

**KORRUPTSIOONIVASTANE STRATEEGIA  
AASTATEKS 2008–2012**

**TALLINN 2008**

## SISUKORD

Sisukord.....	2
Sissejuhatus .....	3
Strateegia eesmärk .....	3
Strateegia tulemuslikkuse hindamine .....	3
Strateegia koostamise lähtekohad .....	3
Strateegia seosed teiste valdkonna arengukavadega ja rahvusvaheliste dokumentidega .....	4
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 .....	14
I eesmärk: korruptsiooni vältimine era- ja mittetulundussektoris .....	14
Olukorra kirjeldus .....	14
Eesmärgi saavutamiseks vajalikud meetmed ning tegevused.....	19
II eesmärk: huvide konflikti vältimine ning avaliku sektori töötajate korruptsioonivastase hoiaku tugevdamine ja eetilise käitumise edendamine .....	21
Olukorra kirjeldus .....	21
Eesmärgi saavutamiseks vajalikud meetmed ning tegevused.....	25
III eesmärk: korruptsiooni vältimine kohalikes omavalitsustes .....	26
Eesmärgi saavutamiseks vajalikud meetmed ning tegevused.....	27
IV eesmärk: korruptsiooni vältimine tervishoius .....	28
Eesmärgi saavutamiseks vajalikud meetmed ning tegevused.....	29
V eesmärk: korruptsiooni vältimine riigi ja kohalike omavalitsuste asutatud sihtasutustes .....	31
Olukorra kirjeldus .....	31
Eesmärgi saavutamiseks vajalikud meetmed ning tegevused.....	32
VI eesmärk: korruptsiooni vältimine juhtimisõiguse taotlemisel, tehnölevaatusel ja sõidukite registreerimisel.....	33
Olukorra kirjeldus .....	33
Eesmärgi saavutamiseks vajalikud meetmed ning tegevused.....	34
VII eesmärk: korruptsiooni vältimine erakondade rahastamisel .....	36
Olukorra kirjeldus .....	36
Eesmärgi saavutamiseks vajalikud meetmed ning tegevused.....	37
VIII eesmärk: korruptsioonikuritegude uurimise tõhustamine .....	39
Olukorra kirjeldus .....	39
Eesmärgi saavutamiseks vajalikud meetmed ning tegevused.....	40

## SISSEJUHATUS

### Strateegia eesmärk

Vabariigi Valitsuse kinnitatava strateegia eesmärk on vähendada ja ennetada korrupsiooni<sup>1</sup> avalikus ja erasektoris ning tõsta ühiskonna korrupsiooni- ja eetikaalast teadlikkust. Korrupsioon avalikus sektoris on ohuks riigi julgeolekule ning põhjustab inimeste ebavõrdset kohtlemist; korrupsioon erasektoris aga kahjustab ausat konkurentsi ning seab takistusi majandusarengule (nt investeringute vähenemine).

Korrupsioonivastase strateegia alaeesmärgid on:

1. korrupsiooni vältimine erasektoris ja mittetulundussektoris,
2. huvide konflikti vältimine ning avaliku sektori töötajate korrupsioonivastase hoiaku tugevdamine ja eetilise käitumise edendamine,
3. korrupsiooni vältimine kohalikes omavalitsustes,
4. korrupsiooni vältimine tervishoius,
5. korrupsiooni vältimine riigi ja kohalike omavalitsuste asutatud sihtasutustes,
6. korrupsiooni vältimine juhtimisõiguse taotlemisel, tehnöülevaatusel ja sõidukite registreerimisel,
7. korrupsiooni vältimine erakondade rahastamisel,
8. korrupsioonikuritegude uurimise tõhustamine.

Strateegia meetmed ja tegevused on plaanitud aastateks 2008–2012.

### Strateegia tulemuslikkuse hindamine

Strateegia edukuse hindamise aluseks on:

1. Eesti korrupsiooniuuringud:
  - inimeste hinnangud korrupsioonile on muutunud rangemaks (korruptiivseid tegevusi peetakse korrupsiooniks; ebaeetilist käitumist taunitakse rohkem)
  - korrupsiooniga kokku puutunud inimeste arv on vähenenud, eelkõige nendes valdkondades, mis on käesoleva strateegia eesmärgid (nt juhilubade, sõiduki registreerimise ja tehnöülevaatuses seoses, tervishoiuga seoses jne)
  - korrupsiooniga kokkupuutunud inimeste poolt õiguskaitseasutuste teavitamine korrupsioonijuhtumitest on tõusnud
  - vastuvõtlikkus korrupsioonile on vähenenud (vt ptk 5 korrupsiooniuuringust).

Kõik toodud näitajad põhinevad Justiitsministeeriumi poolt läbi viidaval korrupsiooniuuringul, mis on kavas läbi viia ka antud strateegia raames 2010. aastal (vt strateegia rakendusplaani). Strateegia on edukas, kui vähemalt pooled näitajad iga sihtrühma lõikes (avalik sektor, ettevõtjad, tavakodanikud) on paranenud võrreldes 2006. aasta uuringuga.

2. Eestile antud rahvusvahelised hinnangud ja näitajad:
  - GRECO ja OECD hindamisvoorude käigus antud soovitude täitmise tase (GRECO puhul III hindamisvoor)
  - Transparency Internationali korrupsiooni tajumise indeksi väärtus on tõusnud võrreldes 2007. aasta väärtusega (2007: 6,5)
3. kriminaalmenetlusregistrist, kohtuinfosüsteemist jm kogutava kriminaalstatistika analüüs.

Statistika puhul ei vaadata üksnes registreeritud kuritegude arvu tõusu/vähendamist, kuna nende suurenemine võib tähendada nii seda, et korrupsioonijuhtumite arv on tõusnud kui ka seda, et õiguskaitseasutused on hakanud pöörama suuremat tähelepanu korrupsioonijuhtumitele. Statistika analüüsimine peab olema järjepidev ning suutma anda hinnangut, milles seisneb ametialaste kuritegude arvu kasv piirkonniti jne. Nimetatud statistikat tuleb avaldada koos põhjuste analüüsiga vähemalt üks kord aastas kriminaalpoliitika uuringute sarjas ja veebilehel [www.korrupsioon.ee](http://www.korrupsioon.ee).

### Strateegia koostamise lähtekohad

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

<sup>1</sup> Korrupsiooni määratlemisel lähtus töögrupp selle sotsioloogilisest definitsioonist (korrupsioon kui ametikoha ärakasutamine isiklikes huvides) ning seetõttu on korrupsiooni käsitlus laiem, kui legaaldefinitsioon seda ette näeks.

Vajaduse strateegia koostamise järele tingis korruptsioonivastase strateegia „Aus riik 2004–2007” tegevuste lõppemine 2007. aasta lõpus ja aastateks 2007–2011 koostatud valitsusliidu programmi „Siseturvalisuse” peatükk, mille punkt 14 näeb ette, et valitsus uuendab 2007. aasta jooksul korruptsioonivastase võitluse strateegiat.

## **Strateegia seosed teiste valdkonna arengukavadega ja rahvusvaheliste dokumentidega**

### *1. Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2010*

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

### *2. Valitsusliidu programm aastateks 2007–2011*

„Siseturvalisuse” peatüki punktide 13–15 kohaselt valitsus:

„13) astub samme korruptsiooni ennetamiseks ja tõkestamiseks, sealhulgas:

- võtab vastu uue korruptsioonivastase seaduse;
- muudab majandushuvide deklareerimise sisuliseks, samal ajal 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, kohalikes omavalitsustes ja Euroopa Liidu vahendite kasutamisel. Pöörab erilist tähelepanu õiguskorra tagamisele Ida-Virumaal;

15) annab Kaitsepolitsei ametile tagasi kohustuse suuremate linnade ja valdade korruptsiooni uurimiseks.“

### *3. 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 reageerimise võime tagamisega seotud valitsusasutuste, mittetulundusühingute ja erasektori partnerite süsteemne kaasamine sisejulgeoleku tagamise pikaajalisse planeerimisse ja rakendamisse.

### *4. Euroopa Nõukogu konventsioon korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise kohta*

Konventsioon käsitleb peamisi korruptsioonivorme ja nende tegevuste kriminaliseerimist. Konventsiooni valmistas ette Euroopa Nõukogu korruptsioonivastane grupp GRECO 1999. aastal ja see jõustus 2002. aastal. Konventsiooni täitmist jälgib GRECO vastastike eksperdi hinnangute kaudu.

### *5. Rahvusvahelistes äritehingutes välisriigi ametiisikutele altkäemaksu andmise vastu võitlemise konventsioon*

Konventsiooni eesmärgiks on võitlus altkäemaksu andmise vastu välisriigi ametiisikule rahvusvaheliste äritehingute sõlmimisel (nn aktiivne korruptsioon) ning ausa konkurentsi ja rahvusvahelise majanduse arengu soodustamine. Konventsiooni on välja töötanud ja selle täitmist jälgib OECD altkäemaksuvastane tööühm. Tööühma tegevus on oluliseks panuseks ka Eesti liitumisel OECD-ga.

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

Konventsiooni eesmärgiks on tugevdada õigusala koostööd korruptsioonivastases võitluses. Konventsioon sõlmiti 1997. aasta 26. mail Brüsselis ja see jõustus 28.09.2005.

### *7. 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 et rikkumistele järgneksid tõhusad karistused.

### *8. Euroopa Nõukogu konventsioon korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide kohta*

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

#### 9. ÜRO korrupsioonivastane konventsioon

Konventsioon käsitleb kõiki peamisi korrupsioonivastase võitluse aspekte: korrupsiooni ennetamine avalikus ja erasektoris; korrupsiivsete tegude kriminaliseerimine; rahvusvahelise korrupsioonivastase koostöö ja tehnilise abi edendamine, soodustamine ja toetamine; läbipaistva riigihalduse korraldamine ja riigivara nõuetekohane haldamine; korrupsiivsel teel saadud vara tagasivõitmine ja tekitatud kahju hüvitamine. Eesti ei ole veel ÜRO konventsiooni ratifitseerinud, sellesuunaline 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 struktuurifondide vahendid. Strateegia maksumuseks kujuneb 10 855 000 krooni, milles ei ole arvestatud asutuste tegevuskulusid (personalikulud jms). Tegevuskuludega on juba ministeeriumide eelarves arvestatud (nt nõunike palgad) ja selleks lisafinantseeringut riigieelarvest ei taotleta. Nimetatud summale lisanduvad veel tegevuse 9.3. (KOV-de siseauditi süsteemi kehtestamine seadusega) kulutused, mida tuleb täpsemalt hinnata vastava tegevuse käigus.

**Tabel 1.** Strateegia täitmise maksumuse prognoos aastail 2008-2012

Maksumuse prognoos	2008	2009	2010	2011	2012	KOKKU
I eesmärk	0	850 000	75 000	0	0	925 000
II eesmärk	0	630 000	600 000	0	0	1 230 000
III eesmärk	0	40 000	0	0	0	40 000
IV eesmärk	0	300 000	200 000	1 400 000	2 000 000	3 900 000
V eesmärk	0	0	0	0	0	0
VI eesmärk	480 000	80 000	0	0	4 000 000	4 560 000
VII eesmärk	0	0	0	0	0	0
VIII eesmärk	0	200 000	0	0	0	200 000
<b>KOKKU</b>	<b>480 000</b>	<b>2 100 000</b>	<b>875 000</b>	<b>1 400 000</b>	<b>6 000 000</b>	<b>10 855 000</b>

#### Strateegia elluviimine, selle täitmise seire, täiendamine ja lõpetamine

Strateegia elluviimist koordineerib Justiitsministeerium. Strateegia elluviimises osalevad peale Justiitsministeeriumi Siseministeerium, Rahandusministeerium, Sotsiaalministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium oma valitsemisala asutustega, Riigikantselei, Kaubandus-Tööstuskoda ja kodanikuorganisatsioonid (seni on soovi osaleda avaldanud ühing Korrupsioonivaba Eesti).

Strateegias kavandatud tegevuste elluviimisest jooksva ülevaate saamiseks hinnatakse igal aastal selle täitmise seisu. 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 kokkuvõtete alusel koostatakse Justiitsministeeriumi koordineerimisel aruanne strateegia täitmise kohta. Strateegia esitatakse hiljemalt iga aasta märtsis Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks.

Strateegia vaadatakse läbi ja seda ajakohastatakse vajadusel kord aastas enne järgmise aasta eelarve planeerimist. Ettepanekud strateegia täiendamiseks esitatakse valitsusele koos iga-aastase strateegia täitmise aruandega.

Strateegia 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 ta kooskõlastab ministeeriumide ja Riigikantseleiga ning esitab hiljemalt 31.05.2013 Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks.

#### Strateegia koostamine

Strateegias sisalduva analüüsi ja lahenduste väljatöötamiseks moodustas justiitsminister 24.08.2007 käskkirjaga nr 163 töögrupi, kuhu kuulusid:

Martin Hirvoja

Justiitsministeerium

Mari-Liis Sööt (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	Kaitsepolitsei
Pille Hamer	Politsei
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	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Aare Pere <sup>2</sup>	Tartu Ülikool
Timo Vijar	ARK
Jarno Habicht <sup>3</sup>	WHO esindaja Eestis, Maailma Terviseorganisatsioon
Liina Käiro	Tartu Ülikool
Tarmo Porgand	Rahandusministeerium
Juha Keränen	Politsei / Soome Justiitsministeerium
Deevi Asbaum	Konkurentsiamet
Agu Laius	Jaan Tõnissoni Instituut
Ain Kabal	Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtete Assotsiatsioon (EVEA)
Erika Luks	Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon

Strateegia koostamist koordineeris Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna kriminaalteabe ja –analüüsi juhataja Mari-Liis Sööt (Liiv), [mari-liis.soot@just.ee](mailto:mari-liis.soot@just.ee), 6208223.

<sup>2</sup> Osales tervishoiusektorit puudutava osa väljatöötamisel.

<sup>3</sup> Esitas arvamuse kooskõlastusringil.

# 1. HETKEOLUKORRA ANALÜÜS

Hetkeolukorra analüüs põhineb sotsioloogilistel uuringutel ja riiklikul kriminaalstatistikal. See annab üldisema ülevaate olukorrast, valdkondade analüüsid on eraldi peatükkides.

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

Korruptsiooniuuringu raames küsitleti kolme sihtrühma: Eesti elanikke (503), avaliku sektori töötajaid (1321) ja ettevõtete juhte (500). Uuringu aruanne on üleval veebis [www.korruptsioon.ee](http://www.korruptsioon.ee) ning ilmunud ka kriminaalpoliitika uuringute sarjas trükisena (nr 6).

*Korruptsiooni peab probleemiks 67% Eesti elanikest ja 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 peab 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%), on viisakad ning abivalmid (72%). Hinnang ametnikesse on muutunud positiivsemaks.

*Avaliku sektori töötajad suhtuvad korruptsiooni sallimatult, võrreldes muust rahvusest isikutega on sallimatud ka eestlased.*

6. Hoiak korruptsiooni suhtes on paari aasta jooksul mõnevõrra rangemaks muutunud.
7. Avaliku sektori töötajad on korruptsiooni määramisel rangemad kui elanikud ja ettevõtjad. Nad peavad eetilisel küsitavaid tegvusi sagedamini korruptsiooniks kui teised uuritud rühmad.
8. Avaliku sektori töötajatest defineerivad korruptsiooni leebemalt riigiametite ja inspeksioonide ning haldusala asutuste töötajad.
9. Korruptsiooni suhtes on eri küsitlusrühmade põhjal sallimatud eestlased, madalama haridusega inimesed ja Tallinna elanikud.
10. Tallinna elanikud eristuvad teistest nii korruptsiooni defineerimisel kui selle aktsepteerimisel: korruptsiooni defineerivad nad rangemalt ning ka aktsepteerivad seda vähem.

*Korruptsiooni peetakse rohkem levinuks Tallinnas.*

11. Korruptsiooni peavad rohkem levinuks Tallinna ettevõtjad, samuti need avaliku sektori töötajad, kelle töökoht on Tallinnas.
12. Korruptsiooni peavad mõnevõrra levinumaks õiguskaitseorganite töötajad ja poliitiline ametnikkond. Nende hinnangul on altkäemaksud levinud trahvide ärahoidmiseks ja soodsate otsuste tegemiseks, vähem aga näiteks töökoha saamiseks<sup>4</sup>.
13. Teistega võrreldes leiavad naised, mitte-eestlased ja lõunaeestlased enam, et altkäemaksud 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

<sup>4</sup> 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% ministeeriumide jms esindajatest.

hinnangud korruptsiooni levimuse kohta olid ühtviisi kõrged, sõltumata sellest, kas tegemist on kohaliku või riigi tasandiga. Need ettevõtjad, kelle ettevõtte töötaja on käitunud korruptiivselt, peavad korruptsiooni üldiselt enam levinuks.

*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 ja 5% on viinud neile kingituse viimase aasta jooksul. 12% inimestest teab kedagi, kes on maksnud altkäemaksu või viinud ametnikule kingituse.

16. Kõige sagedamini on elanikelt altkäemaksu soovitud juhilubade taotlemisel, sõiduki registreerimisel ja tehnoulevaatusel (19%). Sageduselt järgnevad altkäemaksu küsimine kokkupuutel arstidega, politseiga ning koolide või lasteaedadega, kõikide nende 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 suuremaks probleemiks.

