

# AUS RIIK

## VABARIIGI VALITSUSE KORRUPTSIOONIVASTANE STRATEEGIA

### Sissejuhatus

Strateegia „Aus riik“ esitab rea konkreetseid samme, mille tulemusel korruptsioonioht riigis peab vähenema.

Riik täidab oma kohustusi kodanike ees edukalt üksnes siis, kui riigi ametnikkond tegutseb ausalt, omakasupüüdmatult ning seadustega ranges kooskõlas. Korruptsioon õhnestab kodanike usaldust riigi vastu ning kannab sõnumit, et õiguskord kehtib üksnes valikuliselt.

Eesti korruptsioonitase ei ole maailma mastaabis küll kõrge, ent korruptsioonikuritegusid ei menetle kohtud kuigi arvukalt, kuid siiski pidevalt, ning viimastel aastatel on süüdi mõistetud ka rida kõrgemaid riigiametnikke, sealhulgas ka kantslereid ja kohtunikke.

Korruptsioonivastane võitlus on toimunud süsteemselt ja tõhusalt kõrge korruptsiooniriskiga riigiametites, eelkõige politseis ja tollis. Korruptsiooniohtu on aidanud vähendada nii tugev kontroll kui ka protseduuride ümberkorraldamine, näiteks sularahaoperatsioonide kaotamine.

Samas on korruptsioonivastase võitluse korraldus selgelt ebapiisav linna- ja vallavalitsuste tasandil, samas on kohalike omavalitsuste korruptsioonirisk mitmeplaaneline ning vaieldamatult kõrge – seal otsustatakse maaga seotud küsimusi, antakse erinevaid lubasid, tehakse hankeid, vallatakse kohaliku tegevuse seisukohalt kriitilise tähtsusega infot, kusjuures otsuseid teeb tavaliselt kitsas ring ametnikke. Käesolev strateegia näeb ette rea meetmeid korruptsiooni ohjamiseks kohalikul tasandil, sh piirkondlike korruptsioonivastaste juhrühmade loomist prokuröri juhtimisel.

Korruptsioon on paljuski moraali küsimus. Korruptsioonivaba mõtteviisi saavutamine on pikaajaline protsess – ausa riigi tähtis alustala on ametnikkond, kes tunnetab oma vastutust ja oma positsiooni väärikust ning välistab korruptsiooniohu juba sisemise veendumuse tõttu. Seepärast on käesolevas strateegias oluline koht moraali kasvatamisega seotud sammudel.

Strateegia tähtsamad tegevused on järgmised.

1). Korruptsiooni ennetamine:

- **Tugevdatakse kohalike omavalitsuste auditeerimist**, et tagada süsteemne ja sõltumatu kontroll (eraauditi ulatuse laiendamine + Riigikontrolli poolne audit). Seadusmuudatusega laiendatakse Riigikontrolli pädevust KOV-de auditeerimisel.
- **Majanduslike huvide deklareerimine muudetakse elektrooniliseks**, et esitatud andmeid saaks tõhusamalt kontrollida.
- **Luuakse riiklik eetikanõukogu ja suurendatakse eetikakoodeksite ja eetikalase koolituse osatähtsust**, et arendada ametnikes südametunnistusest lähtuvat vastuseisu korruptsioonile ja ühtlustada väärtushinnanguid.

- **Ühtlustatakse korrupsioonialaseid arusaamasid ühiskonnas**, s.t. lubatava ja lubamatu käitumise selgitusmaterjalide avaldamine, teavituskampaaniate läbiviimine.

2). Korrupsioonikuritegude menetlemine:

- **Ringkonnaprokuröride alluvuses luuakse vähemalt 50 spetsialiseeritud uurijast ja prokurörist koosneva korrupsioonikuritegude uurimisvõrgustik**, et järjekindlalt uurida võimalikke korrupsioonijuhtumeid.
- Selleks, et saada vajalik info korrupsioonijuhtumite avastamiseks:
  - **tehakse senisest ulatuslikumaks korrupsioonist teatamise kohustus;**
  - **korrupsioonikuriteost teatajale võimaldatakse kriminaalvastutusest vabastamist**, et lõhkuda korruptiivses skeemis osalejate ringkaitse;
  - luuakse spetsiaalne korrupsioonijuhtumite **vihjetelefon**.

