

## Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020

### SISSEJUHATUS

1. Valitsuse tegevusprogramm 2011-2015 näeb ette uue korruptsioonivastase strateegia heaks kiitmise. Käesolev strateegia on jätkuks varasematele (2004-2008 ja 2008-2012) korruptsioonivastastele strateegiatele. Strateegia laiemaks eesmärgiks on korruptsiooni ennetamine, strateegia konkreetsemad eesmärgid on toodud punktis 11.

### MÕISTED

2. **Korruptsioon** on ametikohast tuleneva võimu ärakasutamine isikliku kasusaamise otstarbeks. Korruptsioon laias tähenduses on ametikohaga kaasneva usalduse kuritarvitamine.<sup>1</sup> Korruptsioon on ühiskondlik nähtus, mis avaldub paljudes vormides, mistõttu on eksitav pidada korruptsiooni üksnes õigusnormide rikkumiseks. Korruptsioon võib avalduda nii avalikus, era- kui ka vabasektoris.
3. **Korruptsioonivormid** on näiteks altkäemaks, mõjuvõimuga kauplemine, „omade“ eelistamine, otsuste kallutamine isiklikest huvidest lähtudes, vara või muu ressursi omastamine<sup>2</sup>, väljapressimine, sisetabe ärakasutamine või sellega kauplemine, isiklikest huvidest lähtuv ebavõrdne kohtlemine, häälte ostmine jne.
4. **Huvide konflikt** on olukord, kus isiku majanduslikud või muud huvid võivad tegelikult või näilikult mõjutada ametikohustuste nõuetekohast täitmist.

<sup>1</sup> Sutherland, E. (1940). White-Collar Criminality. *American Sociological Review*, Vol. 5, No 1: 2–10.

<sup>2</sup> Sageli on vahetegu majandus- ja korruptsioonikuritegude vahel keeruline, ent antud juhul on lähtutud laias korruptsiooni määratlusest, mis hõlmab ka omastamist.

Ametikohustuste täitmisel tuleb huvide konflikti teadvustada ja silmas pidada.<sup>3</sup> Huvide konflikt ei tähenda tingimata korruptsiooni, küll aga võib see viia korruptsioonini (tehing iseenda või seotud isikuga).

5. **Läbipaistvus** tähendab selliseid reegleid, tegevusi ja otsuseid, mis lubavad avalikkusel saada kergesti vastused küsimustele miks, mida ja kui palju.<sup>4</sup> Läbipaistvus võimaldab avaliku võimu vastutavust ühiskonna ees ja suurendab institutsioonide usaldusväärsust. See omakorda vähendab korruptsiooni.<sup>5</sup>

### OLUKORRA ANALÜÜS

6. Korruptsiooniuuringu<sup>6</sup> andmeil on Eesti inimesed korruptsiooniga kõige rohkem kokku puutunud tehnölevaatusel (11% on kogenud altkäemaksu küsimist), suheldes arstide (9%), politsei (8%) ning lasteaia (5%), kooli ja ülikooliga (5%). Ka ettevõtjad on korruptsiooniga enim kokku puutunud tehnölevaatusel (5%), ent ka riigihangete asjus (4%). Kuigi uuring ei anna täpset infot, kuidas ja miks on just neis valdkondades enim korruptsiooni, viitab see vajadusele tegeleda nende teemadega süvitsi ja selgitada välja sellise kogemuse põhjused. Altkäemaksu on küsitud kokku 18% inimestelt, samal ajal kui altkäemaksu on maksnud või kingituse toonud 4% inimestest.
7. Korruptsiooniuuring näitab, et üldiselt on inimesed hakanud suhtuma korruptsiooni taunivamalt. Siiski eristuvad siin mitte-eestlased: nende korruptsiooniteadlikkus on väiksem, nad taunivad seda vähem ja nad on altimad korruptiivselt käituma. Näiteks kui hüpoteetilises olukorras nõustuks altkäemaksu maksmata 28% eestlastest, siis mitte-eestlastest teeks seda 47%.

<sup>3</sup> [Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri](#).

<sup>4</sup> [Transparency International](#). (25.04.2013).

<sup>5</sup> Uslaner, E. M. (2001) [Trust and Corruption](#). Paper presented at the Conference on Political Scandals, Past and Present at the University of Salford, June. (25.04.2013).

<sup>6</sup> Sööt, Mari-Liis; Vajakas, Kärt (2011). [Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2010](#). Kriminaalpoliitika uuringud, 13, Justiitsministeerium.

Ka nooremad inimesed (15–30) maksaksid altkäemaksu varmamalt: seda teeks 67% noortest, kuid 30% üle 46-aastastest.