18. Virumaa elanikel on aga suurem altkäemaksuga kokkupuute risk juhiloa saamisel, sõiduki registreerimisel või tehnoulevaatusel (44%) ja arstidega suheldes (30%). Tallinna elanikud eristuvad aga selle poolest, et neilt on altkäemaksu nõutud rohkem kooli, ülikooli või lasteaiaga suheldes (20%). Lõuna-Eesti elanikud märkisid teistest enam oma kokkupuudet altkäemaksu nõudmisega politseiga suheldes (21%), piiri ületamisel (22%) ja kohaliku omavalitsusega 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% ettevõtjatel on altkäemaksu soovitud. Ettevõtjatel on kõige enam viimase aasta jooksul nõutud altkäemaksu sõiduki registreerimisel või tehnoulevaatusel (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 maksanud 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 ja 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. Eri korruptsioonivormidega on viimase aasta jooksul isiklikult kokku puutunud 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, vanuseliselt 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 käituksid 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-eestlasi (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 töötavaid 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 vastuvõtlikumad nooremad ettevõtjad.

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

32. Õiguskaitseorganitele teatas korruptsioonist vaid 1% elanikest, 5% avaliku sektori töötajatest ja 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 ja riigiinstitutsioonide usaldusväärsus on omavahel seotud nähtused.

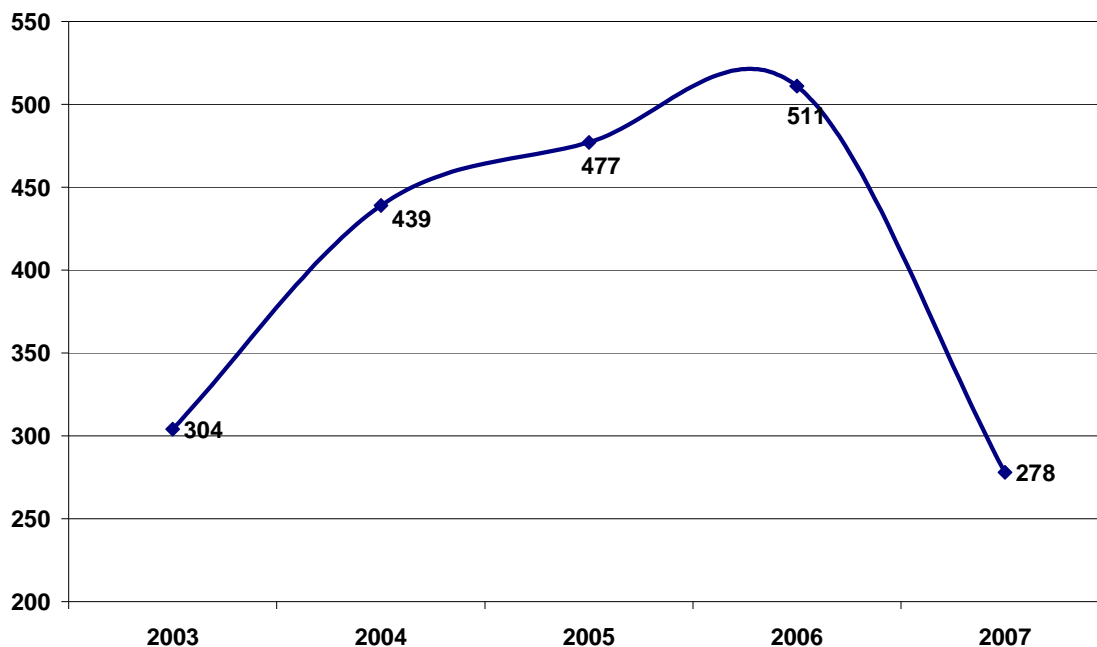
34. Mida vähem inimesed usaldavad riigivõimu institutsioone, seda ulatuslikumaks peavad nad korruptsiooni.

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

2007. aastal registreeriti 278 ametialast kuritegu, mis on poole vähem kui 2006. aastal. Kui 2006 moodustasid ametialased kuriteod 1% kogu registreeritud kuritegevusest, siis 2007. aastal veelgi vähem – vaid 0,5%.



Joonis 1. Registreeritud ametialased kuriteod 2003-2007

Sellise suure languse põhjustasid peamiselt muudatused karistusseadustikus. Nimelt, ametialaste kuritegude koosseisu muudeti 2007. aastal – 15.03.2007 jõustus karistusseadustiku muudatus, millega tunnistati kehtetuks

kaks koosseisu: ametiseisundi kuritarvitamine (§ 289) ja ametialane lohakus (§ 290). Samas lisandusid uute ametialaste kuritegudena riikliku järelevalve ebaseaduslik teostamine (§ 291<sup>1</sup>), toimingupiirangu rikkumine (§ 300<sup>1</sup>) ja notari poolt teadvalt ebaseadusliku ametitoimingu tegemine (§300<sup>2</sup>).<sup>5</sup>

Alates märtsist on omastamise puhul raskendav asjaolu see, kui selle on toime pannud ametiisik (§ 201, lg 2, p3) – selliseid juhtumeid oli 2007. aasta jooksul 46<sup>6</sup>. Lisaks muudeti kelmus ametiisiku poolt raskendavaks asjaoluks (§ 209, lg 2, p 1<sup>1</sup>). Kelmus ei kuulu küll karistusseadustiku struktuuris ametialaste kuritegude hulka, ent kuna uue eelnõu kohaselt tunnistati kehtetuks ametiseisundi kuritarvitamine, täpsustati kelmuse koosseisu. Samas nimetatud alusel ei registreeritud 2007. aastal ühtegi kelmust. Sarnasel põhimõttel loodi ka usalduse kuritarvitamise koosseis (§ 217<sup>2</sup>), mis on oma olemuselt varavastane kuritegu, ent kui usaldust kuritarvitab ametiisik, kuulub see oma tüübilt ametialaste kuritegude hulka. Usalduse kuritarvitamine ametiisiku poolt on näiteks see, kui ametiisik teeb mõne tehingu kohaliku omavalitsusüksuse nimel ja tekitab sellega KOV-le suuri varalisi kahjusid. Kuigi statistika ei võimalda täpselt eristada isikuid, kes usaldust on kuritarvitanud, võib öelda, et 2007. aastal registreeriti 17 usalduse kuritarvitamise kuritegu, millest menetluses olevatest kriminaalasjadest olid vaid üksikud seotud avalikus sektoris töötava ametiisiku poolsete kuritarvitustega.

Kõige levinumaks ametialaseks kuriteoks oli võimuliialdus, mis moodustasid 29% ametialastest kuritegudest. Enamus nendest juhtumitest olid soetud turvatöötajate ning politseinikega.

**Tabel 2. Registreeritud ametialased kuriteod<sup>7</sup>**

Kuriteoliik	KarS	2007
Omastamine ametiisiku poolt	§ 201 (2), 3	46
Kelmus ametiisiku poolt	§ 209 (2), 1 <sup>1</sup>	0
<i>Ametiseisundi kuritarvitamine</i>	§ 289	15
<i>Ametialane lohakus</i>	§ 290	4
Võimuliialdus	§ 291	67
Riikliku järelevalve ebaseaduslik teostamine	§ 291 <sup>1</sup>	2
Andmekogu pidamise nõuete rikkumine	§ 292	0
Pistise võtmine	§ 293	23
Altkäemaksu võtmine	§ 294	27
Pistise vahendus	§ 295	1
Altkäemaksu vahendus	§ 296	2
Pistise andmine	§ 297	6
Altkäemaksu andmine	§ 298	50
Mõjuvõimuga kauplemine	§ 298 <sup>1</sup>	1
Ametialane võltsimine	§ 299	26
Riigihangete teostamise nõuete rikkumine	§ 300	3
Toimingupiirangu rikkumine	§ 300 <sup>1</sup>	4
Notari poolt teadvalt ebaseadusliku ametitoimingu tegemine	§ 300 <sup>2</sup>	1
Kokku		278

Kuna ametiseisundi kuritarvitamise ja ametialase lohakuse kuritegusid sai registreerida vaid kuni märtsini, on võrreldes 2006. aastaga langenud nimetatud kahe kuriteo registreerimiste arv rohkem kui kahe-kolmandiku võrra. Ent vähenenud on ka altkäemaksu vahendamise (13lt 2le) ja ametialase võltsimise (176lt 26le) kuritegude arv.

Ametialaste võltsimiste arv oli 2005. aastal 30, ent kasvas 2006. aastal oluliselt ning 2007. aastal normaliseerus taas. Nende arvu tõstsid 2007. aastal oluliselt Ida-Virumaal aset leidnud juhtumid, kus võltsiti ca 200 dokumendi ringis, et petta riigilt välja töötü abiraha – paljud need registreeriti erinevate kuritegudena<sup>8</sup>, kuigi nendega olid seotud vaid paar inimest.

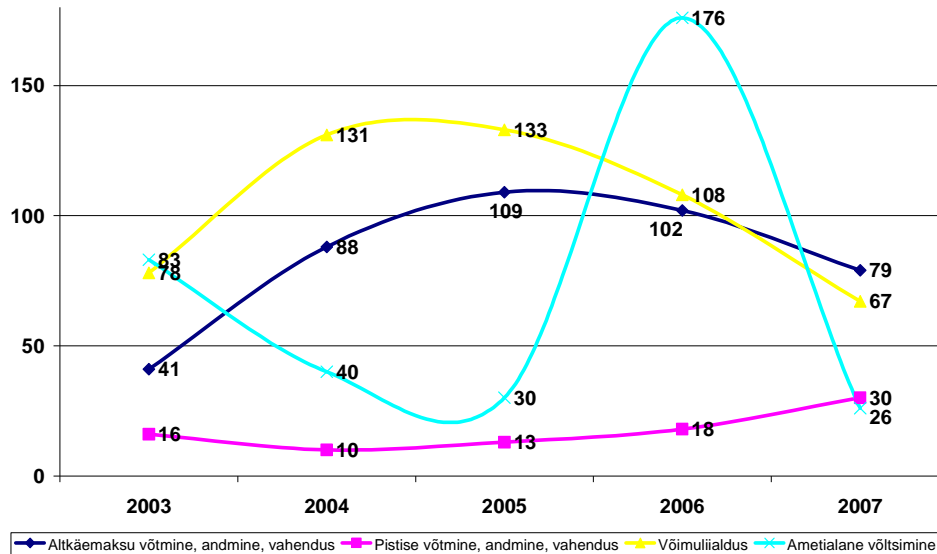
Kõige enam tõusis 2007. aastal pistise võtmise (10lt 23le) ning altkäemaksu andmise (42lt 50le) osakaal.

<sup>5</sup> Täpsustati ka andmekogu pidamise nõuete rikkumise (§ 292) ning ametialase võltsimise (§ 299) koosseisusid. Lisaks võib korruptsioonikuritegudena käsitleda ka osa uusi 15.03.2007 jõustunud õigusemõistmisvastaseid kuritegusid, nagu kohtunikuabi poolt ebaseadusliku kohtulahendi tegemine (§ 311<sup>1</sup>), vääртеomenetluses ebaseadusliku otsuse tegemine (§ 311<sup>2</sup>), süüteoemenetluse teadvalt ebaseaduslik lõpetamine (§ 311<sup>3</sup>), kriminaalasja kohtueelse menetluse ja jälitusmenetluse andmete ebaseaduslik avaldamine (§ 316<sup>1</sup>) ja kohtutäituri poolt vara ebaseaduslik arest ja müük (331<sup>3</sup>).

<sup>6</sup> Omastamisi kokku registreeriti 967.

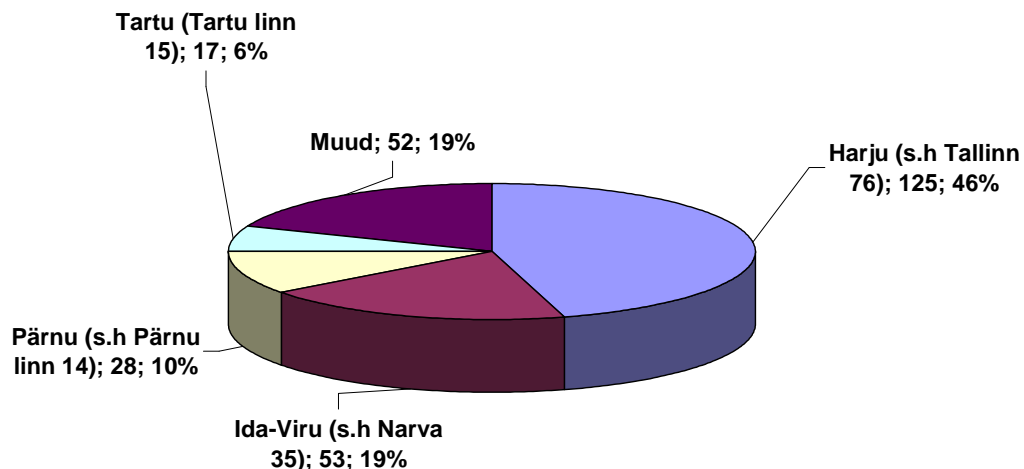
<sup>7</sup> Samaselt 2006. aastaga ei registreeritud 2007. aastal erakonnaalaseid kuritegusid (§ 402<sup>1</sup> ja § 402<sup>2</sup>).

<sup>8</sup> Kuna vastav koosseis ei näe ette korduvust, mis võimaldaks neid ühe ja sama kuriteona registreerida, kajastusid need statistikas erinevate kuritegudena.



**Joonis 2.** Mõned ametialased kuriteod liigiti

Suurem osa ametialastest kuritegudest registreeriti 2007. aastal Tallinnas (35%) ning Narvas (12%). Ülejäänud suuremates linnades registreeritud ametialased kuriteod moodustasid alla 10%: näiteks 6% Tartus ja 5% Pärnus. Võrreldes möödunud aastaga on Tallinna osakaal oluliselt kasvanud, samas Narva osakaal ametialastest kuritegudest on langenud – meenutada tasub ka seda, et eelmise aasta statistikas ei kajastunud ametiisiku poolt toime pandud omastamise süüteo. Siiski pandi suur osa altkäemaksukuritegudest toime Ida-Virumaal (32 79st) ja enamik neist Narvas (11 altkäemaksu võtmise kuritegu, 19 andmise kuritegu), suurem osa võimuliialdustest toimus aga Tallinnas (38 42st). Kui 2006. a registreeriti Pärnus suhteliselt palju pistise andmise juhtumeid, siis 2007. aastal registreeriti seal 6 pistise võtmist (kokku 9).



**Joonis 3.** Registreeritud kuriteod piirkonniti

Ametialased kuriteod eristuvad teistest kuritegudest selle poolest, et sageli konkreetset ohvrit polegi. Altkäemaksu puhul on kasusaajaks nii andja kui saaja, samal ajal kannatavad reeglina need inimesed, kes on altkäemaksu tõttu pidanud järjekorras kauem seisma vms. Korruptsiooniuringu<sup>9</sup> kohaselt arvab 7% elanikest, et nad on

<sup>9</sup> Liiv, M-L; Aas, K. 2007. Korruptsioon Eestis. Kolme sihtrühma uuring 2006. Justiitsministeerium ja Tartu Ülikool

korruptsiooni tõttu kannatada saanud. Enamik 2007. aastal registreeritud ametialaste kuritegude tõttu kannatanutest olid võimuliialduse ohvrid (49), kellest 84% olid mehed ja kellest suurem osa elas Tallinnas (34). Ametialastes kuritegudes selgitati välja 138 kahtlustatavat<sup>10</sup>. Tüüpiline ametialase kuriteo toime pannud (kahtlustatav) isik oli keskealine Eesti kodakondsusega mees ning kuriteo sooritas ta üks:

- 72% olid mehed;
- 42% olid 40-55-aastased;
- 88% olid Eesti kodakondsusega;
- 85% pani kuriteo toime üks.

Ametialastes kuritegudes kahtlustatavate hulgas oli keskmiselt rohkem naisi (28%) kui kuritegudes kahtlustatavate hulgas üldiselt (10%). Ametialases võltsimises kahtlustatavate hulgas oli koguni 38% naisi ning altkäemaksu andjate hulgas 32%. Vanusegruppe vaadates olid altkäemaksu andmises ja võtmises kahtlustatavate hulgas veidi nooremad inimesed kui ametialastes kuritegudes üldiselt: nendest üle poole olid alla 39-aastased. Kui valdavalt olid ametialastes kuritegudes kahtlustatavad Eesti kodanikud, siis altkäemaksu andjate hulgas oli kodakondsuseta isikuid ja Vene kodanikke keskmisest rohkem (mõlemad 12%).

2007. aasta jooksul saadeti kohtusse 51 isikut, kes olid seotud raske või organiseeritud korruptsiooniga (2006. a 199 süüdistatavat). Nende hulgas oli ka ajakirjanduses kõneainet pakkunud Murru vangla ametialased kuriteod, kus mitmed vanglaametnikud olid seotud kinnipeetavate vanglahierariiaga, mille tõttu ka üks kinnipeetav elu kaotas<sup>11</sup>. Raskete korruptsioonikuritegude hulgas on ka juhtum, kus ARK-i kaks peaspetsialisti võtsid vahendaja kaudu altkäemaksu juhilubade väljastamise eest 2006. aastal poole aasta jooksul. Samuti juhtumid, kus Narva tolliametnikud jätsid tahtlikult teostamata Eestisse sissetoodavate kaupade tollikontrolli, mille eest said salakaubavedajatelt altkäemaksu kauba, raha ja muude hüvede näol.

Suurem osa ametialastest kuritegudest saadeti kohtusse kokkuleppemenetluses (133) ja üldmenetluses (44). Üldmenetluses saadeti kohtusse peamiselt ametiseisundi kuritarvitamise ning altkäemaksu juhtumeid, samas kui kokkuleppemenetluse valdava osa moodustasid võltsimised. Keskmiselt kulus ühe ametialase kuriteo kohtueelseks menetlemiseks koos omastamise kuritegude menetlemisega 16 kuud<sup>12</sup>, ilma selleta aga 13 kuud: üldmenetluses kulus 18 kuud (Ilma omastamiseta 15 kuud), samas lihtmenetluses 12 kuud. Kõige pikemalt menetleti omastamise kuritegusid (1,8 kuud) ja nüüdseks kehtetuid ametiseisundi kuritarvitamise ja ametialase lohakuse kuritegusid (1,5 aastat).

