbi päringute tegemise EUCARIS⁶⁰-ega liitunud riikide registreerimis- andmebaasidesse,
- Liitumine Schengeni infosüsteemidega, tuvastamaks varastatud sõidukeid ja dokumente infosüsteemiga liitunud riikide piires,
- Videovalve paigaldamine suuremate büroode registreerimiseelsete ülevaatus ruumidesse,
- Registreerimiseelse ülevaatus dokumentide kontroll ja sõidukiandmete võrdlemine tüübikinnituse andmebaasiga ning videosalvestustega,
- Uutele nõuetele vastavate sõidukitüüpide andmete sisestamine keskses tüübikinnituse ekspertide poolt.

⁶⁰ European car and driving license information system

Meetmed, tegevused ja indikaatorid

16. Meede				
Järelevalve suurendamine juhtide koolitamisel ning juhtimisõiguse taotlemisel.				
Mõju				
Järelevalve suurendamine juhtide koolitamisel ning juhtimisõiguse taotlemisel aitab vähendada korrupsiooniohtu. Automatiseeritud isikutuvastussüsteem kergendab oluliselt meie eksamineerijate tööd ning välistab võimaliku inimliku eksimuse isiku tuvastamisel.				
Tegevus	Indikaatorid	Lisakulu	Tähtaeg	Täitjad
16.1. Politsei kaasamine järelevalvesse: koostöölepe ARK ja Politsei ameti vahel	Pooled on omavahel kokku leppinud ning koostöölepe on sõlmitud.	MKM tegevuskulud	2008	Majandus- ja kommunikatsiooni ministerium (MKM)
16.2. Biomeetriliste identifitseerimise seadmete kasutuselevõtt	Seadmed on kasutusele võetud ning süsteem toimib.	MKM hinnang kooskõlastusringil.	2009	MKM
17. Meede				
Järelevalve suurendamine tehnöülevaatusel ning sõidukite registreerimisel.				
Mõju				
Järelevalve suurendamine tehnöülevaatustel ja sõidukite registreerimisel aitab vähendada korrupsiooniohtu.				
Tegevus	Indikaatorid	Lisakulu	Tähtaeg	Täitjad
17.1. Elektroonilise valve kasutuselevõtt tehnöülevaatuspunktides.	Valveseadmed on paigaldatud.	MKM tegevuskulud	2009	MKM
17.2. Kaamerate paigutamine väiksemate büroode juurde - alale, kus teostatakse registreerimiseelset ülevaatus	Kaamerad on paigaldatud, mis tagab võimaluse registreerimiseelset ülevaatusi jälgida.	500 000	2008	MKM
17.3. Väljasõitude registreerimine liiklusregistri infosüsteemis ARIS-es.	Täpsem kontroll, sisestades kontrolliandmed sülearvutisse pärast iga sõiduki kontrolli, samuti sõiduki foto salvestamine arvutisse.	MKM tegevuskulud (sisaldub projektis ARIS-2)	2008	MKM
18. Meede				
Autokoolide ja tehnöülevaatuspunktide kontrollijate teadlikkuse tõstmine				
Mõju				
Paremad võimalused kvaliteetse järelevalve läbiviimiseks.				
Tegevus	Indikaatorid	Lisakulu	Tähtaeg	Täitjad
18.1. Koolitused autokoolide ja tehnöülevaatuspunktide kontrollijatele.	Koolitused on toimunud.	80 000	2008	MKM

VII eesmärk: korruptsiooni vältimine poliitiliste parteide rahastamisel

Olukorra kirjeldus

Erakondade rahastamise reeglid ja rahastamise üle teostatava järelevalve üldise korra sätestab Eesti kehtivas õiguses erakonnaseaduse peatükk 2¹. Seda täiendavad Riigikogu valimise seaduse 11. peatükk, Euroopa Parlamendi valimise seaduse 10. peatükk ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse 10. peatükk, mis panevad paika kontrolli erakondade poolt valimisteks saadud tulude ja tehtud kulutuste üle.

Õigusloome eest vastutavaks ministeeriumiks riigiõiguse valdkonnas, mis hõlmab ka erakondade tegevust puudutavat õigusloomet, on Justiitsministeerium. Järelevalve erakondade rahastamise üle on Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni pädevuses, osaliselt teostavad järelevalvet ka eraaudiitorid ning Maksu- ja Tolliamet. Erakondade rahastamise reeglite rikkumisega seotud süütegusid menetlevad politsei ja prokuratuur. Tulenevalt Põhiseaduse §-st 48 võib erakonda õiguserikkumise eest trahvida üksnes kohus. Oluline roll poliitiliste jõudude rahastamise kontrollimisel on avalikkusel ning selle osana ajakirjandusel.