8. Korruptsioonikuritegude arv väheneb. 2008. aastal, kui jõustus seni kehtinud korruptsioonivastane strateegia, registreeriti 274 korruptsioonikuritegu, 2012. aastal aga 161 kuritegu. Varasemast märksa rohkem on korruptsiooni juhtumeid haridusasutustes.<sup>7</sup> Kuna registreeritud korruptsioonikuritegude statistika näitab eelkõige menetlusasutuste uurimissuutlikkust ja rõhuasetusi ning sisaldab samade isikute korduvaid kuritegusid (näiteks üks isik on võtnud eri isikutelt mitu korda altkäemaksu), siis ei anna statistika üks-ühest sisendit strateegiliste eesmärkide seadmiseks, küll aga aitab see olukorda analüüsida.
9. Eesti madala korruptsioonitaseme üks edutegureid on läbipaistev otsustamisprotsess, ent on valdkondi, kus läbipaistvust saab suurendada. Sellele korruptsioonivastases strateegias ka keskendutakse. Strateegia täitmisel tehakse kindlaks valdkonnad, kus on võimalik läbipaistvust suurendada ja seeläbi vähendada korruptsioonivõimalusi.
10. Kui hinnata senist korruptsioonivastast tegevust, siis võib täheldada, et korruptsiooni ennetamist peetakse nii avalikus kui ka erasektoris küll sõnades tähtsaks, aga tegelikult sellele sageli ressursi ei eraldata. Ühest küljest põhjustab seda liialt kitsas arusaam korruptsioonist – sageli peetakse korruptiivseiks üksnes seadusega keelatud tegusid – ja teisalt põhjendamatu usk, et ainult karistamine ja kontroll tagavad reeglite järgimise.<sup>8</sup> Probleem on ka osa ühiskonnarühmade kasin korruptsiooniteadlikkus, mistõttu keskendutakse

strateegias selle edendamisele. Teadlikkuse kasvu peetakse üheks edukaimaks korruptsioonivastaseks meetmeks.<sup>9</sup>

## EESMÄRGID

11. Lähtudes eeltoodust on korruptsioonivastase strateegia (edaspidi *strateegia*) eesmärk:

- edendada teadlikkust korruptsioonist,
- suurendada otsuste ja tegevuste läbipaistvust ning
- arendada uurimisasutuste uurimisvõimekust ja hoida ära julgeolekut ohustavat korruptsiooni.

12. Strateegia tulemuslikkuse hindamisel lähtutakse

(1) uuringutest, eelkõige küsitlusuuringust „Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring“, ja

(2) Eestile antud rahvusvahelistest hinnangutest ja soovistest (GRECO, OECD, ÜRO, Transparency International).

Tulemuslikkust hinnates analüüsitakse ka kriminaalstatistikat. Eesmärkide täitmise hindamisel tuginetakse järgmistele näitajatele:

- Eesti positsioon Transparency Internationali korruptsiooni tajumise indeksis. 2012. aastal oli Eesti indeksi väärtus 64 palli ja tabelikoht 32. Strateegiaga seatakse siht jõuda kõige vähem korrumpeerunud riikide rühma (indeksi väärtus peab olema üle 64 palli).<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Need arvud ei kajasta võimuliialduse juhtumeid. Täpsemalt vaata [www.korruptsioon.ee/statistika](http://www.korruptsioon.ee/statistika).

<sup>8</sup> Sööt, M.-L. (2012). The role of management in tackling corruption. *Baltic Journal of Management*, Vol. 7, No 3: 287–301.

<sup>9</sup> Nichols, P. (2012). The Psychic Costs of Violating Corruption Laws. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 45: 145–210.

<sup>10</sup> Sealjuures tuleb tähele panna, et indeksi väärtust mõjutab ka demokraatia ja poliitilise kultuuri tase, majandusareng, ärikultuur jms, seega on üksnes korruptsioonivastase strateegia meetmetega eesmärki keeruline saavutada.

- Korruptsiooniteadlikkuse muutumine korruptsiooniuringu küsimuste alusel (hinnangud korruptsioonile ja valmisolek käituda korruptiivselt). Näiteks käitüks hüpoteetilises olukorras korruptiivselt 34% elanikest, 35% ettevõtjatest ja 10% avaliku sektori töötajatest – strateegia siht on nende näitajate vähenemine.
- Ettevõtete osakaal, kus äritegevuse läbipaistvus on teadliku juhtimispoliitika osa vastavalt vastutustundliku ettevõtluse indeksile – sihttaseme ei määrata, kuna strateegiaga hakatakse seda alles mõõtma.
- Elanike hinnang riigi võimekusele korruptsiooni ennetada. Eurobaromeetri uuringu (2012) järgi arvab 32% Eesti inimestest, et valitsuse korruptsioonivastased jõupingutused on tulemuslikud.<sup>11</sup> Strateegiaga seatakse sihiks suurendada valitsuse võimekust korruptsiooni ennetada, mida muuhulgas peegeldab ka elanike hinnang riigi tegevusele.
- Elanike hinnang korruptsiooni levikule erinevate institutsioonide puhul (nt erakonnad, riigiteenistujad, politsei, tervishoid, kohtud jne) vastavalt Transparency Internationali Global Corruption Barometer-ile<sup>12</sup>. Eesmärgiks on Eesti elanike hinnangu tõus (et institutsioone ei tajutaks korruptiivsena)<sup>13</sup>.
- Uurimisasutused tegelevad riskianalüüsi abil välja selgitatud korruptsiooniohtlike valdkondadega - kvantitatiivseid indikaatoreid ei määrata, ent analüüsitakse muuhulgas nii registreeritud kuritegude kui konfiskeerimiste osakaalu korruptsioonialastes kohtuotsustes<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> [Special Eurobarometer 374](#). Corruption 2012.