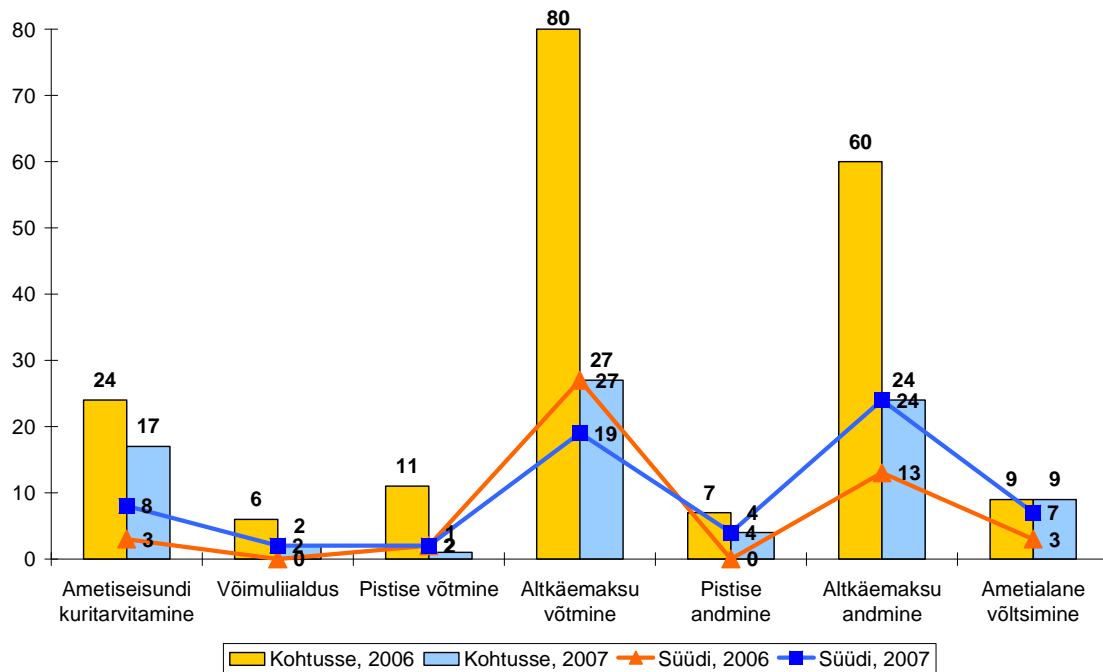
Lõpliku menetlusotsuse sai 2007. aastal 220 ametialast kuritegu, mis teeb tuvastamise määraks 79% (2006. aastal 46%). Kohtusse saadeti neist 202 kuritegu ja 109 isikut, mis tähendab, et mõni isik pani toime mitu kuritegu. Oportuniteediga (KrMS § 202) lõpetati kriminaalasjad 18 isiku suhtes ja kuriteos. Ühele omastamises süüdistatud isikule, kelle suhtes lõpetati kriminaalasi, määrati ka üldkasulik töö (ÜKT) 60 tundi. Teistele ametialaste kuritegude toimepanijatele ei määratud küll kordagi ÜKT-d, ent kes pidid tasuma riigile teatud rahasumma. Kõige suurem oli see keskmiselt altkäemaksu vahenduse (30 000 krooni) ning võtmise puhul (27 500 krooni) ja kõige väiksem võimuliialduse puhul (2500 krooni).

Vaadates vaid kohtusse saanud ametialaseid kuritegudest kõige levinumaid, siis võrreldes 2006. aastaga on langenud kohtutes altkäemaksu kuriteos süüdistatavate inimeste arv. 2006. aastal saabus kohtusse 80 altkäemaksu võtmises ja 60 altkäemaksu andmises süüdistatavat isikut, süüdi mõisteti samal aastal vastavalt 27 ja 13 isikut. 2007 aastal saabus samuti kõige enam altkäemaksu kuritegudes süüdiustavat: 27 altkäemaksu võtjat ning 24 altkäemaksu andjat, süüdi mõisteti vastavalt 19 ja 24. Suurem osa ametialastes kuritegudes süüdimõistetutest reaalselt vabadusekaotust kandma siiski ei lähe, neile mõistetakse kas tingimisi karistus või allutatakse käitumiskontrollile. Neile, kellele määratakse reaalne vabadusekaotus, ulatuvad kinnipidamistähtjad ühest kuust kuni 3,5 aastani. 2007. aastal vanglast vabanenutest viibis kinnipidamiskohas ühest kuust kuni kaheksa kuuni.

<sup>10</sup> Sotsiaaldemograafiliste tunnuste arvutamisel on arvestatud lisaks ametialaste kuritegude peatükis toodud süütegudes kahtlustatavatele ka KarS § 201, lg 2, p3 (omastamine ametiisiku poolt) kahtlustatavatega.

<sup>11</sup> Vt nt Põld, T. 2008. Murru vanglas oli võim autoriteetsete vangide käes. Postimees, 18.01.2008. <http://www.postimees.ee/180108/esileht/siseuudised/306889.php>

<sup>12</sup> Kuna omastamise asju lahendati üldmenetluses, siis tõstis see keskmise kõrgeks.



Joonis 4. Kohtusse saanud ning süüdi mõistetud isikud

## 2. STRATEEGILISED EESMÄRGID, MEETMED JA TEGEVUSED

### I eesmärk: korrupsiooni vältimine era- ja mittetulundussektoris

#### *Olukorra kirjeldus*

##### 1.1. Korrupsioon erasektoris ja konkurentsivõtte

Korrupsioon on kõige levinuma definitsiooni kohaselt ametikoha ära kasutamine isiklikes huvides. Ühest küljest võib korrupsioon avalduda avaliku ja erasektori suhetes, teiselt poolt aga erasektori sees. Korrupsioon erasektoris tähendab olukorda, kus ettevõtjad lepivad omavahel kokku põhjendamatutes eelistes ning saavad sellest kas isiklikku kasu või kasu oma äriühingule (nt konkurentsireeglite rikkumine). Korrupsioon avaldub väga erinevates vormides ning seetõttu on ühtset definitsiooni keeruline leida. Näiteks on korrupsiooniga erasektoris tegu siis, kui üks ja sama äriühing täidab konfliktseid ülesandeid ning samal ajal nii auditeerib kui ka nõustab finantskriisis vaevlevat ettevõtjat; või näiteks juhul, kui kaks ettevõtjat lepivad omavahel hindades kokku ja kahjustavad sellega ausat konkurentsi. Samuti on korrupsioon 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. Pettusega ei ole tegemist, kui kogutakse turu uurimise käigus turuteavet tarbijate, konkurentide, klientide jts kohta, küll aga siis, kui varastatakse teise ettevõtja ärisaladusi (näiteks toote retsept) või töödeldakse seadusvastaselt isikuandmeid. Kirjeldatud pettused ei ole korrupsioon *per se*, ent võivad olla korrupsioon sellisel juhul, kui äriühingu töötaja müüb teise ettevõtja töötajale edasi äriühingu ärisaladusi.

Eestis arvab 9% ettevõtjatest<sup>13</sup>, et nende tegevusalal on levinud turukokkulepped. Kokkulepped turu jagamiseks arvatakse olevat rohkem levinud transpordi- ja sidesektoris (1/4). Eestis pole aga täpsemalt uuritud, kui suureks probleemiks on korrupsioon erasektoris, milliseid korruptiivseid tehinguid erasektoris tehakse, milline on korrupsioonist tulenev kahju ettevõtlussektorile jne.

Rahvusvahelisel tasandil on kõige rohkem analüüsitud kartelle<sup>14</sup>. 27% (260st) aastatel 1990–2005 tuvastatud rahvusvahelisest kartellist olid globaalsed, st osapooled tegutsesid vähemalt kahel kontinendil. Selliste kartellide peamised osapooled olid Lääne-Euroopa, Põhja-Ameerika ja Kagu-Aasia ettevõtjad. 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 regiooni viitab eelkõige kartellidevastasele tegevusele kui tegelikule kontsentratsioonile, mujal maailmajagudes puudub ressurss ja ilmselt ka piisav tahe selliste kuritegude menetlemiseks<sup>15</sup>.

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 esines 1990–2005 kõige rohkem (80%) kartelle tootmisettevõtjate hulgas. Neist kõige enam oli kartelle keemiatööstuses (eelkõige orgaaniliste kemikaalide, vitamiinide tootjad), mis moodustasid 30% kartellidest. Levinumad olid kartellid ka tubakatootjate (8%), mitmetallidest mineraalide tootjate (8%), paberitootjate (5%), kummi- ja plastmassitootjate (5%) hulgas. Umbes 20% kartellidest moodustasid lõpptarbijale suunatud toodete tootjad.

Viimasele kümnele aastale on iseloomulik, et kartellikuritegusid menetletakse üha rohkem, samas moodustatakse kartelle globaalse majanduse tingimustes rohkem. 260-st nimetatud kartellist lõpetati menetlus 21 puhul koosseisu puudumise tõttu, seega 90–95% juhtumitest (mitmel pole veel lahendust) võivad saada sisulise 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, otsus

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Nt Connor, J.M. 2006. Effectiveness of Antitrust Sanctions on Modern International Cartels. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 6: 195–223

<sup>15</sup> 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 kahtlustatavaid firmasid, kes informeerivad uurimisasutusi turul toimuvatest kokkumängudest, mida ei ole veel uurima hakatud.

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 konkurentsikuriteo eest on 3 aastat vangistust, juriidilisele isikule rahaline karistus kuni 250 miljonit krooni. Lisaks on konkurentsiseaduses ette nähtud väärteokaristused kergemate rikkumiste eest (§§ 73<sup>1</sup>, 73<sup>5</sup>, 73<sup>6</sup>, 73<sup>7</sup>). Füüsilistele isikutele ettenähtud maksimaalne karistus konkurentsiväärteost eest on arest, juriidilisele isikule rahaträhv kuni 500 000 krooni.

Eesti konkurentsialased õigusaktid ei käsitle otseselt rahvusvaheliselt tunnustatud leebusprogrammide<sup>16</sup> rakendamise võimalust. Samas võimaldavad KrMS-i üldsätted prokuröri ka konkurentsikuritegude puhul teatud juhtudel kriminaalmenetluse lõpetada isegi siis, kui kuriteo toimepannud isikud on kindlaks tehtud (eelkõige KrMS §-d 202 ja 205).

Kriminaalmenetluse lõpetamist konkurentsikuritegude puhul on seni otse käsitletud üksnes riigi peaprokuröri poolt KrMS § 213 lg 5 alusel 20.12.2005 antud juhises<sup>17</sup> (kehtib uues redaktsioonis alates 12.04.2007), mille järgi võib KarS §-s 400 käsitletud teo korral (konkurentsi kahjustav kokkulepe, otsus ja kooskõlastatud tegevus) 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 kohe 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, juht ega ole sundinud teist isikut kartellis osalema.

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

### Konkurentsiväärteoste menetlemine

#### 1) Konkurentsiamet

Konkurentsialaste väär- ja kuritegude menetlemisega tegeleb Konkurentsiamet. Konkurentsiamet teostab ka üldist riiklikku järelevalvet konkurentsiseaduse täitmise üle (KonkS § 54). Kriminaalasjade vähesuse tõttu tegeles nt 2006. a kriminaalmenetlusega Konkurentsiametis peamiselt vaid kaks ametnikku, milleks kulus asutuse eelarvest ~61 000 krooni (~0,6% kogueelarvest). Praeguse seisuga töötab Konkurentsiametis 23 töötajat (kokku on Konkurentsiametis 81 ametikohta)<sup>18</sup>.

#### 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 Ringkonnaprokuratuur on konkurentsikuritegude uurimine majandus- ja korruptsioonikuritegude osakonna ühe ringkonnaprokuröri pädevuses, Lõuna Ringkonnaprokuratuur Tartu II osakonna pädevuses, Lääne Ringkonnaprokuratuur ühe ringkonnaprokuröri ja ühe prokuröri abi pädevuses, Viru Ringkonnaprokuratuur kolme ringkonnaprokuröri (igas osakonnas üks) pädevuses. Riigiprokuratuur ei ole eraldi konkurentsialaste kuritegude uurimise pädevust sätestatud tööjaotuskavas ühelegi riigiprokurörile, kuid vajaduse korral ollakse valmis juhtima ka selliseid menetlusi, nt kui tegemist on rahvusvahelise konkurentsikuriteoga.

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

**Tabel 3. Väärteost- ja kriminaalmenetlused<sup>19</sup>**

Aasta	Alustatud	Lõpetatud	Hetkel menetluses	Karistusega lõppenud
-------	-----------	-----------	-------------------	----------------------

<sup>16</sup> Leebusprogramm tähendab nii füüsiliste kui juriidiliste isikute kas täielikku immuunsust karistuse eest või leebust karistuse määramisel, juhul kui isik on esimesena teavitanud õiguskaitseorganit oma osalusest kartellis või esitanud määrava tähtsusega tõendeid või aidanud muul moel oluliselt kaasa kartellijuhtumi paljastamisele, milles ta on ise osaline.

<sup>17</sup> Riigi peaprokuröri juhise (KrMS § 213 lg 5) näol on tegemist eelkõige prokuratuuri ja uurimisasutuste sisemiseks kasutamiseks mõeldud dokumendiga, mille peamiseks eesmärgiks on tagada seaduste ühtlane kohaldamine ja kriminaalmenetluse ressursside otstarbekas kasutamine.

<sup>18</sup> 1. jaanuaril 2008.a toimunud ühinemisega koondati endise Sideameti, Konkurentsiameti, Raudteespektsiooni ja Energiaturu Inspektsiooni sarnased tegevused ja funktsioonid konkurentsijärelevalve, hinnaregulatsiooni ja turgude analüüsi vallas ühe asutuse – Konkurentsiameti pädevusse.

<sup>19</sup> Andmed rajanevad Kriminaalmenetlusregistril.

	Väärteod	Kuriteod	Väärteod	Kuriteod	Väärteod	Kuriteod	Väärteod	Kuriteod
<b>2005</b>	7	3	3	2	2	1 <sup>20</sup>	2 <sup>21</sup>	0
<b>2006</b>	1	0	0	0	1	0	0	0
<b>2007</b>	1	0	0	0	0	0	1 <sup>22</sup>	0
<b>KOKKU</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>0</b>

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

Konkurentsivõitluste menetlusi on Eestis vähe. Kuna tõenäoliselt konkurentsireeglite rikkumist esineb praktikas siiski rohkem, kui seda näitab kuritegevusstatistika, siis on väheste menetluste põhjuseks arvatavasti eelkõige selle kuriteoliigi olemus ja menetlusasutuste vähene suutlikkus.

Kokkuvõtlikult öeldes on konkurentsikuritegude avastamisel ja nende vastu võitlemisel peamiseks probleemiks vähene uurimissuutlikkus. Eestis ei ole rakendatud konkurentsikuritegusid käsitlevat leebusprogrammi. Ka ei ole ettevõtjad (ja ühiskonnas laiemalt) teadvustanud endale selle probleemi olemust ega seda, mis üldse on konkurentsi kahjustav kokkulepe ning et teatud kokkuleppeid sõlmides võidakse toime panna kuritegusid.

### Leebusprogramm

Puutumatus 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 töendamiseseme asjaolude väljaselgitamisel saadud abiga) ja 202 (oportuuniteediga lõpetamine), samuti lihtmenetluste, eriti kokkuleppemenetluse kohaldamine annavad esmapilgul piisava raamistiku leebusprogrammi rakendamiseks. Peamine probleem praeguste seaduste puhul on aga see, et kõikide ülalnimetatud võimaluste kohaldamine sõltub prokuröri otsusest, mistõttu kartellikuriitost teatajal või selle uurimisele kaasatajal puudub kindlus tema suhtes kohaldatavate meetmete suhtes. Samuti tuleb arvestada, et tegemist on Eesti õiguses uue ja innovaatilise instituudiga, millesse ettevõtjate hulgas suhtutakse teatud määral skeptiliselt. Seetõttu on parlamentaarsetele riigile kohane, et leebusprogramm kehtestatakse pärast arutelusid Riigikogus.

2) *Leebusprogramm peab sisaldama piisavaid garantiisid riigiga koostööle asunud ettevõtjatele.*

Nii USA kui ka Euroopa kogemus kinnitavad, et tulenevalt kartelli salajasest, kollektiivsest ja tihti vandenõulisest iseloomust on leebusprogrammide rakendamiseks vajalikud täpsed tingimused, millal rakendatakse puutumatus. USA 1993. aasta leebusprogrammi reformi üks peamisi põhjusi oli see, et varasem programm oli liiga ebamäärane ega andnud ettevõtjale küllalt garantiisid ega selgust, mis juhtub temaga pärast seda, kui ta otsustab esimesena kartelist ette kanda. Pärast seda muudatust suurenes kartellidest teatamine 20 korda. Ka OECD rõhutab rahvusvahelise leebusprogrammide analüüsis asjaolu, et selgus ja kindlus puutumatus ja leebuse rakendamisel on kriitilise tähtsusega selliste programmide eduks. Selgus ja kindlus ei pea tingimata tähendama täiesti automaatset puutumatus sarnaselt USA-ga, kuid kindlasti peavad olema selged kriteeriumid välja töötatud ning avalikkust või vähemalt ettevõtjate ühendusi neist teavitatud. Oluline on ka juba protsessi alguses sõlmida tingimuslik garantiikirj või kirjalik kokkulepe, kus määratakse kindlaks kartellikuriteo täpne maht ja puutumatus saamise tingimused.