Erakondade rahastamist puudutavates põhimõtetes tehti viimati muudatusi 1. jaanuaril 2004. jõustunud erakonnaseaduse muutmise seadusega. Olulisemateks muudatuseks korruptsioonivastase võitluse seisukohalt olid seejuures juriidiliste isikute poolt tehtavate annetuste keelamine, erakondade rahastamise järelevalve andmine Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni kätte, erakondade poolt laenude võtmise lubamine ainult krediidasutustelt ning erakondade vara puudutavate aruannete avalikustamise korra muutmise. Juriidiliste isikute annetuste keelamisega kaasnes riigieelarvest erakondadele antava toetuse kolmekordistamine.

Erakondade rahastamine on Eestis kehtiva õiguse järgi lubatud ainult erakonnaseaduses ammendavalt loetletud allikatest, nendeks on liikmemaksud, toetus riigieelarvest, füüsiliste isikute annetused, tulu erakonna varalt ning laen või krediit, tingimusel, et laenu- või krediidiandja on krediidiastutus ja leping on tagatud erakonna liikme käendusega või erakonna varaga.

Saadud annetuste kohta peab erakond annetuste registrit, mis avalikustatakse erakonna veebilehel. Erakond ei tohi vastu võtta anonüümset või varjatud annetust. Varjatud annetuseks loetakse mis tahes kaupade, teenuste, varaliste ja mittevaraliste õiguste loovutamist erakonnale tingimustel, mis ei ole kättesaadavad teistele isikutele. Anonüümse annetuse või juriidilise isiku annetuse peab erakond tagastama võimaluse korral annetajale. Võimaluse puudumisel kannab erakond annetuse riigieelarvesse, kus see lisatakse järgmisel eelarveaastal riigieelarvest erakondadele eraldatava toetuse hulka. Piirangud erakonnale annetuste vastuvõtmisel ning annetuste avalikustamise nõuded laienevad ka mittetulundusühingule, mille liige erakond on.

Erakondadel on kohustus koostada igal aastal erakonna majandustegevuse aruanne ning avalikustada see erakonna veebilehel. Samuti avaldatakse aruanne Riigi Teataja Lisas. Erakonnad, mis saavad toetust riigieelarvest, on kohustatud aruande koostamiseks viima igal aastal läbi audiitorkontrolli.

Erakond, mis osales valimistel, on kohustatud esitama ühe kuu jooksul alates valimiste päevast Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjonile aruande valimiskampaania kulude ning kasutatud vahendite päritolu kohta. Erikomisjon avalikustab aruanded.

Erakonnal, mis kogus Riigikogu valimistel vähemalt ühe protsendi häältest, on õigus erakonnaseaduses kindlaks määratud suurusel eraldisele riigieelarvest. Riigikokku pääsenud erakondade puhul on toetuse suurus seatud sõltuvusse saadud mandaatide arvust, toetuse üldsumma määratakse aasta riigieelarve seadusega. Võrreldes 2007. aasta riigieelarvega näeb 2008. aasta eelarve eelnõu ette selle summa olulise suurenemise⁶¹.

Eestis kehtiva erakondade rahastamise süsteemi kitsaskohad saab tinglikult jagada kaheks – õiguslikud ning rakenduslikud probleemid.

1) Erakondade rahastamise kontroll

Praegu on Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni pädevus erakonnaseaduses ja valimiseadustes määratletud väga piiratud. Sisuliselt kuulub komisjoni pädevusse ainult valimiskulutuste ja annetuste aruannete kogumine ja nende formaalse seadusele vastavuse hindamine. Komisjonil ei ole aga pädevusi väljaspool valimiskampaaniat ja annetuste aruannet toimuva erakondade rahastamise kontrollimiseks.

⁶¹ 2007. aasta riigieelarves oli erakondadele eraldatava summa suurus 60 miljonit krooni, 2008. aastal planeeritakse eraldada 90 miljonit krooni. 2008. aasta riigieelarve eelnõu (122 SE) kättesaadav:

http://www.riigikogu.ee/?page=pub_ooc_file&op=emsplain&content_type=application/vnd.ms-excel&file_id=149563

Komisjonil puuduvad ka volitused, mille abil tõhusat järelevalvet teostada. Nii näiteks puuduvad komisjonil haldusõiguslikud sunnivahendid komisjoni korralduste jõustamiseks.