## 1. STRATEEGIA EESMÄRK

**Korruptsioonivastase strateegia eesmärk on korruptsioonivõimaluste ahendamine ja sallimatuse suurendamine korruptsiooni suhtes. Strateegia rakendamisega suurendatakse ka tõenäosust, et korruptiivse teo sooritamisele järgneb karistus.**

Peamiseks näitajaks, millest lähtudes hinnatakse korruptsioonialase olukorra muutumist, on korruptsiooniga vahetult kokkupuutunud isikute arv. Eesmärgiks on, et strateegia elluviimise järel oleks korruptsiooniga viimase aasta jooksul kokku puutunud isikute arv väiksem kui enne strateegia rakendamist.

## 2. STRATEEGIA LÄHTEALUSED

Käesoleva strateegia koostamisel on lähtutud järgmistest tõdemustest:

- Eesti korruptsioonitase on *Transparency International*-i poolt koostatava korruptsiooni tajumise indeksi alusel võrrelduna enamikust EL-iga liituvatest riikidest madalam. Samas on praeguste EL-i liikmesriikide keskmisega võrreldes korruptsioonitase Eestis märgatavalt kõrgem. Siiski on Eesti olukord võrreldes varasemaga mõnevõrra halvenenud ning meie kohta arvatud indeksi väärtus on pisut langenud.
- Korruptsioonialane olukord Eestis ei anna põhjust rahuloluks ning riik peab käsitlema võitlust korruptsiooniga ühena oma prioriteetidest. Korruptsioonivastase võitluse edukusest sõltub oluliselt nii kodanike usaldus riigi vastu kui ka majanduskeskkonna usaldusväärsus. Seda arvestades on Vabariigi Valitsus moodustanud korruptsioonivastase võitluse juhtimiseks ministrite komisjoni.
- Senise korruptsioonivastase tegevuse positiivsete külgedena võib välja tuua:
  - 1) Eestis on avaliku teabe seaduse ja muude õigusaktidega tehtud kodanikele kättesaadavaks oluline osa riigivõimu tegevust puudutavast teabest. Avaliku halduse läbipaistvus ja võimu teostamise kontrollitavus on olulised korruptsiooni piiravad tegurid;
  - 2) Korruptsioonivastase seaduse ja teiste korruptsiooni käsitlevate õigusaktide ja välislepingute näol on Eestil olemas põhiosas rahuldav õiguslik raamistik korruptsiooniga võitlemiseks;
  - 3) Kaitsepolitseiamet on näidanud üles suutlikkust korruptsioonikuritegude ja muude ametialaste kuritegude uurimisel ning süüdi on mõistetud ka mitmeid kõrgeid riigiametnikke. Pärast uurimisalluvuse muutumist on aga probleeme kohalike omavalitsusüksustega seotud korruptsioonikuritegude avastamisega.
  - 4) Eesti osaleb rahvusvahelisel tasandil korruptsiooniga võitlemiseks tehtavas koostöös ning on GRECO (*Group of States Against Corruption*) liige. GRECO on koostanud Eesti kohta hindamisraporti, mille soovitusi arvestatakse võitluses korruptsiooniga.
- Eestis on tehtud piiratud hulgal korruptsiooni käsitlevaid uuringuid. Korruptsioonialase olukorra edasiseks süsteemseks hindamiseks on vaja regulaarselt teha ühtse meetodika alusel võrreldavaid tulemusi andvaid uuringuid.
- Eksperdid on pidanud oluliseks, et Eestil oleks süsteemne kava kuidas korruptsiooni vastu võidelda. Selline kava luuaksegi käesoleva strateegia näol. Strateegia koostamisel on tähelepanu koondatud valdkondadele ja küsimustele, mida peetakse erinevate uuringute kohaselt korruptsioonist ohustatuks.
- Teadvustamist vajab, et korruptsioon ei ole kitsalt avaliku sektori ning ametnike ja poliitikute probleem. Lisaks avaliku sektori institutsioonide ülesehitusele mõjutavad korruptsiooni levikut ühiskonnas valitsevad väärtushinnangud ja kultuuriline taust.