Teise olulise muudatusena, mis on ka EL programmi üheks tunnuseks, lisati USA programmi puutumatus võimaldamine ka juhtudel, kui uurimine on juba alanud, tingimusel et esimene kartelliosaline, kes oma osaluse üles tunnustab, esitab ühtlasi nn suitseva püstoli<sup>23</sup> laadis tõendeid.

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

<sup>20</sup> Nimetatud kriminaalasja menetles Kaitsepolitsei.

<sup>21</sup> 1. juhul KonkS § 73-5 lg 2 alusel rahatrahv 100 000 EEK, 2. juhul KonkS § 73-5 alusel rahatrahv 250 000 EEK.

<sup>22</sup> KonkS § 73-6 alusel rahatrahv 20 000 EEK.

<sup>23</sup> I.k. "smoking gun", viitab veenvale tõendile, nagu on mahalastud inimese juures olev isik suitseva püstoliga.



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

#### 4) Leebusprogrammi rakendamise eelduseks on selle laialdane teadvustamine ettevõtjatele.

Leebusprogrammi toimimiseks on kriteeriumide selguse, kindluse ja nende rakendamise ennustatavuse kõrval hädavajalik ka avalikkuse, eelkõige ettevõtjate teadlikkus sellise programmi olemasolust. Näiteks Ühendkuningriigis avaldati leebusprogramm ja selle rakendamise kavatsus juba kaua aega enne uute, karmimate sanktsioonide jõustumist. Euroopa konkurentsiametkondade koostatud leebusprogrammide printsiipides nähakse hea halduspraktika lahutamatu osana seda, et programmi rakendamise eest vastutav ametkond teatab avalikkusele oma leebusprogrammi tingimused. Leebusprogrammi rakendamiseks on seega hädavajalik avalikustada programmi täistekst massimeedias ja tutvustada seda ettevõtjatele. Lisaks tuleb ettevõtjatele tutvustada konkurentsioiguse põhitõdesid samamoodi kui maksu- ja äriõigust

## 1.2. Korruptsiooni- ja eetikaalane teadlikkus ettevõtlussektoris

Korruptsiooniuringu<sup>24</sup> kohaselt on avaliku sektori töötajad võrreldes äriühingujuhtide ja tavaelanikega kõige informeeritumad korruptsioonist. Uuringu põhjal peavad ettevõtjad suurimateks ettevõtluse takistajateks kvalifitseeritud tööjõu puudust (74%) ja liiga bürokraatlikku asjaajamist (52%).

Kui mainitud kolmel sihtrühmal paluti etteantud loetelu alusel märkida, mida nad peavad korruptsiooniks ja milliseid tegevusi nad hukka mõistavad, siis kõige rangemini defineerisid korruptsiooni avaliku sektori töötajad (pidasid korruptsiooniks rohkem tegevusi) ning mõistsid seda ka kõige enam hukka. Samas ettevõtjatel sõltus tegevuse aktsepteeritavus rohkem tegevusest endast. Näiteks olukorda, kus ettevõtja helistab tuttavale ametnikule, et kiirendada ettevõtte dokumentide takerdunud menetlemist, 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](http://www.korruptsioon.ee) olemasolu teadis 14% ettevõtjatest ja 6% oli selle sisuga ka tutvunud. Vastavad näitajad avaliku sektori töötajate hulgas olid 26% ja 7%.

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

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). Isiklikult ametnikele on 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 kiirenenud asjaajamine (27%). Kõige sagedamini on ettevõtjad pidanud meelega või kingitust tooma kohalike omavalitsuste ametnikele (8%), aga ka notaritele ja kohtutäituritele (4%). Pooled altkäemaksu maksnud ettevõtjatest tunnistasid, et nad on seda teinud omal algatusel, 22% väitis, et seda on tehtud ametniku nõudmisel.

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

Ettevõtjad on isiklikult osalenud näiteks järgmistes tegevustes:

- 11% ettevõtjatest on viinud ametnikule kingituse;
- 7% on kasutanud tutvusi ametnikega, 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 asjus ametnikuga kokku;
- 4% on maksnud ametnikule soodustuse ja pääsenud seejärel trahvist;
- 1% on kasutanud ettevõtte raamatupidamises võltsitud arveid või teisi dokumente.

Korruptsiooniuringus eristusid selgelt primaarsektori ja kaubandus-teenindussektori ettevõtjad. Primaarsektorisse 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 ja kaubandus-teenindussektori ettevõtjad on teistega võrreldes rohkem kokku puutunud korruptsiooniga: nt 27% primaarsektori ettevõtete juhtidest tunnistasid altkäemaksu maksmist, samas näiteks sekundaarsektori (ehitus, mäetööstus, töötlev tööstus) ettevõtjatest tunnistas seda 4%. Lisaks tunnistas 19% primaarsektori ettevõtjatest, et neilt on altkäemaksu küsitud, sama tunnistas 15% sekundaarsektori ettevõtjatest. 27% primaarsektori ettevõtjatest, 22% kaubandus-teenindussektori ettevõtjatest, ent 3% sotsiaal- ja

<sup>24</sup> Justiitsministeerium ja Tartu Ülikool. 2007. Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2006.

isikuteeninduse ettevõtjatest on osalenud ise mõnes korruptiivses situatsioonis. Samal ajal on primaarsektori ettevõtjaid Eestis vähem kui näiteks transpordi-, side- ja finantsvahenduse ettevõtjaid ning absoluutarvudes tunnistasid altkäemaksu maksmist rohkem just viimased.

Umbes 1% korruptsiooniga kokkupuutunud ettevõtjatest teatas sellest õiguskaitseorganitele, rohkem räägiti juhtumitest sõpradele, lähedastele või kolleegidele (47%). Peamise põhjusena, miks ei teatatud õiguskaitseorganitele, märgiti et raske oleks tõestada, et tegemist on korruptsiooniga (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 kuni 5000-kroonist summat. Üle 5000 krooni on maksnud 10% korruptsiooniga kokku puutunud ettevõtjatest.

#### Korruptsiooni ennetavad sammud erasektoris

Eesti ratifitseeris OECD<sup>25</sup> rahvusvahelistes äritehingutes välisriigi ametiisikutele altkäemaksu andmise vastu võitlemise konventsiooni 23.11.2004<sup>26</sup>. OECD rõhutab teavitamise osatähtsust nii avalikus kui erasektoris. Näiteks Sloveeniale antud soovitusel tuuakse esile Sloveenia väheseid jõupingutusi avalikkuse ja erasektori teavitamisel<sup>27</sup>.

Korruptsioonil on tavaliselt rohkem kui üks osapool, näiteks altkäemaksu pakkuja ja vastuvõtja või riigihanke puhul hanget võita sooviv eraettevõtja ja hangete eest vastutav isik. Seetõttu ei ole mõeldav, et korruptsiooni ja pettusi saab ennetada vaid ühe poole kaudu. Seni on teavitustegevus ja kooolitus olnud suunatud valdavalt avalikele teenistujatele, vähem tähelepanu on pööratud erasektorile. Usutavasti tulenevad mitmed väiksemad rikkumised erasektoris ka asjaosaliste teadmatusel – ei tunta piisavalt õigusruumi ning selle reegleid. Justiitsministeeriumis valminud uuringust võib järeldada, et inimeste õigusteadlikkus on küllalt madal<sup>28</sup>.

Selleks et ettevõtjaid paremini informeerida, kavandab Justiitsministeerium koos Eesti Kaubandus-Tööstuskoja (EKTK) ning Eesti Keskliste ja Väikeettevõtete Assotsiatsiooniga (EVEA) seminarisarja. Sarja eesmärgiks on informeerida ettevõtjaid seadusemuudatustest, asjakohastest uuringutest ning planeerida ühiselt samme pettuste ja korruptsiooni ennetamiseks erasektoris. Seminaridel ei piirdata vaid kitsalt korruptsiooni käsitlevate teemadega, vaid antakse ülevaade ka muudest seotud teemadest (nt äriõigus, konkurentsioigus jne). Seminaride korraldamisel võetakse arvesse ka uuringute tulemusi, näiteks regionaalset ja sektorispetsiifikat kajastavaid tulemusi.

Seminarisarja põhimõtted:

- Seminarid peaksid toimuma 1-2 korda aastas ning olema osalejatele tasuta.
- Ühe seminari pikkuseks oleks 3 tundi.
- Seminari korralduse (ruumid, seminari vorm, registreerimine jms) eest vastutab JuM avalike suhete talitus.
- Seminaride sisu ja lektorite eest vastutab JuM koostöös EKTK ja EVEA-ga (teemade väljapakumine, lektorite leidmine).
- Potentsiaalsete osalejate leidmise eest vastutavad EKTK ja EVEA koostöös JuM-iga (osalejate leidmine, läbirääkimised).
- Iga seminari eesmärgiks ja tulemiks peaks olema kirjalikult formuleeritud küsimus, lahendamist vajav teema või järgmisel seminaril kajastamist vajav teema.
- Esimese seminari võimalikud teemad võiksid olla seotud majanduskuritegude regulatsiooniga; tuleks anda ülevaade ettevõtjate vastu ja nende poolt toime pandud õigusrikkumistest.
- Ühe seminari korraldamiseks tuleks planeerida kuni 30 000 krooni.

### **1.3. Korruptsioon mittetulundussektoris**

Mittetulundussektoris on korruptsioonioht ennekõike seotud mittetulundusühingute (MTÜ) ja avaliku võimu vaheliste suhetega. Korruptsioonioht tekib, kui MTÜ-dele üle antavate avalike ülesannete kord ei ole läbipaistev. Samuti suurendab korruptsiooniriski MTÜ-de rahastamise kord, kui see pole selge ja ühetaoline. Näiteks napib teavet kohaliku omavalitsuse ja kohalike MTÜ-de suhetest. Puuduvad andmed, milliseid MTÜ-sid ja millistel tingimustel kohalik omavalitsus rahastab. MTÜ-de rahastamise ühtse süsteemi väljatöötamiseks on valitsusprogrammi tegevuskavas kavandatud sellekohase kontseptsiooni väljatöötamine 2008. a III kvartaliks.

<sup>25</sup> Organisation of Economic Cooperation and Development e Majandusliku koostöö ja arengu organisatsioon: [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

<sup>26</sup> <http://www.korruptsioon.ee/6448>.

<sup>27</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/14/59/38883195.pdf>.

<sup>28</sup> Justiitsministeerium. 2007. Eesti elanike õigusteadlikkuse uuring. Õiguspoliitika osakond. Õigusloome ja õigusekeele talitus. <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=30815/Eesti+elanike+%F5igusteadlikkuse+uuring.pdf>.

Korruptsiooniriski suurenemisele aitab kaasa seegi, et erinevalt äriühingutest ja sihtasutustest ei pea MTÜ-de majandusaasta aruandeid äriregistri kaudu avalikustama, mis muudab mittetulundussektori läbipaistmatumaks<sup>29</sup>. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvaheline standard – FATF-i VIII erisoovitus – kohustab riike võtma meetmeid, et mittetulundusühingute tegevuse ja suuruse kohta oleks olemas piisav informatsioon ja andmed selle kohta, et ühing kasutab rahalisi vahendeid eesmärgipäraselt<sup>30</sup>.

Alates 2002. aastast kehtib kodanikeühenduste eetikakoodeks. Koodeks aitab avalikkusel ja ajakirjandusel hinnata MTÜ tegevust eetilise aspektist. Praegu ei tee ühendid omavahel koostööd korruptsiooniprobleemide või huvide konflikti teadvustamiseks ja infovahetuseks. Probleemidele viitav MTÜ asetab ennast halvemasse olukorda võrreldes nende ühendustega, kes kasutavad isiklike suhteid oma ühingu majandusolukorra parandamiseks. Korruptsioonivastane tegevus on väga väheste Eesti MTÜ-de huvi keskmes. Ainus spetsiaalselt korruptsioonivastasele tegevusele pühendunud MTÜ on Korruptsioonivaba Eesti (KVE), mis tegutseb rahvusvahelise korruptsioonivastase organisatsiooni Transparency International Eesti osakonnana. Positiivse näitena võib märkida ka Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu eurofondide võrgustikku, mille eesmärgiks on ühendustele asjakohase teabe edastamine, huvide konflikti ärahoidmine, euromiljonitega kaasneva korruptsiooniohu minimeerimine avalikustamise ja tootlejatele selgete ühetaoliste reeglite kehtestamise abil.

Vaba ja sõltumatu ajakirjandus on üks olulisi korruptsioonivastaseid vahendeid. Ajakirjandus on mänginud aktiivset rolli korruptsiooninähtuste avalikustamisel, nagu ajalehe Äripäev eksperiment 1999. aastal äriregistri altkäemaksuvõtmise paljastamisel. Kuid vähe on iseseisvat, õiguskaitseorganitest sõltumatut ajakirjanduslikku uurimistööd, mis jääb tegemata ennekõike oskuste puudumise tõttu. Väiksemates väljaannetes pärsib sellist tööd ka rahapuudus.

Eesti ajakirjanduses pidurdab korruptsiooniteematika kajastamist ajakirjanike ebapiisav pädevus õigus- ja eetikaküsimustes. Teadmatuses tehakse ka vigu, mis viivad eksitava teabe levitamiseni. Eestis ei ole süstemaatilist ajakirjanike täiendusõpet, harva toimuvad vaid üksikud ühepäevased seminarid. Kõige probleemsem on maakonna tasandi ajakirjanduse roll, korruptsiooni kajastamine maakonnalehtedes on harv. Maakonnalehtedel ei ole sellist majanduslikku sõltumatust nagu üleriiklikel väljaannetel, sest reklaamiturgi ei ole maakondades nii arenenud; lehe majanduslik nõrkus omakorda ei lase tal olla poliitiliselt sõltumatu. Kohalike võimukandjate ja kohalike ettevõtjate võimalikud korruptiivsed suhted jäävad maakonnalehes sageli kajastamata. Oma osa on siin ka infoallikate nappusel.

### *Eesmärgi saavutamiseks vajalikud meetmed ning tegevused*

#### **I eesmärk: korruptsiooni vältimine era- ja mittetulundussektoris**

**I eesmärgi mõju:** Konkurentsikuritegude menetlemine muutub professionaalsemaks, nende avastamine tõuseb ning neid kuritegusid hoitakse ära. Kõigile avalikult kättesaadavad majandusaasta aruanded tagavad MTÜ-de tegevuse läbipaistvuse ja hoiavad ära võimaliku korruptsiooniohu. Eetikakoodeksid aitavad koondada MTÜ-de tähelepanu korruptsiooniprobleemile ning seega tõuseb MTÜ-de teadlikkus korruptsioonist. MTÜ-de eurofondide võrgustik osaleb struktuurifondide alusdokumentide väljatöötamises, seirekomisjonides ning tagab struktuurifondide rakendamise ja toime läbipaistvuse. Erasektori teadlikkuse suurenemise abil ennetatakse korruptsioonijuhtumeid ning väheneb teadmatuses toimepandud süütegude arv. Kvaliteetsem meediakajastus aitab suurendada avalikkuse teadlikkust korruptsioonist ja juhtida õiguskaitseorganite tähelepanu võimalikele korruptsioonijuhtudele.

<b>1. Meede</b>	<b>Konkurentsikuritegude ennetamine ja kriminaalmenetluselase suutlikkuse suurendamine konkurentsivõime menetlemisel</b>
<b>Tegevused</b>	
1.1. Leebusprogrammi väljatöötamine	
1.2. Konkurentsikuritegudes menetluse alustamise põhimõtetes kokkuleppimine	
1.3. Koolituste korraldamine prokuröridele ja Konkurentsiameti menetlusõigusega ametnikele	
<b>2. Meede</b>	<b>Korruptsiooniohu vähendamine mittetulundussektoris</b>
<b>Tegevused</b>	
2.1. MTÜ-de rahastamisüsteemi korrastamine ja avalikustamise süsteemi loomine	
2.2. MTÜ-de rahastamisel riigi- ja KOV eelarvest seatakse üheks kriteeriumiks MTÜ eetikakoodeksi olemasolu (nt MTÜ avalikustatud otsus kodanikuühenduste eetikakoodeksiga liitumise kohta <sup>31</sup> ) ja selle järgimine. MTÜ-de, riigi- ja KOV asutuste informeerimine vastavast nõudest. <sup>32</sup>	

<sup>29</sup> 14.02.2008 kiitis valitsus heaks Justiitsministeeriumis ette valmistatud 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 Tolliametiga piirkondlikult struktuuriüksusest registrit pidavale kohtule.

<sup>30</sup> <http://www.fin.ee/index.php?id=75135>.

<sup>31</sup> Kodanikuühenduste eetikakoodeks võeti vastu ühenduste suurtogul 2002. aastal: <http://www.ngo.ee/eetikakoodeks>.