Rahastamise üle teostatava järelevalve puudulikkuse ilminguteks võib pidada igapäevaelus kerkinud juhtumeid, mis tekitavad tõsiseid kahtlusi korruptiivsete suhete olemasolust, kuid mida pole aga seni kas üldse uuritud või tuleb uurimise tulemuse puudumise peapõhjuseks pidada tõhusate järelevalvemeetmete puudumist.⁶²

2) Erakondade sisekontrolli süsteem

Erakonnaseadus erakondade sisekontrolli ja revideerimise nõudeid ei sätesta, pannes paika üksnes iga-aastase auditeerimiskohustuse erakondade jaoks, mis saavad toetust riigieelarvest. Ka erakondadele üldregulatsioonina laienev mittetulundusühingute seadus praktiliselt ei esita nõudeid mittetulundusühingute sisekontrollile. MTÜS § 34 lg 1 sätestab vaid, et mittetulundusühingu üldkoosolek teostab järelevalvet teiste organite tegevuse üle ning võib selle ülesande täitmiseks määrata revisjoni või audiitorkontrolli. Arvestades erakonna erilist rolli muude mittetulundusühingute hulgas tuleks kaaluda kohustuslike nõuete ettenägemist muudele erakonna sisemise kontrolli vormidele.

Audiitorkontrolli puhul võib esineda probleeme selle sõltumatusega. On väidetud, et tegelikkuses kujuneb igal erakonnal välja oma usaldusauditoreid ning seetõttu eesmärgi tagada objektiivne informatsioon erakonna sissetulekute ja väljaminekute kohta audiitorkontrolli kaudu ei saavutata.⁶³

3) Erakondade rahastamine ja annetused

Kehtivad seadused ei anna selget ning ühest annetuse mõistet. Erakonnaseaduse §-s 121 defineeritakse küll varjatud annetus, sellest hoolimata tekitab annetuse üldmõiste puudumine probleeme keelatud ja lubatud annetuste vahelise piiri tõmbamisel.

Ebapiisavalt on kehtivas õiguses määratletud erakonnaga seotud juriidilisi isikuid ja seltsinguid (nn sidusorganisatsioone) puudutavad reeglid. Erakonnaseaduse § 126 sätestab üksnes, et erakonna rahastamisele seatud piirangud laienevad ka mittetulundusühingule, mille liikmeks on erakond. Sellise piirangu kaudu pole siiski võimalik tagada, et erakonnad ei saaks soovi korral kasutada oma tegevuse varjatud rahastamiseks muid juriidilisi isikuid (nn sidusorganisatsioone), millega nad pole formaalselt seotud liikmelisuse kaudu.

Eestis on erakondade rahavajadust piiratud erakondadele seatud valimisreklaami tegemise kitsendustega. Nii Riigikogu, Euroopa Parlamendi kui ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on ajavahemikul 45. päevast enne valimisi kuni valimiste päevani täielikult keelatud poliitilise välireklaami eksponeerimine avalikus kohas. Sellise lahenduse mõistlikkuses ning efektiivsuses poliitilise korruptsiooni ennetamisel võib kahelda.⁶⁴ Piiratud on reklaami teostamine vaid ühe kitsa reklaamiliigi osas. Selline lahendus ei mõjuta otsustavalt erakondade üldisi valimiskulutusi, vaid suunab valimisreklaami üksnes muudesse kanalitesse või varasemale perioodile.