### 3. KORRUPTSIOONIVASTASED MEETMED 2004 - 2007

#### 3.1. KORRUPTSIOONI ENNETAMISELE SUUNATUD MEETMED

##### 3.1.1. Erinevate probleemvaldkondadega seotud meetmed

Antud peatükki on koondatud abinõud erinevates korruptsiooniohtlikes valdkondades eksisteerivatele probleemide lahendamiseks.

<i>Meetme kirjeldus</i>	<i>Eesmärk</i>	<i>Täitja</i>	<i>Täiendav kulu</i>	<i>Tähtaeg</i>
<b>1. Avalike teenistujate teise tööandja kasuks töötamise ja tegevuspiirangute selgem reguleerimine</b>	Ametnike töö- ja tegevuspiirangute regulatsioon on selge ja tagab asutuse juhtidele ja vajadusel avalikkusele teabe ametialast tegevust mõjutada võivate seoste kohta.	Justiits-ministeerium		2004
<b>2. Enesediagnostika läbiviimine korruptsiooniohtlikes valdkondades tegutsevates asutustes (Hollandis välja-töötatud metoodika eeskujul)</b>	Saada ülevaade korruptsiooniohust asutuses - milline on asutuse vastupanuvõime ning milliseid meetmeid on asutuse tasandil korruptsiooni ennetamiseks vaja kasutada.	Justiits-ministeerium (koordineeriv roll) + teised ministeeriumid (diagnostika läbiviimine)		2004-2007
<b>3. Iga-aastase auditi ulatuse täpsustamine KOV-de puhul</b>	Kohalike omavalitsusüksuste kontrollikeskkonna tugevdamine ja seeläbi ka korruptsiooni-võimaluste ahendamine	Rahandus-ministeerium		2004
<b>4. Riigikontrolli poolt KOV-de auditeerimiseks võimaluse loomine</b>	Kohalike omavalitsusüksuste kontrollikeskkonna tugevdamine ja seeläbi ka korruptsiooni-võimaluste ahendamine	Justiits-ministeerium, Riigikontroll		2005

### 3.1.2. Majanduslike huvide deklareerimise ennetava mõju suurendamine

Majanduslike huvide deklareerimise korrupsiooni ennetav mõju on seni avaldunud peamiselt kahe aspekti kaudu. Esiteks on deklareerimisel distsiplineeriv mõju. Teiseks on avalikustatavate deklaratsioonide üle avalikkuse poolse kontrolli võimalus. Seda arvestades on otstarbekas majanduslike huvide deklareerimine säilitada, olgugi et need ei ole olnud määravaks sisuliste korrupsioonijuhtumite tuvastamisel. Järgmiste ettepanekute rakendamise eesmärk on olukorra parandamine:

<i>Meetme kirjeldus</i>	<i>Eesmärk</i>	<i>Täitja</i>	<i>Täiendav kulu</i>	<i>Tähtaeg</i>
<b>5. Majanduslike huvide deklaratsioonide elektroonilise esitamise võimaluse loomine (kasutades E-maksuameti võimalusi)</b>	Lihtsustada majanduslike huvide deklaratsiooni esitamist. Luuu efektiivsemad võimalused deklaratsioonide kogumiseks, avaldamiseks ja kontrollimiseks.	Justiits- ministeerium koostöös Rahandus- ministeeriumiga (Maksu- ja Tolliametiga)	500 000 kr	2006
<b>6. Deklaratsioonide kontrolli tsentraliseerimine (E-deklareerimise rakendumise järel)</b>	Deklaratsioonide kontrollimisega tegeleva keskasutuse määramise eesmärgiks on tõhustada deklaratsioonide kontrollimist ja säästa vahendeid.	Justiits- ministeerium koostöös Sise- ministeeriumiga		2006
<b>7. Deklaratsioonide kontrollimiseks ühtse meetodika koostamine ja kasutuselevõtt (E-deklareerimise rakendumise järel)</b>	Süsteemne lähenemine deklaratsioonide kontrollimisele, sh erinevate aastate deklaratsioonide andmete kõrvutamisele ja analüüsile.	MHD kontrollimisega tegeleva hakkav asutus		2006
<b>8. Täpsustada majanduslike huvide deklaratsiooni esitavate ametiisikute ringi ning piirata deklaratsiooni esitamise kohustust peale ametist lahkumist.</b>	Hõlmata MHD esitamise kohustusega tööpoolest korrupsioonitundlikes valdkondades töötavad ametiisikud, mitte tervikuna laiad ametnike grupid (nt kõik vanglaametnikud)	Justiits- ministeerium		2005
<b>9. Täpsustada majanduslike huvide deklaratsioonis esitatavate andmete koosseisu.</b>	Majanduslike huvide deklaratsioonis kajastada andmed, mis on vajalikud ametiisiku majanduslike huvide väljaselgitamiseks ning võimaldavad järgida tegevus- ja toimingupiirangute järgimist.	Justiits- ministeerium		2005

### 3.1.3. Korruptsiooni kui probleemi teadvustamine ja eetilise käitumise edendamine

Järgnevate meetmete peamiseks eesmärgiks on kujundada ametnike hulgas selgem arusaam sellest, mis on korruptsioon ja kuidas seda vältida. Lisaks korruptsiooni suhtes sallimatu õhkkonna kujundamisele ametnikkonna hulgas peab riik panustama ka teadlikkuse tõstmisse ühiskonnas laiemalt.

<i>Meetme kirjeldus</i>	<i>Eesmärk</i>	<i>Täitja</i>	<i>Täiendav kulu</i>	<i>Tähtaeg</i>
<b>10. Eetikanõukogu loomine Riigikantselei juurde</b>	Nõukogu aitab kaasa avaliku teenistuse eetikakoodeksi rakendamisele, eetikakoolituse korraldamisele ja eetikaalase teadlikkuse tõstmisele.	Riigikantselei		2006
<b>11. Eetikakoolituse lõimimine ametnike koolitusprogrammidesse</b>	Eetikakoolituse eesmärk on tugevdada rikkumatuse, hoolsuse, säästlikkuse ja tõhususe printsiipide rakendumist avalikus sektoris, samuti eetiliste põhimõtete rakendumist praktikas. Kohalike omavalitsuste kaasamine eetikakoolitustesse, s.h. ametnike sisseelamiskoolitustesse.	Riigikantselei, ministeeriumid, maavalitsused jt riigiasutused.		2005
<b>12. Iga-aastase korruptsiooniuuringu läbiviimine</b>	Korruptsiooni taseme mõõtmine ja tulemuste tutvustamise kaudu teadlikkuse tõstmine üldsuse seas	Justiits-ministeerium	200 000 kr (uuringu kohta)	2004-2007
<b>13. Korruptsiooni-alase info kättesaadavuse parendamine ja korruptsiooni alaste arusaamade ühtlustamine (sh korruptsiooni käsitleva veebilehe koostamine, teema kajastamine meedias)</b>	Korruptsiooni-alase teadlikkuse tõstmine ametnike hulgas ja ühiskonnas laiemalt. Lubatava ja lubamatu käitumise eristamisvõime tõstmine ka nn piirsituatsioonide puhul.	Riigikantselei, Justiits-ministeerium	200 000 kr (veebileht)	2004 – 2007

### 3.2. KORRUPTSIOONIKURITEGUDE MENETLUSE TUGEVDAMINE

Alljärgnevad on abinõud, mille eesmärk on tõsta korruptsioonikuritegude avastamise tõenäosust, lihtsustada tõendamist ja parandada menetlemise kvaliteeti. Tänu neile meetmetele peaks jõudma süüdimõistva kohtulahendini rohkem tõsiseid korruptsioonijuhtumeid.