<sup>12</sup> <http://www.transparency.org/gcb2013/country?country=estonia> (17.09.2013).

<sup>13</sup> 2013. a uuringu järgi peab 41% Eesti elanikke ettevõtteid korruptiivseks, 38% riigiteenistust, 33% parlamenti, 26% kohtuid, 24% tervishoidu, 17% politseid ja 13% haridust.

<sup>14</sup> 2012 a registreeriti 161 korruptsioonikuritegu ja konfiskeeriti 205 211 euro väärtuses kriminaaltulu. Vt ka Sõöt, M-L. (2013). Korruptsioonikuriteod. Salla, J. (toimetaja) [Kriminaalstatistika aastaraamat 2012](#) ja Klopets, U. (2013). [Kriminaaltulu konfiskeerimine 2012. aastal](#). Justiitsministeerium.

## MEETMED<sup>15</sup>

### Suurem teadlikkus korruptsioonist

13. Korruptsiooniuringu kohaselt erinevad eestlaste ja mitte-eestlaste korruptsiooniteadlikkus ja -valmidus ning korruptsiooni taunimine, kusjuures mitte-eestlaste arusaamad tekitavad rohkem muret. Ka nooremad inimesed suhtuvad korruptsiooni sallivamalt. Nende suurema korruptsioonivalmiduse põhjus võib seisneda muu hulgas töigas, et üldhariduskoolides on korruptsiooniteemadele vähe tähelepanu pööratud. Vene ajakirjanikud teavad korruptsioonist vähem kui eesti kolleegid ja ka venekeelset uurivat ajakirjandust on vähem. Kui olukord selles vallas paraneks, kasvaks ka inimeste korruptsiooniteadlikkus. **Inimeste korruptsiooniteadlikkuse suurendamiseks ja hoiakute kujundamiseks** valmistatakse ühiskonnaõpetuse tundides kasutatavad näidiskujud (sh venekeelsete subtiitritega) ja juhendmaterjalid, tõlgitakse korruptsiooniinfot vene keelde ja levitatakse seda venekeelsetes kanalites<sup>16</sup>, edendatakse ajakirjanike (sh venekeelsete) korruptsiooniteadlikkust ja oskust korruptsioonijuhtumeid kajastada<sup>17</sup>.

14. Korruptsiooniuringu järgi on korruptsiooniteadlikkus avaliku sektoris erasektori ja teiste inimestega võrreldes suurem ja nad on ka vähem valmis hüpoteetilises olukorras korruptiivselt käituma. Seni on avaliku sektori eetiliste hoiakute kujundamisel keskendunud peamiselt avalikele teenistujatele, vähem tähelepanu on saanud poliitikud, tähelepanu alt on välja jäänud tervishoiutöötajad, kooli- ja lasteaiajuhid. Eetikateadmiste levitamiseks on tehtud koolitusi ja õppefilme, mis aitavad huvide konflikti korral õigesti käituda, ja loodud elulistel juhtumitel põhinev elektrooniline [huvide konflikti käsiraamat](#). **Korruptsioonihoiakute kujundamiseks ja teadlikkuse suurendamiseks avalikus sektoris** korraldatakse eetika- ja huvide konflikti

<sup>15</sup> Täpsemad tegevused on kirjas strateegia rakendusplaanis.

<sup>16</sup> Nt <http://rus.delfi.ee/>, [www.seti.ee](http://www.seti.ee), <http://www.russkoeradio.fm/>, <http://r4.err.ee/>.

<sup>17</sup> Nt võib kaaluda venekeelsele meediale korruptsioonijuhtumite tuvastamise või oskusliku kajastamise auhinna loomist ja selle väljaandmist Korruptsioonivaba Eesti poolt.

koolitusi, muuhulgas volikogude ja riigikogu liikmetele, kaasates selleks ka erakondi, täiendatakse huvide konflikti käsiraamatut ning muudetakse see elektrooniliselt lihtsasti kasutatavaks, luuakse konkreetsetele sihtrühmadele mõeldud huvide konflikti ennetamise juhised, korruptsiooni ennetamine lisatakse koolijuhtide kompetentsiprogrammi. Lähtuvalt korruptsiooniuuringust korraldatakse eetika- ja huvide konflikti koolitusi enim tähelepanu vajavatele sihtrühmadele.