Veel võib potentsiaalse ebavõrdsuse ning selle kaudu ka korruptsiooniallikana välja tuua erakondade vahel riikliku eraldise jagamise põhimõtted. Kehtiva erakonnaseaduse järgi ei saa eraldisi riigieelarvest erakonnad, mis pole osalenud Riigikogu valimistel. Sellega seatakse majanduslikult keerulisse olukorda need parteid, mis osalevad küll aktiivselt poliitilises elus, kuid on tekkinud Riigikogu valimiste vahelisel perioodil. Kuna eraõiguslikelt isikutelt annetuste saamise piirangud laienevad kõigi erakondade jaoks üldistel alustel, siis on selliste erakondade puhul eelduslikult suurem ka valmisolek keelatud annetuste, nt varjatud juriidilise isiku annetuste, vastuvõtmiseks. Kuigi sellistel erakondadel puudub enne Riigikogu valimisi juurdepääs poliitilisele võimule riiklikul tasandil, võib see mõjutada nende tegevust näiteks kohaliku omavalitsuse teostamisel, samuti hilisemat käitumist Riigikogus.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus ei hõlma erakondade ega teiste mittetulundusühingute tegevust rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel. See tingib olukorra, et minnes sularahaga erakonna kontorisse, ei teki erakonnal kohustust tuvastada isikusamasust üle 100 000 kroonise sularahatehingu korral⁶⁵ ega informeerida Rahapesu Andmebürood sularahatehingutest, mille puhul tekib rahapesukahtlus (v.a. erakonnaseaduses §-st 12-3 tulenev kohustus avalikustada annetaja nimi).

4) Probleemid erakondade rahastamise praktikas

⁶² Nii näiteks on praktikas sagedane füüsiliste isikute poolt märkimisväärse suurusega annetuste tegemine erakondadele, samas kui neil oma majandusliku seisundi järgi puudub selgelt võimalus selliste annetuste tegemiseks., vt nt Päevaleht 25. august 2005, Lihttöölised annetasid Keskerakonnale 200 000 krooni; Laia kõlapinda on leidnud ka nn K-kohukese juhtum, kus 2005. aasta kohalike valimiste eel eksponeeriti üldisest valimisreklaami keelust hoolimata reklaamplakateid, mis sarnanesid Eesti Keskerakonna ja Eestimaa Rahvaliidu sümbolika ja ning mida võis seetõttu tõlgendada varjatud annetusena neile erakondadele.

⁶³ M. Ernits, Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. Juridica eriväljaanne 2003, lk 5-18.

⁶⁴ Sellise piirangu põhiseaduspärasuses on kahtlust avaldanud ka õiguskantsler, vt õiguskantsleri ettekannet Riigikogule 6. septembrist 2005, kättesaadav: <http://www.oiguskantsler.ee/index.php?pageID=107>.

⁶⁵ Vt Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus § 6, lg 5.

Riigikogu korrupsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjonil puudub praegu tõhus tööaparaat piisava arvu kompetentsete nõunike ja konsultantide näol. Erikomisjoni töökorralduses on puudujääke, mille ümberkorraldamine aitaks muuta erakondade rahastamise üle teostatavat kontrolli sisulisemaks.

Meetmed, tegevused ja indikaatorid

Järgnevad meetmed ja tegevused on antud alternatiivsetena ning nende rakendamisel tuleb arvesse võtta Euroopa Nõukogu korrupsioonivastase riikide ühenduse GRECO III hindamisaruande⁶⁶ soovitusi, mille täitmine on Eestile kohustuslik. Toodud meetmed ning tegevused eeldavad erakonnaseaduse muudatusi, mille ettevalmistamise eest vastutab Justiitsministeerium. Erakonna kontrollorgani moodustamise ja pädevuse põhimõtetes kokkuleppimine on siiski Riigikogu ülesanne.

19. Meede				
Erakondade rahastamis põhimõtete muutmine.				
Mõju	Rahastamisallikate muutmine seab erinevad erakonnad võrdsemasse positsiooni ning vähendab ebaselgetest allikatest tulevat rahastamist.			
Tegevus	Indikaatorid	Lisakulu	Tähtaeg	
19.1. Füüsiliste isikute annetuste piiramine.	Füüsilise isiku poolt teatud ajavahemikus tehtavatele annetustele piirmäärad on kehtestatud.	JuM tegevuskulud	2009	Justiitsministeerium
19.2. Riikliku rahastamise osakaalu suurendamine erakondade rahastamisel.	Riikliku rahastamise osakaal on suurenenud võrreldes eraannetuste osakaaluga.	JuM tegevuskulud	2009	Justiitsministeerium
19.3. Riigieelarvest toetust saavate erakondade ringi laiendamine.	Riiklikult on võimalik osaliselt rahastada ka erakondi, kes pole (veel) Riigikogu valimistel osalenud.	JuM tegevuskulud	2009	Justiitsministeerium
19.4. Senisest paindlikumate piirangute seadmine erakondade valimiskulutustele.	Piirangud on paindlikumad ning ennetavad kehtiva regulatsiooniga kaasnevat probleemi.	JuM tegevuskulud	2009	Justiitsministeerium
20. Meede				
Kontrolli tõhustamine erakondade rahastamise üle				
Mõju	Kontrolli tõhustamine erakondade rahastamise üle vähendab rahastamisreeglite rikkumist ning annetuste aruannete ja aastaaruannete õigeaegse avaldamisega seotud probleeme.			
Tegevus	Indikaatorid	Lisakulu	Tähtaeg	Täitjad
20.1. Erakondade rahastamise kontrollorganile õiguse andmine järelauditi tellimiseks.	Kontrollorganil on õigus tellida järelaudit.	JuM tegevuskulud	2009	Justiitsministeerium
20.2. Erakonna rahastamise kontrollorgani pädevuse laiendamine.	Kontrollorganil on võimalik teostada sisulist järelevalvet erakondade rahastamise üle.	Hinnangud kulule on võimalik anda siis, kui on selgunud: 1) kes on kontrollorgan; 2) kui palju inimesi selles töötab.	2009	Justiitsministeerium (NB! Vaata märkust tabeli kohal.)