2.3. MTÜ-de majandusaasta aruannete avalikustamine mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris	
<b>3. Meede</b>	<b>MTÜ-de kaasamine eurofondide järelvalvesse<sup>33</sup></b>
<b>Tegevused</b>	
3.1. Kodanikuühiskonda esindavaid valitsusväliseid organisatsioone kaasatakse struktuurivahendite seiresse ning tagatakse nende esindajate osalemine seirekomisjonides ning vajadusel ka teistes struktuurivahendite seirega seotud komisjonides ja töörühmades	
<b>4. Meede</b>	<b>Korruptsiooni- ja eetikaalase teadlikkuse suurendamine erasektoris</b>
<b>Tegevused</b>	
4.1. Ettevõtjatele kavandatud seminarisarja väljatöötamine ja korraldamine, sh ettevõtjate teavitamine OECD altkäemaksuvastase konventsiooni <sup>34</sup> printsiipidest	
4.2. Leebusprogrammi rakendamiseks ettevõtjate teavitamine, sh ettevõtjatele suunatud rahvusvahelise konverentsi korraldamine	
4.3. Koolitused ajakirjanikele (sh maakonnaajakirjanikele) uuriva ajakirjanduse edendamiseks	
4.4. Korruptsiooniprobleemi analüüs ajakirjanduses	
4.5. Korruptsiooni ja pettuste leviku kaardistamine erasektoris	

<sup>32</sup> Siseministerium töötab 2008. aastal ühenduste riigieelarvelise rahastamise kontseptsiooni, kus tuleb seada ka tingimus eetikakoodeksi olemasoluks. Selle täitmise jälgimine ning täpsem kord (nt kas nõue on ka konkursi korras taotletavate rahaeralduste puhul) sätestatakse selles.

<sup>33</sup> Kodanikeühenduste seiretöösse valimise alused tulenevad 22.06.2006 a VV määrusest nr 276 „Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seire ja hindamise ning seirekomisjoni moodustamise kord”. Valimise aluseks on järgmised tingimused:

1. Rakenduskava eesmärgid ja tegevused kattuvad kodanikuühiskonna tegevusvaldkonnaga

2. Kaasatakse kodanikuühiskonna katuseorganisatsioone, et tagada laiapõhjaline esindatus seireprotsessis.

<sup>34</sup> Rahvusvahelistes äritehingutes välisriigi ametiisikutele altkäemaksu andmise vastu võitlemise konventsioon: <http://www.korruptsioon.ee/6448>.

## II eesmärk: huvide konflikti vältimine ning avaliku sektori töötajate korrupsioonivastase hoiaku tugevdamine ja eetilise käitumise edendamine

### Olukorra kirjeldus

#### 2.1. Huvide konflikti vältimine

##### 1) Huvide konflikti vältimine piirangute abil

Huvide konflikt tekib, kui ametiisik peab tegema tööalaseid otsuseid, mis võivad olla seotud tema isiklike ja tema lähedaste huvidega<sup>35</sup>. Huvide konflikt kujutab endast eetilist dilemmat, kus ametiisiku erahuvi võib mõjutada ametikohustuste erapooletut ja objektiivset täitmist<sup>36</sup>. Era- ja mittetulundussektoris on huvide konflikt see, kui juhatuse liikmel või töötajal on otsuse tegemisel isiklik huvi, mis on vastuolus organisatsiooni huviga<sup>37</sup>. Huvide konflikt võib olla näiline või tegelik: näiline konflikt on juhul, kui erahuvid näivad mõjutavat ametikohustuste täitmist, kuid tegelikult nad seda ei tee (eetiline dilemma). Kui aga ametiisiku erahuvid on tegelikult põhjustanud ametikohustuste sobimatu täitmise, on see käsitatav korrupsioonina ja normide rikkumisena<sup>38</sup>. Huvide konflikt ei pruugi tingimata olla seotud ametiisiku majandushuvidega, ent ka näiteks tema liikmesusest tulenevate huvidega. Väikeses riigis, eriti kohaliku omavalitsuse tasandil on sageli väga raske hoiduda huvide konfliktist, kuna inimesi on vähe ning ühed ja samad inimesed täidavad korraga mitmeid rolle. Seetõttu on vaja läbimõeldud ja väga selgeid reegleid huvide konflikti vältimiseks – praegune huvide konflikti vastane regulatsioon Eestis (korrupsioonivastane seadus – KVS) on pigem ebaselge ja tekitab mitmeid küsimusi.

Riigi korrupsiooni madala taseme ning ohtrate keeldude vahel puudub seos, mis tähendab, et suur hulk keelde ja regulatsioone ei vähenda tingimata korrupsiooni. Euroopa Komisjoni tellitud uuringu autorid on välja toonud, et korrupsiooni ei mõjuta huvide konflikti regulatsioon ise, vaid sellega kaasnev eetiline infrastruktuur (organisatsioonide juhtimine, eetikanormid jne)<sup>39</sup>. Uuringus jõuti ka järeldusele, et riigid jagunevad kõrge ja madala usaldustasemega riikideks, millest tulenevalt peaks ka nende huvide konflikti regulatsioon erinema. Euroopa Liidus või mujal maailmas kehtivat ühtset huvide konflikti vältimise süsteemi ei ole ega peagi olema. Näiteks on USA-s keelud märksa rangemad kui EL riikides, samas tuleb Eesti puhul leida tasakaal ning eristada enda jaoks olulisemad valdkonnad, mida rangemini reguleerida, pidades seejuures silmas Eesti väiksust. Huvide konflikti ennetamiseks keskseks põhimõtteks peab olema avalikustamine: tehingute tegemise avalikkus ja otsuste avalik põhjendamine. OECD peamised põhimõtted huvide konflikti vältimiseks on peale eespool mainitud erapooletust otsuste tegemisel; vajaduse korral loobumine erasektori kohustusest, kui need on konfliktis avalike ülesannete täitmisega; isiklik eeskuju, avatud organisatsiooni kultuuri arendamine jne<sup>40</sup>.

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 korrupsiooniohu või mitte. Kohus viitab eespool nimetatud keelu puhul põhiseaduse § 29 lõikes 1 nimetatud õiguse valida vabalt tegevusala, elukutset ja töökohta riivele.<sup>41</sup>

2005. aasta septembris tehti Justiitsministeeriumis ametnike töökoha-, tegevus- ja toimingupiirangute analüüs. Analüüs põhines küsitlusel, mille eesmärk oli saada ülevaade korrupsioonivastase seaduse tegevus-, töökoha- ja toimingupiirangutega kaasnevatest probleemidest. Umbes kolmandik vastajaid väitis, et KVS-i piiranguid on nende asutuses rikutud. Rikkumistena märgiti: 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, kelle kohta piirang kehtib. Mitmed piirangud on jäänud ajale jalgu, seadus sisaldab vananenud mõisteid (nt kohakaaslus). Praktikas on senist *ametiiseisundi* mõistet väga erinevalt tõlgendatud ning sellest tulenevalt on erinevalt kindlaks määratud ka isikute ring, kellele KVS-st tulenevad piirangud ja kohustusi tuleb kohaldada. Kehtiva seaduse *toimingu* mõiste on laialivalgud, see võib sisaldada ka kirjavahetuse korraldamist jms – piirangud selliste toimingute puhul ei ole

<sup>35</sup> OECD juhtnöörid huvide konflikti käsitlemiseks avalikus teenistuses. 2005. [http://www.avalikteenistus.ee/public/OECD\\_HK\\_Poliitika\\_20070621030646.doc](http://www.avalikteenistus.ee/public/OECD_HK_Poliitika_20070621030646.doc)

<sup>36</sup> Pruks, P. Korrupsiooni piiramisest Eestis. Õiguslikke küsimusi. Tartu 2002, lk 24.

<sup>37</sup> 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](http://www.boardsource.org/UserFiles/File/Intros/325_Intro.pdf)

<sup>38</sup> OECD. 2005. (Riigikantselei. 2007.) Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris. Käsiraamat.. Lk 97-98

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> Draft OECD Guidelines for Managing Conflicts of Interest in the Public Service. GOV/PUMA (2003) 10.

<sup>41</sup> Riigikohtu üldkogu 25.01.2007 otsus nr 3-1-1-92-06.

põhjendatud. Seega tuleks konkretiseerida ametiisiku tunnuseid *ametiseisundi* mõiste täpsustamise abil. Eesmärk on käsitleda ametiisikutena vaid neid, kelle puhul on korruptsioonioht suurem.

Huvide konflikti uus regulatsioon peab lähtuma avalikustamise ja taandamise põhimõttest: ametiisik avalikustab oma võimalikud huvide konflikti allikad ja taandab ennast alati selliste otsuste tegemisest, mis võiks tema erahuve mõjutada. Senise keelusüsteemi asemele tuleks KVS-i lisada teavitamissüsteem. See tähendab, et ametiisikul peaks üldiselt olema lubatud tegutseda ettevõtjana ja töötada teise tööandja juures, välja arvatud juhul, kui teise tööandja või ettevõtja üle toestatakse järelevalvet. Niisugune ümberpööratud skeem on tunduvalt leebem sekkumine isiku põhiõigustesse ning on kooskõlas põhiõiguste piiramise üldise loogikaga: reeglilik on põhiõiguse olemasolu ning riik saab seda piirata teatud tingimustel. Töökoha- ja tegevuspiirangud tuleks jagada kaheks, lähtudes sellest, kui korruptsiooniohtlik mingi 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 isikut vahetult kontrolliv ametnik või tema vahetu ülemus on ametiisiku lähisugulane või -hõimlane). Kui ametiisik kavatseb töötada teise tööandja juures või tegutseda ettevõtjana, peab ta selguse huvides teavitama sellest oma vahetut ülemust või teda ametisse nimetanud isikut kirjalikult.

Kehtiva seaduse toimingupiirangute loetlemise asemel tuleks valdkonda käsitleda laiemalt ning lähtuda huvide konflikti ennetamisest: eesmärk peab olema huvide konflikti vältimine teatud piirangute abil. 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 tema asemel otsuse. Kui tegemist on ametiisikuga, kes teeb otsuseid ainuisikuliselt, peab ametiisiku ametisse määranud isik või tema vahetu ülemus määrama tema asemele teise isiku.

## 2) Rikkumistest teavitamine

Vääritust teost teavitajate (ehk nn vilistajate v sahistajate – ingl *whistleblower*) all peetakse silmas neid organisatsiooni praegusi või endisi töötajaid, kes teavitavad organisatsiooniga seotud ebaseaduslikust või ebaeetilisest käitumisest (sh korruptsioon) isikuid või organeid, kelle pädevuses on juhtumi lahendamine<sup>42</sup>. Korruptsiooniga seoses on teavitajate kaitse eesmärgiks julgustada töötajaid neile teadaolevatest korruptsioonijuhtumitest ja -kahtlustest teavitama ning tagada nende kaitse olukorras, kus kaastöötajad on isikut teavitamise tõttu hakanud taga kiusama vms. Teavitaja kaitse võib muu hulgas seisneda korruptsioonist teavitanud isiku konfidentsiaalsuse<sup>43</sup> tagamises, tagakiusamise korral olukorra ennistamises ja tekkinud kahjude hüvitamises ning teavitaja premeerimises<sup>44</sup>.

Korruptsiooniuuringu kohaselt teatas korruptsioonist õiguskaitseseorganitele 12%<sup>45</sup> korruptsiooniga kokku puutunud avaliku sektori töötajatest ning 18% ei teatanud kellelegi. Samas pole teada ühtegi juhtumit, kus mõnda ametnikku oleks korruptsioonist teavitamata jätmise eest karistatud<sup>46</sup>. Avaliku sektori töötajad pidasid korruptsioonist mitteteatamise peamiseks põhjuseks korruptsiooni keerulist tõestatavust (51%); samuti püüti teatamata jätmisega vältida endale ja teistele lisaprobleemide tekitamist (24%) või leiti, et asjaosaliste üle ei mõistetaks kohut (23%).

Eraldi analüüsimist vajab kehtiv korruptsioonivastane seadus<sup>47</sup>. KVS § 23 kohaselt on avalik teenistuja ja ametiisik kohustatud teatama korruptiivsest teost asutuse juhile, kaitsepolitseile, prokuratuurile või politseile.

<sup>42</sup> Miceli, Marcia ja Janet Near. 1996. Whistle-Blowing: Myth and Reality. Journal of Management, vol. 22, no. 3: 507-526.

<sup>43</sup> Kuiigi 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.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> Antud juhul on kokku tõstetud uuringu „Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring“ (2006) kaks eraldiseisvat kategooriat: „jah, teatasin õiguskaitseseorganitele“ (5%) ning „jah, rääkisin nii sõpradele kui teatasin õiguskaitseseorganitele“ (7%).

<sup>46</sup> Klopets, Urvo. 2006. „Vilepuhuja (*whistle-blower*) kaitse Eesti avalikus sektoris“ Tartu Ülikool, Sotsiaalteaduskond, Avaliku halduse osakond.

<sup>47</sup> Eestis on vilepuhumistemaaikat 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 „Vilepuhuja (*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 laiaulatuslikumaks uurimuseks on Anneli Sihveri magistritöö „Teavitaja kaitse („vilepuhuja kaitse“) süsteemi rakendatavus Eesti avalikus teenistuses“, kus analüüsiti ministeeriumide näitel, missugustel põhimõtetel oleks vilepuhuja kaitse süsteemi Eestis võimalik üles ehitada ning kas teavitaja kaitse süsteemi loomine oleks meie tingimustes otstarbekas.

Korruptiivsest teost teavitamine juhtumi kahtlusel või teadasaamisel on kohustuslik ning korruptiivsest teost teavitamata jätmise eest on võimalik ametiisik või avalik teenistuja ametikohalt või teenistusest vabastada või ette näha trahv (KVS §-d 23 ja 26). Uurimisasutus peab tagama heauskselt korruptsioonist teavitanud isiku anonüümsuse laiemal avalikkuse ees (§ 23).

GRECO ei pea KVS § 23 piisavaks teavitaja tagakiusamise ja teiste negatiivsete tagajärgede ilmnenemise seisukohalt<sup>48</sup>. GRECO on Eesti puhul äärmiselt oluliseks pidanud institutsionaalse kaitse arendamist ehk sisuliselt eeldatakse korruptsioonist teavitaja kaitseks kavandatud spetsiaalsete meetmete väljatöötamist ja institutsionaalset rakendamist koos õigusliku reguleerimisega.

Ministeeriumide töökorras ja teistes dokumentides ei ole üldjuhul korruptsioonist teavitamist soodustavaid või teavitamisele suunatud reegleid ette nähtud. Samal ajal tuntakse just ametnike tasandil puudust asutusesise suunitlusega juhenditest, headest tavadest ja eetikaküsimuste senisest ulatuslikumast käsitlemisest. Kuigi ministeeriumid peavad teavitaja kaitse põhimõtteid üldiselt aktsepteeritavaks, kaheldakse nende reaalses rakendatavuses. Seni on põhjalikumalt uuritud vaid ministeeriume, kuid eri tüüpi asutusi on märksa rohkem. Seetõttu oleks vaja kaardistada avaliku ja erasektori organisatsioonid, et selgitada välja, missugustes ametiasutustes ja ettevõtlussektorites juhendeid vajatakse ning kus oleks otstarbekas muuta korruptsioonist teavitamise juhendite (ja/või asutusesiseste eetikakoodeksite) väljatöötamine kohustuslikuks.

### 3) Majanduslike huvide deklareerimine

On vaja kehtestada uus majanduslike huvide deklareerimise kord, mille eelnõu on Justiitsministeeriumis välja töötatud ning mis 2006. aastal läbis ka kooskõlastusringi<sup>49</sup>.

Vastuvõetav eelnõu peab lähtuma järgmistest põhimõtetest:

1. Väheneb nende ametiisikute arv, kellele majanduslike huvide deklaratsiooni (edaspidi *deklaratsioon*) esitamine on seadusest tulenevalt kohustuslik (kõrgemad ja vastutusrikkamatel positsioonidel olevad ametiisikud) ning kelle deklaratsioonid on avalikud.
2. Ministeeriumide kantsleritele ja 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 aluseks<sup>50</sup>.
3. Kohalikele omavalitsustele antakse võimalus kehtestada deklaratsiooni esitamise kohustus.
4. Täpsustatakse deklareeritavate andmete ulatust. 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: deklaratsioon esitatakse tööle asumisel ja töökohalt lahkumisel.
6. Senine paberdeklaratsioonide esitamine asendatakse kõrgemate ametiisikute puhul elektroonilise esitamisega ning luuakse deklaratsioonide 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 deklaratsioonide andmekogu andmetele kõrgemate ametiisikute puhul, avalikustamisele mittekuuluvad andmed (delikaatsed isikuandmed) välja arvata, on kõigile tagatud, et võimaldada avalikkuse parem kontroll ning suurendada läbipaistvust ja tõsta seega deklaratsioonide korruptsiooni tõkestavat mõju.

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

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

## 2.2. Eetikaalane koolitus ja õppevahendid

Avaliku teenistuse eetika on olnud üks Vabariigi Valitsuse kinnitatavaid avaliku teenistuse koolitusprioriteete viimase nelja aasta jooksul (2004–2007). Korraldatud on uute ametnike sisseelamiskoolitusi, eetika valdkonna koolitajate koolitusi, avaliku teenistuse eetika avatud koolitusi ning organisatsioonisiseseid avaliku eetika koolitusi.

<sup>48</sup> 1) GRECO. 2004. Evaluation Report on Estonia. Second Evaluation Round. 2) GRECO. 2007. Draft of Seventh Activity Report of GRECO, 2006.

<sup>49</sup> [http://eoiqus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC\\_W=139636](http://eoiqus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=139636).

<sup>50</sup> Vt VV 2007-2011 tegevusprogramm, p 15.3 [http://www.valitsus.ee/failid/2007\\_12\\_20\\_VV\\_tegevusprogramm\\_LOPLIK.pdf](http://www.valitsus.ee/failid/2007_12_20_VV_tegevusprogramm_LOPLIK.pdf).

Eetika valdkonna koolitustegevusi on rahastatud viimasel kolmel aastal kokku 923 787 krooni ulatuses (seisuga 31.12.2006). Sellest ca 600 000 krooni moodustab toetus EL struktuurifondidest. Lisaks keskselt korraldatud koolitustele on mitmed ametiasutused asunud koostama oma asutuse eetikakoodeksit ja pöörama tähelepanu selle rakendamisele, korraldades selleks sisekoolitusi.