15. Korruptsiooniuuringu järgi suhtuvad ettevõtjatest korruptsiooni sallivamalt eelkõige kaubandus- ja teenindussektori ettevõtete ja väiksemate ettevõtete esindajad. Justiitsministeerium koos kaubandus-tööstuskajaga on korraldanud ettevõtjatele üksikuid korruptsiooniteadlikkuse suurendamiseks mõeldud seminare ning Korruptsioonivaba Eesti on levitanud ettevõtjate hulgas ärireeetika ja korruptsiooniennetuse põhimõtteid, kuid erilist edu ei ole seni saavutatud. Osalt on see tingitud kehvadest kommunikatsioonivahenditest, kuid senisest enam tuleb tähelepanu pöörata korruptsiooni kui ettevõtte ühe juhtimis- ja tegevusriski maandamisele. Riigi ja omavalitsuse osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute juhid ja venekeelne ettevõtjaskond on seni tähelepanu alt täiesti välja jäänud. **Suurendamiseks ettevõtjate teadlikkust ja suunamiseks tähelepanu korruptsiooni ennetamisega seotud teemadele**, korraldatakse teavitus- ja aruteluseminare, sh vene keeles, lisatakse korruptsiooniga seotud küsimused [vastutustundliku ettevõtluse indeksisse](#), levitatakse meetodikat, mis aitab ettevõtetel hinnata korruptsiooniriske ja parandada ennetussüsteeme, korraldatakse juhtimiskoolitusi<sup>18</sup>, sealhulgas riigi ja omavalitsuse asutatud eraõiguslike juriidiliste isikute juhtidele.

#### **Avaliku sektori otsuste ja tegevuste suurem läbipaistvus**

16. Korruptsiooniuuringule ja seni kehtinud [strateegia](#) täitmise analüüsile tuginedes keskendutakse läbipaistvuse suurendamisel eelkõige järgmistele valdkondadele: õigusloome ja poliitilise otsustusprotsessi läbipaistvus, riigi ja

omavalitsuste otsuste ja finantstehingute läbipaistvus, riigihanked, finants-toetused, õiguskaitse- ja riigikaitseasutuste<sup>19</sup> ning kohtute töö, tervishoid. Nende valdkondade esiletoomine ei tähenda, et tähelepanu ei pöörata teistele strateegia täitmise käigus selgunud korruptsioonitundlikele valdkondadele.

17. Õigusloome ja poliitilises otsustusprotsessis osalevad nii ametnikud, poliitikud, ettevõtjad, huvigrupid kui ka eraisikud. Nende protsesside läbipaistvust suurendab see, kui avalikkusele on arusaadav, kes seaduse või otsuse mõjutamisel on kaasa rääkinud ning kuidas lõplikud otsused on sündinud. **Õigusloome ja poliitilise otsustusprotsessi läbipaistvuse suurendamiseks** arendatakse ametnike kaasamis- sh läbirääkimisoskust, luuakse põhimõtted õigusloojate (s.h poliitikute) ja ettevõtjate vaheliseks suhtluseks (lobireeglid), täpsustatakse mõjuvõimuga kauplemise kuriteokoosseisu, analüüsitakse perioodiliselt erakonnaseaduse mõjusid.
18. Suure osa ettevõtjate arvates takistab kohalike omavalitsuste korruptsioon ettevõtlust (31% Tallinnas, 29% Tartus ja 12% mujal).<sup>20</sup> Kuigi detailplaneeringute ja ehituslubade menetlemine võib olla töö- ja ajamahukas, heidetakse omavalitsustele ette liiga aeglast otsustamist ja asjaajamist neis asjus.<sup>21</sup> Omavalitsuskorruptsiooni allikateks peetakse tegevuse läbipaistmatust, sisekontrollisüsteemi nõrkust, huvide konflikti riigihangetel<sup>22</sup> ja omade soosimist tehingutes<sup>23</sup>. Korruptsiooniuuring näitab ka

<sup>19</sup> Õigus- ja riigikaitseasutuste all on silmas peetud prokuratuuri, politsei- ja piirivalveametit, maksu- ja tolliametit ja julgeolekuasutusi.

<sup>20</sup> Eesti Kaubandus-Tööstuskoda. Kohalike omavalitsuste ettevõtjasõbralikkuse uuring, 2012.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Perling, M (2012). Kohalike omavalitsuste korruptsiooni põhjused ja nende ennetamise võimalused. [Korruptsiooni ennetamine kohalikus omavalitsuses](#). Väljaandja: Ühing Korruptsioonivaba Eesti, koostajad Asso Prii ja Käärt Kaljuvee.