⁶⁶ GRECO III hindamisvoor sisaldab poliitiliste parteide rahastamise kontrolli süsteemi ning kriminaalõigusliku konventsiooni rakendamise hindamist. GRECO visiit Eestisse toimus 19-23.11.2007, mille käigus kohtuti mitmete institutsioonide esindajatega. Eesti aruande kaitsmine toimub 2008. a. suvel GRECO plenaaristungil Strasbourgis, peale mida aruanne avalikustatakse. Vt ka http://www.coe.int/t/dg1/Greco/Default_en.asp.

⁶⁷ Nõuniku palgamäär oli 344 620, 80 krooni 2007a, arvestada tuleb ka teatava palgatõusuga.

		[Nt 2 nõuniku värbamise korral Riigikogu korrupsioonivastase seaduse erikomisjoni aastas ca 1,5 miljonit aastas. ⁶⁷]		
20.3. Erakondade aastaaruannete, valimiskulutuste aruannete ja annetuste registri õigeaegne ja korrektne avalikustamine.	Konkreetsed tähtajad avalikustamiseks, mida jälgib kontrollorgan.	JuM tegevuskulud	2009	Justiitsministeerium
20.4. Erakondade rahastamisreeglite rikkumisega seotud karistusõiguslike meetmete piisavuse analüüsimine.	Erakondade rahastamisreeglite rikkumisega seotud karistusõiguslikud meetmed vastavad rikkumiste tõsidusele.	JuM tegevuskulud	2009	Justiitsministeerium
20.5. Erakondade rahastamisega seotud süütegude menetlusõiguse andmine MTA-le.	MTA menetleb erakondade rahastamisega seotud süütegusid.	RaM hinnang kooskõlastusringil	2009	Justiitsministeerium
20.6. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse analüüs ning võimalik laiendamine MTÜdele.	Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse analüüs on valminud. Vajadusel muudatused seaduses tehtud.	RaM tegevuskulud	2009	Rahandusministeerium

VIII eesmärk: korruptsioonikuritegude uurimise tõhustamine

Olukorra kirjeldus

Karistusseadustikus on viimaste aastate jooksul viidud sisse mitmeid muudatusi seoses korruptsioonikuritegudega. 15.03.2007 jõustunud karistusseadustikuga muudeti oluliselt ametialaste ning majanduskuritegude koosseisusid. Ametiseisundi kuritarvitamine (KarS § 289) ning ametialane lohakas (KarS § 290) tunnistati kehtetuks, samas loodi juurde konkreetsemaid erikoosseise varavastaste, ametialaste, õigusemõistmisevastaste ja majandusalaste süütegude peatükkides. Näiteks on uuteks koosseisudeks § 291¹ (riikliku järelevalve ebaseaduslik teostamine); § 292 (andmekogu pidamise nõuete rikkumine) täpsustamine; § 300¹ (toimingupiirangu rikkumine).

Kriminaalmenetluse seadustikku viidi 2004 sisse muudatus, mis võimaldab isiku suhtes kriminaalmenetluse lõpetada, kui ta on oluliselt kaasa aidanud avalikku menetlushuvi pälvinud kriminaalasja eeluurimisele (KrMS § 205).