<i>Meetme kirjeldus</i>	<i>Eesmärk</i>	<i>Täitja</i>	<i>Täiendav kulu</i>	<i>Tähtaeg</i>
<b>14. Igas prokuratuuris ja prefektuuris määratakse korruptsioonikuritegudele spetsialiseeruvad ametnikud, kellele tagatakse vajalik täiendkoolitus. Kokku spetsialiseeruvad korruptsioonikuritegudele politseis, prokuratuuris ja kaitsepolitseis vähemalt 50 ametnikku.</b>	Tõsta korruptsioonikuritegude avastamise tõenäosust ja parandada korruptsioonikuritegude menetluse kvaliteeti.	Justiitsministeerium ja Sise-ministeerium		2004
<b>15. Igasse piirkonda<sup>1</sup> luuakse spetsialiseerunud ametnikest korruptsioonikuritegudega võitlemise juhtrühm, mille ülesandeks on piirkonna korruptsiooniprobleemi analüüsimine ja selle alusel jälitustegevuse planeerimine. Juhtrühma juhhib prokurör ning kõigi juhtrühmade tegevust koordineerib Riigiprokuratuur.</b>	Saada korruptsiooni probleemist parem ülevaade, tõsta korruptsioonikuritegude avastamise tõenäosust ja parandada nende menetluse kvaliteeti.	Justiitsministeerium ja Sise-ministeerium		2004
<b>16. Kriminaalmenetlusregistri ellurakendamine</b>	Saada adekvaatne ülevaade registreeritud korruptsioonikuritegudest ja nende menetlemise hetkeseisust	Justiitsministeerium	4 000 000 kr	2004
<b>17. Vihjetelefon korruptsioonijuhtumitest ja korruptsiooniohtlikest suhetest teatamiseks</b>	Nõrgestada korruptsiooniohtlikke suhteid ja tõsta korruptsioonikuritegude avastamise tõenäosust	Justiitsministeerium		2004
<b>18. KrMS muudatus, millega antakse prokurörile õigus menetlus lõpetada isiku suhtes, kes on määravalt aidanud kaasa korruptsioonikuriteo avastamisele</b>	Nõrgestada korruptsiooniohtlikke suhteid ja tõsta korruptsioonikuritegude avastamise tõenäosust ja menetluse tulemuslikkust	Justiitsministeerium		2004
<b>19. KVS muudatus, millega pannakse isikutele kohustus teatada korruptsioonist oma organisatsioonis</b>	Nõrgestada korruptsiooniohtlikke suhteid ja tõsta korruptsioonikuritegude avastamise tõenäosust	Justiitsministeerium		2004

<sup>1</sup> st uute ringkonnaprokuratuuride ja politseiprefektuuride (mis kattuvad) tööpiirkondadesse

<b>20. KVS muudatus, millega luuakse meetmed korrupsioonikuritegude avastamisele kaasaaidanud isikute kaitseks (nn <i>whistleblower protection</i>).</b>	Nõrgestada korrupsiooni-ohtlikke suhteid ja tõsta korrupsioonikuritegude avastamise tõenäosust ja menetluse tulemuslikkust	Justiits-ministeerium		2004
<b>21. KarS muudatus, millega laiendatakse ametiisiku mõistet välisriigi ja rahvusvahelises organisatsioonis töötavale ametiisikule</b>	Vähendada piiriülest korrupsiooni	Justiits-ministeerium		2004