<sup>23</sup> Mikli, A. (2012) Korruptsiooniriskid kohalikes omavalitsustes.

<sup>18</sup> Nt võib kaaluda ISO juhtimissertifikaadi ühe osana võimet maandada korruptsiooniriske.

inimeste sagedast korruptsioonikogemust omavalitsuse pakutavate lasteaia- ja kooliteenuste asjus. **Omavalitsuste finantstehingute ja töökorralduse läbipaistvuse suurendamiseks** aidatakse omavalitsustel luua korruptsiooni ennetav töökorraldus;<sup>24</sup> tagatakse sisekontrollisüsteemi tulemuslikum rakendamine; pannakse tööle infosüsteem Läbipaistev Eesti Omavalitsus (LEO), kus kajastuvad tehingud ka eraõiguslike juriidiliste isikutega; suurendatakse läbipaistvust järjekordadega seotud teenuste puhul (nt lasteaiajärjekorrad, detailplaneeringud, ehitusload).

19. Korruptsiooniuuringus arvas veerand Eesti ettevõtjatest, et ametnike äraostetavus ja erapoolikus takistavad ettevõtte arengut (nii usuti eriti Tallinnas ja Virumaal). Ettevõtjad usuvad, et riigi tasandil on korruptsioon rohkem levinud kui omavalitsustes: 74% ettevõtjatest peab korruptsiooni levinuks riigi ja 64% omavalitsuste tasandil. Sarnast jaotust peegeldab ka Eurobaromeetri uuring, mille kohaselt 76% inimestest peab korruptsiooni levinuks riigi tasandil ja 70% omavalitsustes.<sup>25</sup> Eraldi teemana saab välja tuua sõidukite registreerimise ja tehnöülevaatustega kaasneva korruptsiooniriski (korruptsiooniuuringu järgi on 11% elanikelt altkäemaksu küsitud tehnöülevaatusel ja 6% juhiloa saamisel ja sõiduki registreerimisel) ning kuigi eelmise strateegia käigus muutus olukord tänu maanteeameti tegevusele paremaks, on põhjust valdkonna riskijuhtimise ja järelevalvega edasi tegeleda (kuritegevuse statistika järgi on igal aastal korruptsioonijuhtumeid neis valdkondades). See kõik kinnitab vajadust keskenduda riigi, eelkõige täidesaatva võimu asutuste otsustusprotsesside läbipaistvusele. **Riigiasutuste tegevuse läbipaistvuse suurendamiseks ja korruptsiooni ennetava kultuuri toetamiseks** töötatakse välja ning rakendatakse enesehindamise meetodika, tegeletakse liiklusregistri ja tehnöülevaatuste riskijuhtimisega ja luuakse infosüsteem Läbipaistev Eesti Riik (LER), mis annab avalikkusele infot riigiasutuste ja teiste valitsussektori organisatsioonide finantstehingute kohta.

<sup>24</sup> Nt [enesekontrolli küsimustiku](#) tutvustamine omavalitsustele.

<sup>25</sup> [Special Eurobarometer 374](#). Corruption 2012.

20. Riigihanked on suure hulga avaliku raha ja otsustajate kaalutusõiguse tõttu üks kõige korruptsiooniohtlikumaid valdkondi.<sup>26</sup> Eesti korruptsiooniuuring näitab, et riigihangetel petmist ja riigi või kohaliku vara enda kätte määngimist peetakse suhteliselt levinuks nii riigi kui ka omavalitsuse tasandil. Näiteks 49% ettevõtjatest arvab, et riigihangetel petmine on levinud riigi tasandil ja 44% usub sama omavalitsuste kohta. **Korruptsiooni ennetamiseks ja riigihangete läbipaistvuse suurendamiseks** korraldatakse kõik hanked elektrooniliselt, lihtsustatakse ligipääsu hanke alusdokumentidele, suurendatakse riskianalüüsile tuginevat riigihangete järelevalvet ning hanke eest vastutavate isikute ja hindamiskomisjoni liikmete huvide avalikustamise kaudu vähendatakse huvide konfliktist tekkivaid korruptsioonivõimalusi.

21. Toetusi jagavad asutused<sup>27</sup> on keskmisest tugevama korruptsioonisurve all ja teiselt poolt on ka osal toetuse saajatel ahvatlus finantstoetusi kuritarvitada. Samas tuleb leida usalduse ja kontrollimise tasakaal. Ka sihtasutuste riigieelarveline rahastamine peab olema läbipaistev. **Toetuse andmise otsuste läbipaistvuse suurendamiseks** tugevdatakse toetust jagavates organisatsioonides korruptsiooni vältivat töökorraldust, sealhulgas siseauditi pädevust ja oskusi korruptsiooni avastamisel, suurendatakse koostööd toetusi jagavate asutuste vahel, arendatakse infosüsteeme nii, et taotlejate andmed oleksid ristkasutatavad<sup>28</sup>, ja vajaduse korral laiendatakse rakendusüksuste järelevalvepädevust.