Kui avalike teenistujate eetikakoolitusele on rohkem tähelepanu pööratud, siis teised, avalikus sektoris töötavad grupid on tähelepanu alt jäänud välja. GRECO on II hindamisaruande vastavusaruandes viidanud, et Eesti peaks panustama kõigi avaliku sektori töötajate teavitamisse ja koolitustesse<sup>51</sup>, millest järeldub, et eetikakoolitust tuleks laiendada lisaks avalikele teenistujatele ka teistele avalikus sektoris töötavatele gruppidele.

Lisaks anti välja CD-kandjal eetika õppevahend<sup>52</sup>. 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 ka ennetamise võimalusi. Raamat sisaldab näitekaasusi ja nende lahendusi. Arvestades aga seda, et käsiraamat on üldine ega sisalda Eesti seadusest tulenevaid huvide konfliktide käsitlemise võimalusi, tuleb kaaluda uue korruptsioonivastase seaduse vastuvõtmise järel 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. Avaliku teenistuse arengusuundade ebaselguse tõttu jäi töörühma töö soiku. Töörühmas peetud arutelu tulemusena on avaliku teenistuse eetikanõukogu eesmärgiks avaliku teenistuse põhiväärtuste ja eetika tugevdamine ning avaliku teenistuse ühtekuuluvustunde ja identiteedi kujundamisele kaasaaitamine.

### 2.4. Valdkonna uuringud

Korruptsiooni ja eetika valdkonnas on viimastel aastatel korraldatud kolm suuremat uuringut<sup>53</sup>: 1) kolme sihtrühma korruptsiooniuuring, mida on tehtud kahel korral (2003/2004 ja 2006/2007) ja mis on ilmunud kriminaalpoliitika uuringute sarjas trükisena, ning, avaliku teenistuse rolle ja hoiakuid kaardistanud uuring (2005/2006). Korruptsiooniuuringutele on viidatud mitmel korral käesoleva strateegia eri osades, siinkohal on täpsemalt välja toodud avaliku teenistuse rolle ja hoiakuid kaardistanud uuringu tulemused. Tuleb märkida, et ei ole olemas mittetulundusühenduste hoiakute uuringut ning pole teada, kuidas ühendused suhtuvad näiteks sellesse, kui ametnik osaleb sellise ühenduse tegevuses, mida ta tööalaselt kureerib. Seetõttu tuleks laiendada korruptsiooniuuringu valimit ja täpsustada mõningaid küsimusi. Samuti tuleks avaliku teenistuse eetilise olukorra kirjeldamiseks teha teatud sagedusega kordusuuringuid.

Üks korruptsiooni vältimise mehhanisme on usaldusväärse ametnikkonna kujunemine. Elanike hinnang ametnike usaldusväärsele on kahe aasta tulemusi kõrvutades langenud. 2006. aasta lõpul tehtud küsitluse tulemuste kohaselt leiab 47% elanikest, et ametnikud on usaldusväärsed, tegutsevad ausalt, erapooletult ja läbipaistvalt. Aasta varem hindas ametnikke usaldusväärseks 60% elanikest.<sup>54</sup> 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" põhjal võib järeldada, et ametnikud on üldiselt eetikaalast teadlikud, kuid eetiliselt probleemseid olukordi lahendatakse pigem intuitiivselt kui eetikakoodeksile või süsteemsele analüüsile tuginedes. Uuringust ilmnes, et ametnikud mõistavad, et nende tegevus asub paljude, tihti vastuoluliste ootuste ja lojaalsusnõuete ristumiskohas. Selgus ka, et ametnikel on eetiliste rollikonfliktidega väga raske toime tulla ja eetikakoodeksit sisuliselt ei tunta ega osata rakendada. Avaliku teenistuse eetika arendamisel panevad ametnikud kõige rohkem lootusi asutuste organisatsioonikultuuri arengule, juhtide isiklikule eeskujule, ametnikkonna stabiilsusele ja neutraalsusele. Samuti näevad ametnikud vajadust praktiliste eetikakoolituste järele.

Uuringu käigus kaardistati avalike teenistujate hoiakuid korruptiivsete tegude suhtes. Kokkuvõtteks 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

<sup>51</sup> GRECO II hindamisaruande vastavusaruanne (Compliance Report)  
<http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=25882/GRECO-II+ringi+vastavusaruanne.pdf>

<sup>52</sup> Õppevahendi tekstiosa on leitav <http://www.riigikantselei.ee/?id=7252>.

<sup>53</sup> Ka varasemalt on uuringuid läbi viidud ning need leiab [www.korruptsioon.ee](http://www.korruptsioon.ee).

<sup>54</sup> Küsitlus "Ametnike asjatundlikkus ja usaldusväärsus". AS Emor 2005, 2006 (<http://www.avalikteenistus.ee/?id=10735>).



(68%). Suhteliselt tolerantselt suhtuti kingituste vastuvõtmise, väga raskeks rikkumiseks pidas seda ainult 41% vastanuist. Suhteliselt leebemalt suhtuti nii tuttavate ettevõtete või isikute asjade ajamise kiirkorras (väga raske rikkumine 18%, küllaltki raske 46%) , tööalaste loengute pidamise raha eest (16% ja 29%) kui teenistusülesannete täitmiseks mõeldud vahendite kasutamisse isiklikuks otstarbeks (11% ja 43%).

*Eesmärgi saavutamiseks vajalikud meetmed ning tegevused*

**II eesmärk: huvide konflikti vältimine ning avaliku sektori töötajate korrupsioonivastase hoiaku tugevdamine ja eetilise käitumise edendamine**

**II eesmärgi mõju:** Õigusselguse saavutamine ja huvide konflikti vältimine. Teadlikkuse suurenemisega väheneb avaliku sektori töötajate vastuvõtlikkus korrupsioonile. Uuringute tegemine võimaldab hinnata korrupsioonivastase tegevuse, eetikakoolituste ja poliitika mõju, võrrelda muutust ajas ning anda suuniseid edaspidiseks.

<b>5. Meede</b>	<b>Õigusliku regulatsiooni korrastamine huvide konflikti ja korrupsiooni vältimiseks</b>
<b>Tegevused</b>	
5.1. Uue korrupsioonivastase seaduse väljatöötamine, mis hõlmaks nii huvide konflikti ennetamise muudetud regulatsiooni kui majanduslike huvide deklareerimise uut korraldust	
5.2. Majanduslike huvide deklaratsioonide andmekogu asutamine	
<b>6. Meede</b>	<b>Avaliku sektori töötajate korrupsiooni- ja eetikaalase teadlikkuse suurendamine</b>
<b>Tegevused</b>	
6.1. Eetika õppevahendite ajakohastamine: uute videokaasuste lisamine, Eesti olukorral põhinevate juhtumianalüüside koostamine; huvide konflikti puudutavate kaasuste lisamine	
6.2. Eesti-spetsiifilise huvide konflikti käsiraamatu koostamine, tutvustamine ja levitamine (sh veebilehtedel <a href="http://korrupsioon.ee">korrupsioon.ee</a> ; <a href="http://avalikteenistus.ee">avalikteenistus.ee</a> ; <a href="http://aktiva.ee">aktiva.ee</a> )	
6.3. Eetikakoolituste korraldamine erinevatele avaliku sektori organisatsioonide töötajatele (sh avalikele teenistujatele)	
6.4. Käivitatakse regulaarne eetikanõukogu töö	
<b>7. Meede</b>	<b>Korrupsiooni- ja eetikaalaste uuringute korraldamine</b>
<b>Tegevused</b>	
7.1. Eesti korrupsioonitaseme kordusuuringu korraldamine	
7.2. Ametnike rolle ja hoiakuid kaardistava kordusuuringu korraldamine	
7.3. Teavitaja kaitse süsteemi vajalikkuse ning sobivuse analüüs: avaliku ja erasektori organisatsioonide kaardistamine	

### III eesmärk: korrupsiooni vältimine kohalikes omavalitsustes

#### *Olukorra kirjeldus*

Korrupsiooniuuringu (2007) tulemustest selgus, et 8% Eesti ettevõtjatest on altkäemaksu andnud raha, kingituse või vastuteene näol kohalike omavalitsuste asutustele ning 7%-lt Eesti elanikest on küsitud altkäemaksu, kui nad on suhelnud linna- või vallavalitsusega.

Ettevõtjatelt uuriti, kui levinuks nad peavad korrupsiooni riigi ja ettevõtjate ning kohalike omavalitsuste (KOV) ja ettevõtjate vahelistes suhetes. Kõige levinumaks korrupsioonivormiks nii riigi kui KOV tasandil peetakse riigi vara enda kätte määngimist: 53% ettevõtjatest arvas, et kohalikku vara määngitakse enda kätte, ning 60% arvas, et riigivara määngitakse enda kätte. 50% ettevõtjatest arvas, et KOV tasandil toimub petmine hankeprotsessis (57%, et riigi tasandil); 36% uskus, et ettevõtjad ostavad soodustusi KOV-delt (40%, et riigilt); 37% uskus, et KOV tasandil makstakse altkäemaksu (38%, et riigi tasandil). Seega peavad ettevõtjad korrupsiooni rohkem levinuks riigi ja ettevõtjate kui KOV ja ettevõtjate vahelistes suhetes.

Piirkonniti on korrupsiooniprobleem erinev. Näiteks võib tuua lasteaiakohtade puuduse Tallinnas. Korrupsiooniuuringu põhjal olid Tallinna elanikud teiste piirkondade inimestest rohkem kokku puutunud altkäemaksuga lasteaias ja kooliga suheldes (20% Tallinnas selle valdkonnaga kokku puutunud inimestest, samas 12% Tartu- ja Jõgevamaal).

Politsei menetletud korrupsioonijuhtumitest on 30–50% seotud kohalike omavalitsuste korrupsiooniga. Korruptiivset käitumist on tuvastatud ja menetlusi on rohkem alustatud kinnisvaraga hangeldamise, maa sihtotstarbe muutmise, erastamise, arendustegevuse ja riigihangetega seoses. Politseil on kohalike omavalitsuste korrupsiooni kohta käiva info saamine keeruline. Paljudel juhtudel on selgunud, et korrupsioonijuhtumit on kahtlustatud poolte omavahelise konflikti tõttu: üks osapool on tajunud sündmust valesi ning seaduse mõttes ei ole tegemist korrupsiooniga. Näiteks on politseile esitatud avaldus, kui kohalikul omavalitsusel ei ole olnud võimalik eraldada rahalisi vahendeid ning teine osapool on tõlgendanud juhtumit kui altkäemaksu küsimist.

Korrupsioonivastane strateegia „Aus riik“ nägi ette kaks meetet kohaliku tasandi korrupsiooni ohjeldamiseks. Ühe meetmena korraldati Rahandusministeeriumi eestvedamisel koostöös Saksa ekspertidega 2004–2005 mestiprojekt kohalike omavalitsuste finantskontrollisüsteemi arendamiseks. Projekti eesmärk oli teadvustada kohalike omavalitsuste juhtkonnale finantskontrolli olemust ja vajalikkust, õpetada revisjonikomisjoni liikmetele auditeerimise põhimõtteid ning õpetada maavalitsuse siseaudiitoreid tegutsema kohalike omavalitsuste siseaudiitorite mentoritena. Projekti käigus töötati välja ankeetid kohalike omavalitsuste probleemide väljaselgitamiseks, kuid vastukaja oli väike, suuremad omavalitsused ei reageerinud. Projekti raames planeeriti õppepäevi 720-le kohaliku omavalitsuse töötajale, kuid ka õppepäevade vastu oli huvi väike – Tallinnas ja Tartus korraldatud seminaridel käis kohal vaid 30 inimest.

Teise meetmena nähti ette kohalike omavalitsuste senisest parem auditeerimine. Selleks lisati kohaliku omavalitsuse korralduse seadusesse ja riigikontrolli seadusesse sätet, mis annab Riigikontrollile volituse kontrollida kohalikke omavalitsusi. Riigikontroll on viidanud KOV-de puudulikkule sisekontrollile ning teenistuslikule järelevalvele, samuti tehingute osapooli käsitleva info puudulikkusele – näiteks ei avalikustatud infot valitsus- või volikoguliikmetega seotud äriühingute tehingute kohta.

Politseiprefektuuris 2004. aastal korrupsiooni kaardistamist. Info kogumisse kaasati kohalike omavalitsuste revisjonikomisjone, eesmärgiks oli parandada revisjonikomisjonide ja politsei koostööd puuduste avastamiseks. Projekt jäi soiku väidetavalt revisjonikomisjonide huvi puudusel.

Peamised KOV-de peamised probleemid on seotud sellega, et nad on infotehnoloogiliselt maha jäänud. Infot kohalike omavalitsusi puudutavate otsuste ja hangete kohta ei ole võimalik kätte saada elektrooniliselt, sellised võimalused on tagatud vaid mõnes suuremas kohalikus omavalitsuses. KOV-de otsuste ja määruste avalikustamiseks tuleks luua ühtne struktuur ja keskkond. Praegu on õigusaktid olenevalt KOV infotehnoloogilisest arengutasemest välja pandud väga ebaühtlaselt ja neid pole võimalik kiiresti üles leida. Siseministeerium plaanib 2008. aastal luua universaalse kodulehekülgede haldussüsteemi KOV-dele<sup>55</sup>, seejärel tuleb aga tagada info süsteemne avalikustamine KOV veebilehtedel.

Kohalikel omavalitsustel puudub elektrooniline andmebaas rahaliste vahendite kasutamise detailseks jälgimiseks, seetõttu ei ole aruandlus kergesti kontrollitav ega anna infot 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 väike ning paljudele olulistele aspektidele (raha kasutamine, kehtivad reeglid jms) ei osata piisavalt tähelepanu pöörata.

<sup>55</sup> SiM kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna 2008. a tegevuskava eelnõu, meede 3.5.2. „Omavalitsuskorraldus“.

### Abiprojekt kohalike omavalitsuste korrupsiooni vältimiseks

Kohalike omavalitsuste korrupsiooni vältimiseks käivitati 2007. aastal üks aasta kestev mestimisprojekt, mis uurib kohalike omavalituste korrupsiooniohtlike olukordi ja 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 vastava sisuga koolituste korraldamine.
2. Kohalike omavalituste korrupsioonialase teadlikkuse tõstmine. Selleks korraldatakse suuremate kohalike omavalituste ühisseminarid. Koostöös Transparency Internationaliga on kavas välja töötada riigi korrupsiooni tajumise indeks. Uus meetod töötatakse välja ja seda testitakse neljas suuremas omavalituses.
3. Töötatakse välja kommunikatsiooni- ja koostööpõhimõtted politsei, prokuratuuri ja meedia vahel.

Korrupsiooniindeksi töölerakendamisel 2008. aasta II poolel tuleb hinnata selle jätkusuutlikkust ning vajaduse korral näha ette tegevused korrupsioonivastases strateegias.

### *Eesmärgi saavutamiseks vajalikud meetmed ning tegevused*

#### **III eesmärk: korrupsiooni vältimine kohalikes omavalitsustes**

**III eesmärgi mõju:** Info kättesaadavus avalikkusele ja kontrolliasutustele aitab vältida korrupsiooni KOV-des. Kohalike omavalitsuste vastuvõetud otsused ja õigusaktid ning rahalised tehingud (hanked jms) on läbipaistavad ja õiguspärased.

<b>8. Meede</b>	<b>KOV kohta käiva info kättesaadavuse parandamine</b>
<b>Tegevused</b>	
8.1. Lepingulise delegeerimise korrupsioonitundlikkuse analüüs	
8.2. Ühtse vormi kehtestamine KOV-de kulutuste avalikustamiseks	
8.3. Ühtse elektroonilise rakenduse loomine KOV-dele ametlike dokumentide väljapanekuks ja nõude täitmise jälgimine	
<b>9. Meede</b>	<b>KOV-de kontrollisüsteemi parandamine</b>
<b>Tegevused</b>	
9.1. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse (KOFs) eelnõu ettevalmistamine	
9.2. Siseauditi kohustuslikuks muutmine KOV-des	
9.3. Ühtse KOV-de siseauditi eeskirja väljatöötamine ja selle kehtestamine seadusega	

## IV eesmärk: korruptsiooni vältimine tervishoius

### Olukorra kirjeldus

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

Peamised tervishoiusektori korruptsiooni põhjused on tervishoiuteenuse osutaja ja saaja ebavõrdne olukord, ühiskonnas ja erialaringkondades kehtivad väärtushinnangud ja teenuse defitsiitne kättesaadavus.

Peamised mitteametlike maksete põhjused on<sup>56</sup>:

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

Konjunktuuriinstituudi 2004. aasta uuring osutas, et 3,4% Eesti inimestelt<sup>57</sup> on tervishoiusüsteemis raha küsitud. 2007. aasta Justiitsministeeriumi korruptsiooniuuring tõi välja, et 14%-lt teenusega kokku puutunud vastanutest on meditsiinisektoris altkäemaksu või vastuteeneid küsitud. Samas puuduvad süstemaatilised uuringud tervishoiuvaldkonna kohta tervikuna (Justiitsministeeriumi uuring hõlmas tervishoidu ühe valdkonnana) ja täpsem uuring tervishoiu üksikvaldkondade lõikes.