Probleemiks on KarS § 300 (riigihangete teostamise nõuete rikkumine) ebaselge regulatsioon. KarS § 300 kohaselt on kuriteoks see, kui riigihanke konkursil luuakse ühele osalejatest põhjendamatud soodustingimused või kui muul viisil rikutakse riigihanke nõudeid, kui sellega tekitatakse oluline varaline kahju. Samas kui hankija jätab riigihangete seaduses ettenähtud hankemenetluse korraldamata, saab isikut võtta vastutusele vaid väärteo toimepanemise eest (RHS, § 111, lg 1).

Samuti on probleemiks segadused isikuandmete varjatud kogumisega avalikest riiklikest ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute andmekogudest, kuna jälitustegevuse kehtiv regulatsioon (jälitustegevuse seadus, § 12) võimaldab info varjatud kogumise osas mitmeid tõlgendusi. Kuna korruptsioonikuritegude avastamine põhineb ka avalikult kättesaadaval informatsioonil ning selle teabe analüüsil, peaks uurimisasutustel olema kriminaalmenetluse-eelselt õigus koguda infot nendest andmekogudest, mis riigil niikuinii juba on.

Uurimisasutuste ja prokuratuuri personal

Politseis jaguneb korruptsiooniga tegelemine kaheks:

- Väljapoole suunatud tegevus, kus korruptsiooniga tegelevad majanduskuritegude talituse töötajad või spetsiaalne töögrupp, ametnikud (KKP ja prefektuurid).
- Politsei siseselt, kus tegeletakse sisekontrolli raames politseisisese korruptsiooni välja selgitamise ja uurimisega (Politseiamet ja prefektuuride spetsiaalsed politseikontrolli struktuuriüksused).

Kõigi politseiasutuste siseselt ei ole loodud eraldi struktuuriüksusi korruptsioonikuritegudega tegelemiseks. KKP-s ja Põhja Politseiprefektuuris on olemas spetsialiseerunud ametnikud (nn korruptsioonikuritegude uurimise grupp), kuid teistes politseiasutustes on korruptsioon kui üks majanduskuriteo liik, millega tegelevad kõik selle talituse ametnikud vastavalt töökoormuse jaotumisele. Ida PP-s tegelevad korruptsiooni uurimisega 3 politseiametnikku. Kõigis prefektuurides on olemas uurimis- ja jälitusõigusega ametnikud, kes menetlevad korruptsioonijuhtumeid, KKP-s on sellele lisaks ka analüütik. Lääne Politseiprefektuuris pühendab majanduskuritegude talitus 90% kogu tööajast korruptsioonikuritegude uurimisele.

Kaitsepolitseiametis on korruptsioonikuritegude uurimiseks loodud eraldi struktuur (keskosakonnas). Regionaalsetes osakondades on olemas nii uurimis-, kui ka jälitusõigusega ametnikud (regionaalsetes osakondades analüütikuid ei ole). Kaitsepolitseiameti üks põhiülesandeid on võitlus kõrgemate riigiametnike ning suuremate KOV-de juhtide poolt toime pandud korruptsiooniga (VV 19.07.2007 määrus nr 193).

Prokuratuuris on toimunud spetsialiseerumine vastavalt vajadusele ja töökoormusele. Lõuna ja Lääne Ringkonnaprokuratuuris (edaspidi RP) ainult korruptsioonikuritegude menetlemisele spetsialiseerumist ei ole vastava asjade vähesuse tõttu toimunud, kuid on prokurörid, kes muude asjade hulgas tegelevad ka korruptsioonikuritegudega.

Töö tasustamine

Politseiasutustes ei erine korruptsioonikuritegude menetlejate töö tasustamise süsteem teiste kriminaalpolitseinike töö tasustamisest - heade töötulemuste eest makstakse lisatasu. Kuna korruptsioonikuritegudega tegelemine on keerukas ja võrreldes teiste majanduskuritegudega aeganõudvam, siis ei ole selline süsteem motiveeriv (lihtsamate kuritegude uurimisel on nn punkti ja seega ka lisatasu lihtsam saada). Erandina võib tuua Põhja PP, kes on leidnud võimaluse maksta listasu ka juhul, kui materjale kohtusse ei saadeta, kuid tööd kriminaalasjadega on tehtud. Kuna Põhja PP on olemas spetsialiseerunud inimesed, on motivatsioonisüsteemi mõnevõrra lihtsam rakendada. KKP-s, kus on olemas spetsialiseerumine, ei ole sarnast motivatsioonisüsteemi rakendatud.