<sup>26</sup> Nt Abbink, K. (2004). Staff Rotation as an Anti-Corruption Policy: An Experimental Study. *European Journal of Political Economy*, Vol. 20: 887–906; OECD. (2007). Bribery in Public Procurement. Methods, Actors and Counter-Measures. France: OECD Publications; Gabriel (2012). [Corruption crimes in relation to public procurement](#).

<sup>27</sup> Nt EAS, KIK, PRIA, KULKA, MISA, Innove, KredEx, töötukassa. Vt ka siin: <http://www.struktuurifondid.ee/kuidas-leida-toetusvoimalusi/>.

<sup>28</sup> Praegu on võimalik üksnes Euroopa Liidu finantsvahendeid jagavate üksuste andmete ristkasutus infosüsteemi SFOS kaudu.

22. Õiguskaitseasutuste töötajatel ja kohtunikel on töö iseloomust johtuvalt keskmisest suurem korruptsioonirisk,<sup>29</sup> samuti on neil suurem oht sattuda muu ebakohase mõjutamise ohvriks.<sup>30</sup> **Korruptsiooni ja mõjutamise ärahoidmiseks luuakse õigus- ja riigikaitseasutustes ning kohtutes korruptsiooni vältiv töökorraldus:** töötatakse välja käitumisjuhised huvide konflikti ja korruptsiooniriskide ennetamiseks,<sup>31</sup> korraldatakse tipp- ja keskastmejuhtide juhtimiskoolitusi, mis sisaldavad ka korruptsiooni ennetamist, ning luuakse mõjutamis- ja ähvardamiskatsetest teavitamise süsteem.

23. Mis tahes valdkonna korruptsioonivõimalusi tingivad peamiselt teenuse või kauba puudus ja raha hulk. Tervishoiuvaldkonnas on suhteliselt suur teenusepuudus (järjekorrad), samal ajal aga liigub selles palju avalikku raha (lepingud teenuse osutajatega, kallid ravimid ja seadmed). Seetõttu on tervishoid nii Eestis kui ka teistes riikides väga korruptsioonialdis valdkond.<sup>32</sup> 2011. aastal selgitati välja Eesti tervishoiu korruptsiooniriskid<sup>33</sup> ja sellel uuringul ning eelmise strateegia täitmiseta tegevustel põhinevad ka käesoleva strateegia tegevused. **Tervishoiu läbipaistvuse suurendamiseks** arendatakse digiregistratuuri teenust (et tasuline ja tasuta vastuvõtt oleksid eristatavad ja patsiendid näeksid vabu järjekorraga üle Eesti, samuti tagatakse teenuse parem funktsionaalsus, pidades silmas nii arsti- kui ka patsiendisõbralikkust) ja motiveeritakse tervishoiuteenuse osutajaid sellega liituma. Samuti arendatakse riigiportaali nii, et ravikindlustatud isik saaks jälgida tema eest tasutud ravikindlustushüvitise suurust. Et vältida põhjendamatu

<sup>29</sup> Vt Gerber, T. P. & Mendelson, S. E. (2008), Public Experiences of Police Violence and Corruption in Contemporary Russia. A Case of Predatory Policing? *Law & Society Review*, Vol. 42, Issue 1: 1-44; Kent, A. & Chandler, D. (2008), People of Virtue. Nordic Institute of Asian Studies. Studies in Asian Topics, No 43

<sup>30</sup> Pors, M (2011). „[Eesti kohtunike ja prokuröride mõjutamine](#)“. Tartu Ülikool.

<sup>31</sup> Eeskujuks võib tuua prokuratuuri, kus võeti 12.04.2013 vastu uus eetikakoodeks ja loodi eetikanõukogu. Plaanis on luua huvide konflikti käitumisjuhised.

<sup>32</sup> Vt lisaks Eesti [korruptsiooniuuringule](#); the Hungarian Gallup Institute, 1999; [Transparency Internationali](#) fookusvaldkondi.

<sup>33</sup> Tartu Ülikool: RAKE. (2011) [Tervishoiu pettusi ja korruptsiooniriske kaardistav uuring](#).

tervisetõendite väljastamist, lepatakse kokku menetlustoimingult puudumise alustes ja tagatakse infosüsteemide<sup>34</sup> infovahetus. Huvide konflikti ennetamiseks töötatakse välja huvide konflikti vältimise juhised ja täiendatakse tervishoiutöötajate (sh arstitudengite) õppekavasid ja -vahendeid.