### Tervishoid ja pettused Eestis

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

Peamised probleemid seoses tervishoiusektori korruptsiooniga

1. Suur tervishoiutöötajate diskretsioon tõendite ja töövõimetuslehtede väljastamise<sup>58</sup>. Näiteks on menetlejale esitamiseks antud tõend menetlustoimingule väljakutsutud isiku enda haigestumise kohta või tema lähedase isiku ootamatu raske haiguse kohta, kuid tõendi väljaandmiseks puuduvad selged ja üheselt hinnatavad ning tagantjärele usaldusväärselt kindlakstehtavad kriteeriumid. Osaliselt haakub see probleem ka kohtu leebuse ja ettevaatlikkusega (eriti juhtumid, kui isik esitab mittenõuetekohase tõendi, kusjuures ta ei ole tõendit taotledes arsti informeerinud, kellele esitamiseks ta seda 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 jms. Põhjendamatult väljaantud töövõimetuslehed koormavad sotsiaalkindlustussüsteemi (ebaõiglaselt saadud hüvitised). Tõendite üle teostab järelevalvet Tervishoiuamet, kes on järelevalvetulemusi analüüsides ning kohtunike ja arstidega asja arutades jõudnud järeldusele, et määruses tuleb võimalikult täpselt fikseerida 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, usaldus ravimifirmade esindajate vastu, kallite ja uute ravimite eelistamine geneerilistele ilma nähtava eeliseta jms<sup>59</sup>. Ravimifirmad pakuvad arstidele ka reisitoetust osalemiseks mõnel ravimiesitlusel või konverentsil. Arstid, kes on ravimifirmade reisitoetust kasutanud, kirjutavad hiljem patsientidele välja just selle ravimifirma ravimi 4,5–10 korda tõenäolisemalt kui need arstid, kes reisitoetust ei ole kasutanud<sup>60</sup>. Samasugune mõju on

<sup>56</sup> 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

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> 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“

<sup>59</sup> Wazana, A. (2000). Physicians and the pharmaceutical industry. Is a gift ever just a gift? *JAMA*, vol 283, No 3. pp 373-380.

<sup>60</sup> Chren M.M, Landefeld S.(1994) Physicians' behaviour and their interactions with drug companies. *JAMA* ; 271: 684-689.

meditsiiniseadmeid tarnivatel firmadel, kes samuti üritavad pakkuda toetusi (näiteks toetavad osavõttu teadusüritusest, uute seadmetega tutvumiseks korraldatavast külastusest seadmeid valmistavasse tehasesse vms).

3. Tervishoiuteenuse osutamise dokumenteerimine. Dokumenteerimise puudulikkus ei võimalda tagantjärele usaldusväärselt tuvastada osutatud tervishoiuteenuse asjaolusid, hinnata selle nõuetekohasust ja kvaliteeti. Probleemidele tervishoiuteenuste dokumenteerimisel on juhtunud tähelepanu ka arstiabi kvaliteedi eksperdikomisjoni juht komisjoni töö põhjal koostatud analüüsis<sup>61</sup>. Samas on aeg-ajalt esinenud juhtumeid, kus on ilmne kahtlus, et dokumentatsiooni on tagantjärele muudetud. Enamasti puudub patsiendil võimalus usaldusväärselt tõestada, et tema väidetele on alust (enamikul juhtudest saab patsient teenuse osutamise järel ainult kokkuvõtte talle osutatud tervishoiuteenusest), ning 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. aasta 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 tervise infosüsteemiga seotud lahenduste väljatöötamiseks, mis muu hulgas aitavad kaasa tervishoiuteenuste läbipaistvuse suurendamisele.
4. Patsientide suunamine arsti eravastuvõttu. Võrreldes erameditsiini tekke algusaegadega on olukord muutunud oluliselt paremaks. Varem esines küllalt sageli ka sellist olukorda, kus arst teostas eravastuvõttu oma igapäevases töökohas. Siiski näitab Eesti Patsientide Esindusühingu kogemus, et ka praegu soovitatakse patsiendil kiiremini 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 uuringust<sup>62</sup> 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 kogenud, et arsti poole pöördudes ei pääse vastuvõtule pöördujale sobival ajal. Kõige sagedamini on seda juhtunud eriarstide puhul (8% elanikest) ning nii eriarstide kui ka perearstide puhul on peamiseks takistuseks pikad järjekorrad. Ravijärjekordade peamiseks põhjuseks on ressursinappus (viimastel aastatel valdavalt inimressursi puudus). Ravijärjekordi pikendab ka see, et patsiendid jätvad kergekäeliselt kokkulepitud ajal arstile tulemata. Samas on probleemiks, et tervishoiuasutuste järjekorrasüsteemid ei ole sageli täiuslikud (näiteks tuleb järjekorrast loobumiseks helistada samale telefonile, mille kaudu toimub järjekorda panek, ja telefoniliinid on suhteliselt üle koormatud). Nimetatud uuringu järgi on 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 ostmine või tasulisse vastuvõttu pöördumine iseenesest lahenduseks ega motiveeri tegelema probleemi sisuliste põhjustega.

### *Eesmärgi saavutamiseks vajalikud meetmed ning tegevused*

#### **IV eesmärk: korruptsiooni vältimine tervishoius**

**IV eesmärgi mõju:** On olemas ülevaade korruptsiooni ulatusest tervishoiusektoris, mis aitab planeerida edasisi samme selle vältimiseks. Tervishoiutöötajate ja teenusesaajate teadlikkuse tõustes väheneb korruptsioonijuhtumite arv. Suurem läbipaistvus toimingute tegemisel vähendab korruptsiooniohtu.

<b>10. Meede</b>	<b>Info saamine korruptsiooni ulatuse kohta tervishoius</b>
<b>Tegevused</b>	
10.1. Tervishoiu korruptsiooniprobleemi põhjalik kaardistamine ning korruptsioonivastase strateegia täiendamine (vajadusel eraldi tegevuskava loomine), võttes arvesse ka rahvusvahelise meditsiinipettuste vastase võrgustiku (NHS <sup>63</sup> ) kogemusi	
<b>11. Meede</b>	<b>Korruptsiooni- ja eetikaalase teadlikkuse tõstmine tervishoius</b>
<b>Tegevused</b>	
11.1. Eetikakoolituste korraldamine tervishoiutöötajatele	
11.2. Tervishoiusektori spetsiifilise huvide konflikti vältimise juhtnõude väljatöötamine ja teavitustegevuse korraldamine tervishoiusektoris	
11.3. Tervishoiu järelevalveametnike koolitamine korruptsioonijuhtumite tuvastamiseks	
11.4. Korruptsioonijuhtumitest teavitamise süsteemi väljatöötamine tervishoius	

<sup>61</sup> Salupere, V (2003). Vastuoluline meditsiin: arstimisega seotud konfliktsituatsioonid. Tartu Ülikooli Kirjastus.

<sup>62</sup> Vt <http://www.sm.ee/est/pages>

<sup>63</sup> <http://www.cfsms.nhs.uk>

<b>12. Meede</b>	<b>Läbipaistvuse suurendamine teenuste osutamisel</b>
<b>Tegevused</b>	
12.1. SoM 22.06.04 määruse nr 85 täiendamine, et vältida pettust tõendite väljastamisel	
12.2. Digitaalse meditsiinidokumentatsiooni kasutuselevõtmine ning tervise infosüsteemiga seotud lahenduste väljatöötamine (SMS-side, arsti vastuvõtuoja digitaalne meeldetuletus)	
12.3. Elektroonilise järjekorrasüsteemi loomine	

## V eesmärk: korrupsiooni vältimine riigi ja kohalike omavalitsuste asutatud sihtasutustes

### Olukorra kirjeldus

2006. aasta seisuga teostas riik asutajaõigusi (riigi osalusel, üksi või koos teiste asutajate asutatud) 64 sihtasutuses<sup>64</sup> (2005. aastal samuti 64) ning neist 38-s oli ainuasutajaks<sup>65</sup>. Kokku on Eestis 723 sihtasutust.<sup>66</sup> KOV-de ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute üle Rahandusministeerium arvet ei pea, kuid neid (avaliku sektori valitseva mõju all olevaid SA-sid) on osaliselt võimalik tuvastada saldoandmike kaudu.<sup>67</sup>

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

Enamik riigi asutatud sihtasutustest on oma olemuselt haldavad sihtasutused (81% ehk 69 SA-d) ja vähem kui viiendik on toetusi jagavad (19% ehk 16 SA-d).<sup>68</sup> Enamik Eesti SA-sid on pigem toetuse otsijad kui selle jagajad.<sup>69</sup> Rahandusministeeriumil ei ole hetkel detailset koondatud informatsiooni sihtasutuste poolt toetuste jagamise kohta. Samas koondatakse infot antud riigiabi kohta, et esitada see Euroopa Komisjonile, kuid see ei hõlma kõikide sihtasutuste antavaid toetusi.

### Peamised probleemid seoses sihtasutustega

#### I. Ebapiisav auditeerimine ning kontroll sihtasutuste tegevuse üle.

- Kohalikel omavalitsustel on sageli väga nõrk sisekontrollisüsteem ning väike 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 ebapiisava regulatsiooniga, kuid eelkõige on probleem olemasoleva regulatsiooni eiramises. Riigikontroll on tuvastanud,<sup>70</sup> 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 ja auditi tööplaan ei põhine riskihinnangul. See võib põhjustada olukorra, kus puudub adekvaatne ülevaade, kas sihtasutuste tegevus on seadusega kooskõlas ja kas riskid (sh korrupsioonirisk) on maandatud. Riskikohtadeks on suunatud pakkumised hangetel, kallutatud otsused projektitaotluste rahuldamisel, hooletus ja kuritahtlus ning 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 nõukogu liikmetele suuniseid 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 huvirühmade soovidest.

#### II. Puudub informatsioon ning adekvaatne ülevaade sihtasutuste tegevuse õiguspärasusest.

- Info KOV-de sihtasutuste kohta on puudulik

<sup>64</sup> Põldmaa, P. 2007. Magistritöö.

<sup>65</sup> Riigikontroll. Kontrolliaruanne nr OSIV-2-1-4/07/4.

<sup>66</sup> Registrate ja Infosüsteemide Keskus 2007.

<sup>67</sup> Vt: <http://saldo.fin.ee/reporting/institutionSearchListView.do>.

<sup>68</sup> Põldmaa, P. 2007: Riigisektori asutatus sihtasutuste rahastamine Eesti näitel. Tartu Ülikool. Magistritöö, lk 49.

<sup>69</sup> Lagerspetz, M.. *et al.* 2003. "Eesti sihtasutuste rollid ja tulevikunägemused." *Uurimusraport*, Eesti Humanitaarinstituut, lk 5.

<sup>70</sup> Riigikontroll. Kontrolliaruanne nr OSIV-2-1-4/07/4.

1) Puudub adekvaatne ülevaade KOV-de loodud sihtasutuste arvust ja nende tegevusest, KOV-de asutatud sihtasutuste kohta puudub ülevaade nende varalisest seisust. Saldoandmikke esitavate sihtasutuste hulgast on puudu need sihtasutused, kus riik või KOV on asutajaks, aga kus tal pole valitsevat mõju. Valitseva mõju määramine on KOV-de kohustus – KOV-de ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt asutatud sihtasutuste üle Rahandusministeerium ise ülevaadet ei pea, vaid lähtub nende poolt esitatud andmetest.

- Info riigi SA-de kohta on puudulik

1) Sihtasutuste puhul võib pidada probleemiks nende arvukust ning raskusi nende loetlemisel. Kõik sihtasutused on kohustatud ennast registreerima, kuid puudub täielik nimekiri riigisektori asutatud SA-dest.

2) Puudub ühtne teadaolev arusaam, miks riik sihtasutusi asutab ning milliseid konkreetseid eesmärke need saavutama peavad. Seetõttu valitseb oht, et sihtasutused ei pruugi oma tegevuses lähtuda riigi kui omaniku ja asutaja huvidest. Kuigi SA-de asutamise otsused ning nende tegevuse eesmärgid on pigem poliitilist laadi, on oluline, et SA-d seatud eesmärke täidaksid ning teeksid seda tulemuslikult ja seaduslikult.

3) Praegu 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.

Probleemide vältimiseks tuleks tugevdada kontrolli nii riigi kui KOV sihtasutuste üle. Üheks lahenduseks oleks ka KOV-de asutatud sihtasutuste auditeerimine Riigikontrolli poolt (sh täiendava auditeerimis- ja riskihindamiskoolituse vajaduse väljaselgitamine).

#### *Eesmärgi saavutamiseks vajalikud meetmed ning tegevused*

#### **V eesmärk: korruptsiooni vältimine riigi ja kohalike omavalitsuste asutatud sihtasutustes**

**V eesmärgi mõju:** Parem ülevaade riigi ja KOV loodud sihtasutustest, nende tegevuse sihipärasusest ja seaduslikkusest, mille tulemusena suureneb sihtasutuste tegevuse läbipaistvus.

<b>13. Meede</b>	<b>Täpsema info kogumine riigi ja KOV asutatud sihtasutuste kohta</b>
<b>Tegevused</b>	
13.1. Riigi ja KOV sihtasutustest koondülevaate saamise korralduse tagamine	
<b>14. Meede</b>	<b>Kontrolli tugevdamine riigi asutatud sihtasutuste üle</b>
<b>Tegevused</b>	
14.1. Ministeeriumidele uue riigivara seadusega otsese õiguse andmine sihtasutuste (sh ka nt sihtasutuste juhtimise) auditeerimiseks	
14.2. Riigivara seaduses ministri kohustuste täpsustamine riigi osalusega sihtasutuste asutajaõiguse teostamisel	



## **VI eesmärk: korruptsiooni vältimine juhtimisõiguse taotlemisel, tehnõulevaatusel ja sõidukite registreerimisel**

### *Olukorra kirjeldus*

Tagamaks liikluses olevate sõidukite tehnilist korrasolekut ning juhtimisõiguse andmist seaduses ettenähtud korras, on Eesti Riiklik Autoregistrikeskus (ARK) oma aastate 2008–2011 strateegilises kavas 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.

Juhikoolitust ning tehnõulevaatust pakuvad erakapitalil põhinevad eraõiguslikud ettevõtjad. ARK teostab nende üle järelevalvet. Autokoolide ja tehnõulevaatuspunktide üle teostavad järelevalvet kvaliteedikomisjonid ja kohalikud bürood. Lisaks ARK-le on järelevalve teostamise kohustus autokoolide üle ka Haridus- ja Teadusministeeriumil.

ARK kontrollisüsteem on üles ehitatud nii, et ARK bürood kontrollivad oma tegevuspiirkonna autokoole ja tehnõulevaatuspunkte. Lisaks on moodustatud ARK kvaliteedikomisjonid, kuhu kuuluvad liikmed (eksamiosakonna, tehnosakonna, siseauditi- ja järelevalveosakonna ning büroode vastava kvalifikatsiooniga töötajad) kontrollivad samuti autokoolide ja tehnõulevaatuspunktide tööd.

Kontrolli ARK tegevuse üle teostab ARK siseauditi- ja järelevalveosakond.

### I. Juhikoolitus: autokoolid

ARK on liiklusohutuse tõstmiseks seadnud üheks eesmärgiks tõhustada järelevalvet mootorsõidukijuhi koolituse üle. Riskid mootorsõidukijuhi ettevalmistusel tulenevad eelkõige võimalikust fiktiivsest koolitusest, mis tähendab, et tunnistus väljastatakse isikule, kes tegelikult koolituskursust ei ole läbinud ega vasta seega juhi kvalifikatsiooninõuetele. Kõrgendatud riski kujutab endast fiktiivselt lõppastme koolituse läbimine, kuna hiljem isikut selles vallas riiklikult ei eksamineerita. Järelevalve teostamine sisulise koolituse üle on osaliselt raskendatud, kuna õppetegevus toimub suuremas osas töövälisel ajal ja puhkepäevadel.

Rakendatud meetmed:

- Kvaliteedikomisjonide poolt järelevalve koordineerimine ja teostamine
- ARK kontrollijate koolitamine
- Järelevalvekoostöö tegemine Politseiametiga
- Sisulise järelevalve osakaalu (õppetundide külastamine, personali kvalifikatsiooni kontrollimine) suurendamine

### II. Juhtimisõiguse andmine: riiklik eksam

Juhtimisõiguse taotlemisel on korruptsiooniriskid võimalikud eksamineerimisel ning juhiloa väljastamisel.

Korruptsiooniõht eksamineerimisel on näiteks eksamineerimine isikusamasust tõendamata, eksamineeritava mitteobjektiivne hindamine, eksamineerija seotus autokooliga või juhiloa taotlejaga ning „mittesümpaatse“ autokooli lõpetanu tunduvalt rangem hindamine eesmärgiga provotseerida teist poolt hüvesid pakkuma.

Korruptsiooniõht juhiloa väljastamisel on näiteks juhiloa vormistamine isiku kohalolekuta, isikusamasust tõendamata või teadlikult valeandmete alusel, duplikaadi väljastamine alusetult vähendatud riigilõivumääraga (fiktiivse või „ostetud“ või valeandmeid esitades saadud politseitõendi alusel) jne.

Rakendatud meetmed:

- Teooria arvutiekсам on programmeeritud sedasi, et juhiloa taotleja saab küsimused juhuslikkuse põhimõttel – eksamineerija ei saa sekkuda eksamipileti koostamisse (rakendus 2005).
- Kaamerate paigutamine eksamiklassidesse, et välistada kõrvaline abi ja tuvastada isikud järelevalve teostamisel (rakendus 2006).
- Sõidueksamil on B-kategooria loa taotlemisel võetud kasutusele ARK sõidukid, kuhu on paigaldatud kaamerad (rakendus 2007).

Riikliku sõidukiekсамiga kaasnevaid korruptsiooniriske ARK-s 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, sõidueksami salvestus heli toetavas videoformaadis ja kaamerate paigaldamine suurematesse büroosesse.