Kaitsepolitseiamet tasustab kõiki töötajaid võrdsetel alustel (seega on korruptsiooniga tegelejad võrdsed teiste töötajatega), kuid heade tulemuste eest makstakse preemiat.

Prokuratuur arvestab lisatasude maksmisel töö keerukust ja seega on korruptsioonikuritegudega tegelevate prokuröride sissetulek võrdne teiste prioriteetsete valdkondadega tegelevate prokuröride omaga, mis on kõrgem kui masskuritegusid menetlevatel prokuröridel.

Koolitus

Prokuratuuris toimub 2-3 korda aastas majandus- ja korruptsioonikuritegudega tegelevatele prokuröride ümarlaud kogemuste jagamiseks. Seni ei ole olnud piisaval hulgal ühiseid või sama sisuga koolitusi politseinikele, prokuröridele ja kohtunikele, mis aitaks ühtsustada korruptsioonikuritegude uurimisel tekkivate probleemide käsitlust.

Meetmed, tegevused ja indikaatorid

21. Meede				
Korruptsioonikuritegudele spetsialiseerumise tagamine menetlusasutustes				
Mõju				
Korruptsioonikuritegude menetlemise professionaalsuse tase tõuseb.				
Tegevus	Indikaatorid	Lisakulu	Tähtaeg	Täitjad
21.1. Prefektuurides korruptsiooni- ja ametialastele kuritegudele spetsialiseerunud uurijate ametisse nimetamine.	Igas prefektuuris on vähemalt 1 ametialastele- ja korruptsioonikuritegudele spetsialiseerunud uurija.	SiM tegevuskulud	2008	Siseministerium
21.2. Raskemate kuritegude menetlejate motivatsioonüsteemi välja töötamine.	Korruptsioonikuritegude menetlejate töötasu on kõrgem kui masskuritegude menetlejal ja vähemalt võrdne teiste raskete peitkuritegude menetlejatega.	SiM tegevuskulud	2009	Siseministerium
21.3. Uurijate ja prokuröride koolitamine avalik-õiguslikus juriidiliste isikute, erasektori korruptsiooni; jälitustegevuse alal korruptsioonikuritegude uurimisel ⁶⁸ . Parimate praktikate jagamine uurimisasutuste (s.h. Kapo) vahel.	Igal aastal on spetsialiseerunud uurijad saanud vähemalt 2 vastava valdkonna koolitust. Riigiprokuratuuri juhtimisel on toimunud korruptsioonikuritegudele spetsialiseerunud prokuröride, uurijate ja kohtunike ühiskoolitused.	200 000	2008-2012	Siseministerium Riigiprokuratuur
22. Meede				
Menetlusvõimekuse tõstmine korruptsioonikuritegudes				
Mõju				
Korruptsioonikuritegude menetlemine põhineb reaalsetel ohuhinnangutel ning kuritegusid suudetakse ära hoida.				
Tegevus	Indikaatorid	Lisakulu	Tähtaeg	Täitjad
22.1. Riski- või ohuanalüüside koostamine ning sellest tulenevalt ühiste töösuundade kokkuleppimine aasta alguses prokuratuuri ja uurimisasutuste vahel.	Menetlusasutustes on koostatud riskianalüüsid, mis võimaldavad planeerida korruptsioonialast jälitustööd. Ühised töösuunad on iga aasta alguses kokku lepitud.	Asutuste tegevuskulud	2008-2012	Riigiprokuratuur Politseiamet Kaitsepolitseiamet
22.2. Riigihangete	Vastutuse regulatsioon	JuM	2009	Justiitsministerium

⁶⁸ Koolitused on vajalikud raamatupidamise, riigihangete, võlaõigusseaduse, asjaõigusseaduse, ehituse planeerimise ja järelevalve, jälituse (isikute värbamine, varjatult info kogumine jne) alal. Vajalik on regulaarne juhtumite analüüsimine ja teiste riikide kogemuse analüüsimine.

teostamise nõuete rikkumise eest vastutuse selgem regulatsioon (KarS § 300 muutmine).	on selgem ning KarS § 300 on muudetud.	tegevuskulud		
22.3. Isikuandmete varjatud kogumise regulatsiooni korrastamine.	On selged põhimõtted isikuandmete varjatud kogumiseks ning nende hoidmiseks.	JuM tegevuskulud	2009	Justiitsministeerium