#### **Uurimisasutuste uurimisvõimekuse arendamine ja julgeolekut ohustava korruptsiooni ärahoidmine**

24. Uurimisasutuste korruptsiooniuurimise võimekusele pöörati tähelepanu juba eelmistes strateegiates. Prokuratuuris määrati ametisse eriasjade prokurörid, ja kapo uurimisalluvust suurendati. Praeguseks on politsei- ja piirivalveametisse loodud keskne korruptsioonivastane üksus.<sup>35</sup> Seega on olukord tublisti paranenud. Sellest hoolimata tuleb arendada politsei ja teiste õiguskaitseasutuste menetlus- ja analüüsisuutlikkust.

25. **Korruptsioonikuritegude uurimise analüüsivõime kasvatamiseks** peab nii politseis kui prokuratuuris olema piisavalt korruptsioonikuritegudele spetsialiseerunud ametnikke. Et suurendada kriminaaltulu tuvastamise võimekust, peab politsei- ja piirivalveamet tagama piisava arvu selle valdkonna eksperte. Samuti arendatakse riskianalüüsi meetodikat (sh arvestades erasektori korruptsiooni avaldumist) ja tehakse regulaarseid riskihindamisi ning arendatakse infosüsteemi E-arest. Suurendatakse riigisisest ja rahvusvahelist koostööd, sh korraldatakse rahvusvaheline korruptsioonikonverents, mis keskendub parimate praktikate levitamisele ja uurimismeetodite õppimisele.

26. **Välis-, sise- ja majandusjulgeolekut ohustava korruptsiooni ärahoidmiseks** pööratakse erilist tähelepanu õiguskaitseasutuste ja riigikaitsestruktuuride korruptsioonile. Samuti on fookuses suuremahuliste välisfinantseeringute ja riigihangete ning strateegiliste otsustustega seotud korruptsiooni tõkestamine

<sup>34</sup> Tervise infosüsteem (TIS), kohtute infosüsteem (KIS) ja kriminaalmenetlusregister (KRMR).

<sup>35</sup> Üksus loodi 01.09.2011, alates 2012. aastast on see keskkriminaalpolitsei korruptsioonikuritegude büroo.

infrastruktuuri-, energeetika-, transpordi-, IKT-, kaitsetööstus- ja meditsiini-sektoris.

### Uuringud ja analüüsid

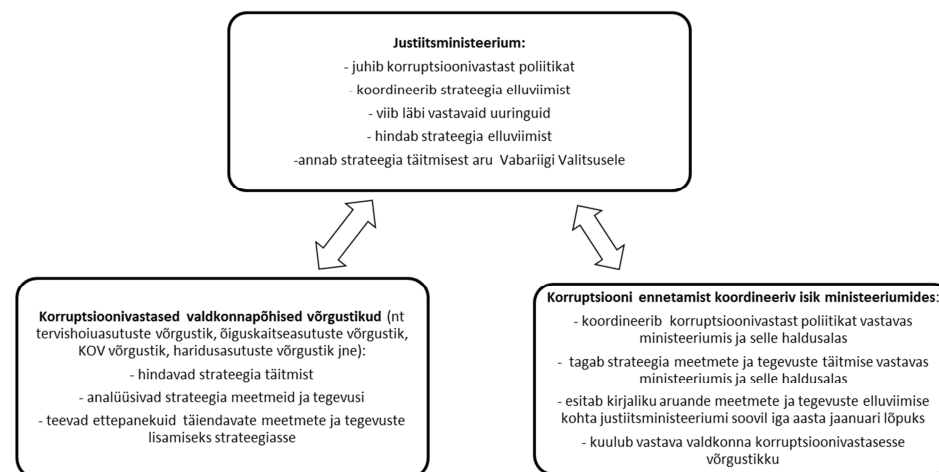
27. Korruptsioonivastase poliitika kavandamise ja hindamise lahutamatu osa on sotsioloogilised uuringud ning selleks viiakse läbi **korruptsiooni ulatust ja väärtushoiakuid kaardistavaid uuringuid, valdkondade pettusi ja korruptsiooniriske selgitavaid uuringuid ning korruptsioonivastase poliitika, meetmete ja seaduste mõjuanalüüse.**

### TÄITMINE JA HINDAMINE

28. Korruptsioonivastast poliitikat juhib ja strateegia elluviimist koordineerib justiitsministeerium. Strateegiat viivad ellu kõik ministeeriumid ja valitsus-asutused, eelkõige haridus- ja teadusministeerium, kaitsepolitsei, majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, politsei- ja piirivalveamet, prokuratuur, rahandusministeerium, riigikantselei, riigikogu kantselei, siseministeerium ja sotsiaalministeerium.
29. Strateegia elluviimisel ja hindamisel tehakse koostööd vabaühendustega, ettevõtlusorganisatsioonidega (nt kaubandus-tööstuskoda, töandjate keskliit, teenusmajanduse koda, vastutustundliku ettevõtluse foorum), omavalitsuste ja nende esindusorganisatsioonidega, patsientide esindusorganisatsioonide, tervishoiutöötajate ja -teenuse osutajate ühenduste, haridustöötajate ühenduste ja teistega.
30. Seni on olnud vajakajäämisi valdkondlikus korruptsiooni ennetamises. Igal valdkonnal (keskkond, tervishoid jne) peaksid olema korruptsiooni ennetamise meetmed, mille täitmise eest vastutab valdkonna ministeerium. Korruptsioonivastane seadus paneb riigiasutustele ja omavalitsustele kohustuse tagada asutustes korruptsiooni ennetamise teadlikkus ja

kohustustest kinnipidamise kontroll (§ 3 lg 3). **Korruptsioonivastase poliitika edukamaks juhtimiseks määratakse igas ministeeriumis korruptsiooni ennetamist koordineeriv isik, kes muu hulgas on strateegia täitmise kontaktisik ja kelle ülesanne on tagada korruptsioonivastase strateegia tegevuste täitmine oma ministeeriumis ja selle haldusalas, kes viib ellu korruptsioonivastast poliitikat, samuti pakub välja uusi meetmeid ja tegevusi.** Esialgu määratakse nende ministeeriumide koordineerijad, kes vastutavad strateegia rakendusplaani tegevuste täitmise eest, ja kui arengukava täiendatakse vastutavate ministeeriumidega, määratakse ka neis koordineerijad. Koordineerijate kontaktid on esitatud strateegia lisas 2.

31. Et saada ülevaade strateegias kavandatud tegevuste elluviimisest, hinnatakse pidevalt selle täitmise seis. Selleks **luuakse korruptsioonivastased valdkondlikud võrgustikud:** tervishoiuasutuste, õiguskaitseasutuste ja omavalitsuste võrgustik (vajaduse korral ka teised võrgustikud). Võrgustike esindajad kohtuvad üks-kaks korda aastas, et arutada valdkonnas toimuvat ja lahendust nõudvaid teemasid. Kohtumised kutsuvad kokku justiitsministeerium.



Joonis 1. Korruptsioonivastase strateegia 2013-2020 elluviimise juhtimine

32. Strateegia täitmisega seotud asutused esitavad justiitsministeeriumi soovil justiitsministeeriumile kirjalikult andmed meetmete ja tegevuste kohta. Justiitsministeerium koostab selle põhjal meetmete ja tegevuste elluviimise aruande ja hindab strateegia elluviimise tulemuslikkust. Lühiaruanne strateegia täitmise kohta esitatakse iga aasta märtsis vabariigi valitsusele, mis sisaldab ülevaadet tegevustest, rakendusprobleemidest ja kuludest. Põhjalik aruanne strateegia täitmise kohta esitatakse vabariigi valitsusele 2017. aasta märtsis, milles hinnatakse põhjalikumalt strateegia mõjusid valdkonnale ja sihtrühmadele.
33. Arengukava täitmise lõpparuande koostamiseks esitavad strateegia täitmisega seotud asutused justiitsministeeriumi soovil justiitsministeeriumile kokkuvõtte oma vastutusalasse jäävate terve perioodi meetmete ja tegevuste elluviimise kohta hiljemalt 1.02.2021. Justiitsministeerium koostab meetmete ja tegevuste elluviimise koondaruande koos hinnanguga strateegia elluviimise tulemuslikkuse kohta ja esitab selle hiljemalt 31.05.2021 vabariigi valitsusele.
34. Arengukava tegevused koos vastutajate ja eelarvega esitatakse rakendusplaanis. Strateegia esimese viie aasta maksumus on 6,1 miljonit eurot. Igal aastal esitatakse vabariigi valitsusele järgmise nelja aasta strateegia rakendusplaan. Arengukava ja rakendusplaani täiendamise ettepanekud esitatakse valitsusele koos arengukava täitmise aruandega. Rakendusplaani tegevused peavad kajastuma ministeeriumide ja teiste valitsusasutuste tööplaanis.
35. Strateegia koostamisel ja täitmisel lähtutakse teiste valdkondade arengukavadest ja rahvusvahelistest dokumentidest, eelkõige [kriminaalpoliitika arengusuundadest aastani 2018](#), [õiguspoliitika arengusuundadest aastani 2018](#), [Eesti julgeolekupoliitika alustest](#), [vabariigi valitsuse tegevusprogrammist](#), [Eesti infoühiskonna arengukava 2020 koostamise](#)

[ettepanekust](#), [Euroopa Komisjoni korruptsioonivastase poliitika põhimõtetest](#), [GRECO soovitudest Eestile](#).

36. Strateegia koostamisel osalenute ja nõu andnute nimekiri on toodud strateegia lisa 3 „2013.–2020. aasta korruptsioonivastase strateegia koostamises osalenute nimekiri“<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Strateegia koostas justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna analüüsitalituse juhataja Mari-Liis Sööt.