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 pettuste vältimisel positiivseks hinnata, kuna avalikkus saab selge signaali, et pettus ei õnnestu.

### III. Tehnoülevaatus

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

Tehnoülevaatuslega seotud korruptsiooni oht on näiteks ülevaatuses sooritamine ilma sõidukita või sõiduki ainult osaline kontrollimine, sõidukil olevate puuduste teadlikult fikseerimata jätmine, manipuleerimine kontrollseadmete tulemustega.

Rakendatud meetmed:

- Kvaliteedikomisjonide poolt järelevalve koordineerimine
- ARK kontrollijate koolitamine
- Järelevalvekoostöö tegemine Politseiametiga
- Sõidukite tehnilise seisundi ja ülevaatuses kontrolli liikluses koostöös liikluspolitseiga
- Väljatöötatud meetodika kontrollimine ja analüüsimine
- Ülevaatuses salvestatud andmete kontrollimine ja (statistiline) analüüsimine
- Kvaliteedikomisjoni arutelud ülevaatajate eksimuste üle ja ülevaatajatele karistuse määramine
- Perioodilise järelevalve graafikute koostamine ning ülevaatuspunktide töö kontrollimine ja jälgimine

### IV. Sõidukite registreerimine ja registreerimiseelne ülevaatus

Korruptsiooni oht sõiduki registreerimisel võib ilmnedas sõidukite vormistamisel ja registreerimiseelisel ülevaatusel. Korruptsiooni oht on näiteks sõiduki dokumentide vormistamine isiku kohalolekuta või isikusamasust tõendamata, vormistamine omaniku tahteta kaotatud või varastatud registreerimistunnistuse alusel ning registreerimine võltsitud või fiktiivsete dokumentide alusel.

Korruptsiooni oht registreerimiseelisel ülevaatusel on näiteks akti vormistamine sõidukit ette näitamata, nõuetele mittevastava või võltsitud VIN-koodiga ja dokumentidega sõidukile registreerimiseelise ülevaatuses vormistamine, sõiduki registreerimiseelise ülevaatuses 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 (sõidukit kontrollitakse nii registreerimiseelisel ülevaatusel kui ka registreerimisel ja toiminguid teevad erinevad isikud)
- Varastatud ning probleemsete sõidukite tuvastamine, tehes päringuid EUCARIS<sup>71</sup>-ga liitunud riikide registreerimisandmebaasidesse
- Liitumine Schengeni infosüsteemidega, tuvastamaks varastatud sõidukeid ja dokumente infosüsteemiga liitunud riikide piires
- Videovalve paigaldamine suuremate büroode registreerimiseelise ülevaatuses ruumidesse
- Registreerimiseelise ülevaatuses dokumentide kontroll ning sõidukiandmete võrdlemine tüübikinnituse andmebaasi ja videosalvestustega
- Uutele nõuetele vastavate sõidukitüüpide andmete sisestamine keskus tüübikinnituse ekspertide poolt

*Eesmärgi saavutamiseks vajalikud meetmed ning tegevused*

**VI eesmärk: korruptsiooni vältimine juhtimisõiguse taotlemisel, tehnoülevaatusel ja sõidukite registreerimisel**

---

<sup>71</sup> European car and driving license information system

**VI eesmärgi mõju:** Järelevalve suurendamine juhtide koolitamise ja juhtimisõiguse taotlemise, tehnöülevaatuse ja sõidukite registreerimise üle aitab vähendada korrupsiooniohtu. Automatiseeritud isikutuvastussüsteem kergendab oluliselt eksamineerijate tööd ja välistab võimaliku inimliku eksimuse isiku tuvastamisel.

<b>15. Meede</b>	<b>Järelevalve suurendamine juhtide koolitamise ja juhtimisõiguse taotlemise üle</b>
<b>Tegevused</b>	
15.1. Politsei kaasamine järelevalvesse: koostöölepe sõlmimine ARK ja Politseiameti vahel	
15.2. Biomeetriliste identifitseerimisseadmete kasutuselevõtt	
<b>16. Meede</b>	<b>Järelevalve suurendamine tehnöülevaatuse ja sõidukite registreerimise üle</b>
<b>Tegevused</b>	
16.1. Elektroonilise valve kasutuselevõtt tehnöülevaatuspunktides	
16.2. Kaamerate paigaldamine väiksemate büroode juurde <sup>72</sup> – alale, kus tehakse registreerimiselset ülevaatus	
16.3. Väljasõitude registreerimine liiklusregistri infosüsteemis ARIS	
<b>17. Meede</b>	<b>Autokoolide ja tehnöülevaatuspunktide kontrollijate teadlikkuse tõstmine</b>
<b>Tegevused</b>	
17.1. Koolituste korraldamine autokoolide ja tehnöülevaatuspunktide kontrollijatele	

<sup>72</sup> ARK-i büroosid on kokku 19; nendest kümnes on kaamerad juba paigaldatud.

## VII eesmärk: korruptsiooni vältimine erakondade rahastamisel

### *Olukorra kirjeldus*

Erakondade rahastamise reeglid ja rahastamise üle teostatava järelevalve üldise korra sätestab Eesti kehtivas õiguses erakonnaseaduse peatükk 2<sup>1</sup>. Seda täiendavad Riigikogu valimise seaduse 11. peatükk, Euroopa Parlamendi valimise seaduse 10. peatükk ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse 10. peatükk, mis näevad ette kontrolli erakondade poolt valimisteks saadud tulude ja tehtud kulutuste üle.

Õigusloome eest vastutavaks ministeeriumiks riigioiguse 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 õigusrikkumise 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 erakondadele tehtavate annetuste keelamine, erakondade rahastamise järelevalve andmine Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni kätte, erakondade laenuvõtmise lubamine ainult krediidiasutustelt ning erakondade vara puudutavate aruannete avalikustamise korra muutmine. 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 krediidiantja on krediidiasutus 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 puudumise korral 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 korraldama igal aastal audiitorikontrolli.

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 seotud sõltuvusse saadud mandaatide arvust, toetuse üldsumma määratakse iga aasta riigieelarve seadusega. 2008. aastal eraldatakse erakondadele riigieelarvest 90 miljonit krooni, mis on 50% kasv võrreldes 2007. aasta riigieelarvega<sup>73</sup>.

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

#### 1) Erakondade rahastamise kontroll

Praegu on Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni pädevus erakonnaseaduses ja valimiseseadustes määratletud väga piiratuna. Sisuliselt kuulub komisjoni pädevusse ainult valimiskulutuste ja annetuste aruannete kogumine ja nende formaalse seadusele vastavuse hindamine. Komisjonil ei ole aga pädevust kontrollida erakondade rahastamist väljaspool valimiskampaaniat ja annetuste aruannet. Komisjonil

<sup>73</sup> 2007. aasta riigieelarves oli erakondadele eraldatava summa suurusks 60 miljonit krooni.

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

Rahastamise üle teostatava järelevalve puudulikkuse ilminguteks võib pidada igapäevaelus kerkinud juhtumeid, mis tekitavad kahtlusi korruptiivsete suhete olemasolus, kuid mida pole seni kas üldse uuritud või on uurimine takerdunud tõhusate järelevalvevõimaluste puudumise tõttu.<sup>74</sup>

## 2) Erakondade sisekontrolli süsteem

Erakonnaseadus erakondade sisekontrolli ja revideerimise nõudeid ei sätesta, pannes paika üksnes iga-aastase auditeerimiskohustuse erakondadele, mis saavad toetust riieelarvest. Ka erakondadele üldregulatsioonina laienev mittetulundusühingute seadus ei esita tegelikult 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 usaldusaudiitor ning seetõttu eesmärki tagada objektiivne info erakonna sissetulekute ja väljaminekute kohta audiitorkontrolli kaudu ei saavutata.<sup>75</sup>

## 3) Erakondade rahastamine ja annetused

Kehtivad seadused ei anna selget ning ühest annetuse mõistet. Erakonnaseaduse §-s 12<sup>1</sup> defineeritakse küll varjatud annetus, sellest hoolimata tekitab annetuse üldmõiste puudumine probleeme keelatud ja lubatud annetuste vahelise piiri tõmbamisel.

Ebapiisavalt on kehtivas õiguses kindlaks määratud erakonnaga seotud juriidilisi isikuid ja seltsinguid (nn sidusorganisatsioone) puudutavad reeglid. Erakonnaseaduse § 12<sup>6</sup> 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 liikmesuse 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 ja efektiivsuses erakondade rahavajaduse piiramise meetmena võib kahelda<sup>76</sup>. Reklaamimine on piiratud vaid ühe kitsa reklaamiliigiga seoses. Selline lahendus ei mõjuta otsustavalt erakondade üldisi valimiskulutusi, vaid suunab valimisreklaami üksnes muudesse kanalitesse või varasemale ajale.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus ei hõlma erakondade ega teiste mittetulundusühingute tegevust. See tingib olukorra, et minnes sularahaga erakonna kontoris, ei teki erakonnal kohustust tuvastada isikusamasust üle 100 000 kroonise sularahatehingu korral<sup>77</sup> ega informeerida rahapesu andmebürood sularahatehingust, mille puhul tekib rahapesukahtlus (v.a erakonnaseaduse §-st 12<sup>3</sup> tulenev kohustus avalikustada annetaja nimi).

## 4) Probleemid erakondade rahastamise praktikas

Tulenevalt Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni pädevusest ning senisest praktikast, vajaks erikomisjoni töö ümberstruktureerimist ning senised töömeetodid muutmist. Riigikogu erikomisjoni pädevust tuleb tõsta ja lisaressursse (nt nõunikud, konsultandid) suurendada erakondade rahastamise üle teostatava kontrolli sisulisemaks muutmiseks.

### *Eesmärgi saavutamiseks vajalikud meetmed ning tegevused*

<sup>74</sup> 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, Lihttõelised 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 sümboolikaga ning mida võis seetõttu tõlgendada varjatud annetusena neile erakondadele.

<sup>75</sup> M. Ernits, Erakond Eesti põhiseaduses ja erakonnaseaduses. Juridica eriväljaanne 2003, lk 5-18.

<sup>76</sup> Sellise piirangu põhiseaduspärasuses on kahtlust avaldanud ka õiguskantsler, vt õiguskantsleri ettekannet Riigikogule 6. septembrist 2005, kättesaadav: <http://www.oiguskantsler.ee/index.php?pageID=107>.

<sup>77</sup> Vt Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus § 6, lg 5.

## VII eesmärk: korrupsiooni vältimine erakondade rahastamisel

**VII eesmärgi mõju:** Selgemad reeglid ja kontrolli tõhustamine erakondade rahastamise üle aitavad ennetada rahastamisreeglite rikkumist ning annetuste ja aastaaruannete õigeaegse avaldamisega seotud probleeme.

Erakondade rahastamisega seotud meetmed ja tegevused eeldavad analüüsi ning erakonnaseaduse muudatusi, mille ettevalmistamise eest vastutab Justiitsministeerium oma tegevuskulude piires (nõunike töötasu). Erakonna kontrollorgani moodustamises ja selle pädevuse põhimõtetes kokkuleppimine on Riigikogu pädevuses. Vastavalt Riigikogu otsustele tuleb planeerida eelarvelised vahendid riigieelarves.	
Meetmete rakendamisel tuleb arvesse võtta Euroopa Nõukogu korrupsioonivastase riikide ühenduse GRECO III hindamisaruande <sup>78</sup> soovitusi, mille täitmine on Eestile kohustuslik.	
<b>18. Meede</b>	<b>Erakondade valimisreklaamile selgemate piirangute kehtestamine</b>
<b>Tegevused</b>	
18.1. Senisest läbimõeldumate ja selgemate piirangute kehtestamine valimisreklaamile	
<b>19. Meede</b>	<b>Kontrolli tõhustamine erakondade rahastamise üle</b>
<b>Tegevused</b>	
19.1. Erakondade rahastamise kontrollorganile järelauditi tellimise õiguse andmine	
19.2. Erakonna rahastamise kontrollorgani pädevuse laiendamine	
19.3. Erakondade aastaaruannete, valimiskulutuste aruannete ja annetuste registri õigeaegne ja korrektne avalikustamine	
19.4. Erakondade rahastamisreeglite rikkumisega seotud karistusõiguslike meetmete piisavuse analüüsimine	
19.5. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse analüüs ning võimalik laiendamine MTÜ-dele (erakondadele)	
19.6. Erakonnaga seotud organisatsioonidele selgete rahastamisreeglite kehtestamine	

<sup>78</sup> 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 31.03-04.04. 2008. a. GRECO plenaaristungil Strasbourgis, peale mida aruanne avalikustatakse. Vt ka [http://www.coe.int/t/dq1/Greco/Default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dq1/Greco/Default_en.asp).

## VIII eesmärk: korruptsioonikuritegude uurimise tõhustamine

### *Olukorra kirjeldus*

Karistusseadustikus on viimaste aastate jooksul tehtud mitmeid muudatusi seoses korruptsioonikuritegudega. 15.03.2007 jõustunud karistusseadustikuga muudeti oluliselt ametialaste ja majanduskuritegude koosseisusid. Ametiseisundi kuritarvitamine (KarS § 289) ning ametialane lohakus (KarS § 290) tunnistati kehtetuks, kuid loodi juurde konkreetsemaid erikoosseise varavastaste, ametialaste, õigusemõistmisevastaste ja majandusalaste süütegude peatükkides. Näiteks on uuteks koosseisudeks § 291<sup>1</sup> (riikliku järelevalve ebaseaduslik teostamine), § 292 (andmekogu pidamise nõuete rikkumine) täpsustamine, § 300<sup>1</sup> (toimingupiirangu rikkumine).

Kriminaalmenetluse seadustikus tehti 2004 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 kuritegu, 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 seaduse § 12) võimaldab info varjatud kogumise kohta mitmeid tõlgendusi. Kuna korruptsioonikuritegude avastamine põhineb ka avalikult kättesaadaval informatsioonil ja selle teabe analüüsil, peaks uurimisasutustel olema kriminaalmenetluse eel 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 (Keskriminaalpolitsei (KKP) ja prefektuurid).
- Sisekontrolli raames politseisisese korruptsiooni väljaselgitamine ja uurimine (Politseiamet ja prefektuuride spetsiaalsed politseikontrolli struktuuriüksused).

Kõigis politseiasutustes ei ole loodud eraldi struktuuriüksusi korruptsioonikuritegudega tegelemiseks. KKP-s on selleks spetsialiseerunud ametnikud (korruptsioonikuritegude uurimise grupp), 1. jaanuarist 2008.a alustas Põhja Politseiprefektuuri kriminaalosakonnas tööd korruptsioonikuritegude talitus koos 5 ametnikuga, kuid teistes politseiasutustes tegelevad korruptsiooni kui ühe majanduskuriteo liigiga kõik selle talituse ametnikud vastavalt töökoormuse jaotumisele. Ida Politseiprefektuuris on korruptsiooni uurimine kolme politseiametniku ülesanne. Kõigis prefektuurides on uurimis- ja jälitusõigusega ametnikud, kes menetlevad korruptsioonijuhtumeid, KKP-s on veel ka analüütik. Lääne Politseiprefektuuris pühendab majanduskuritegude talitus 90% kogu tööajast korruptsioonikuritegude uurimisele.

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

Prokuratuuris on toimunud spetsialiseerumine vajaduse ja töökoormuse järgi. Lõuna ja Lääne Ringkonnaprokuratuuris ainult korruptsioonikuritegude menetlemisele spetsialiseerumist ei ole seda laadi asjade vähesuse tõttu, 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 uurimine on kiirem ja seega ka lisatasu lihtsam saada). Erandina võib tuua Põhja Politseiprefektuuri, kes on leidnud võimaluse maksta listasu ka juhul, kui materjale kohtusse ei saadeta, kuid tööd kriminaalasjadega on tehtud. Kuna selles politseiprefektuuris on spetsialiseerunud inimesed, on motivatsioonisüsteemi mõnevõrra lihtsam rakendada. KKP-s, kus on samuti spetsialiseerunud, ei ole sellist 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 samasisulisi koolitusi politseinikele, prokuröridele ja kohtunikele, mis aitaks ühtlustada korruptsioonikuritegude uurimisel tekkivate probleemide käsitlust.

#### *Eesmärgi saavutamiseks vajalikud meetmed ning tegevused*

#### **VIII eesmärk: korruptsioonikuritegude uurimise tõhustamine**

**VIII eesmärgi mõju:** Korruptsioonikuritegude menetlemise professionaalsuse tase tõuseb. Korruptsioonikuritegude menetlemine põhineb reaalsetel ohuhinnangutel ning kuritegusid suudetakse ära hoida.

<b>20. Meede</b>	<b>Korruptsioonikuritegudele spetsialiseerumise tagamine menetlusasutustes</b>
<b>Tegevused</b>	
20.1. Prefektuurides korruptsiooni- ja ametialastele kuritegudele spetsialiseerunud uurijate grupi ametisse nimetamine, vajadusel korruptsiooni- ja ametialaste kuritegude uurimiseks eraldi üksuste loomine	
20.2. Raskemate kuritegude menetlejate motivatsioonisüsteemi väljatöötamine	
20.3. Uurijate ja prokuröride koolitamine avalik-õiguslikus sektoris juriidiliste isikute, erasektori korruptsiooni; jälitustegevuse alal korruptsioonikuritegude uurimisel <sup>79</sup> . Parimate kogemuste jagamine uurimisasutuste (sh Kapo) vahel	
<b>21. Meede</b>	<b>Menetlusvõime tugevdamine korruptsioonikuritegudes</b>
<b>Tegevused</b>	
21.1. Riski- või ohuanalüüside koostamine ning sellest tulenevalt ühiste töösuundade kokkuleppimine aasta alguses prokuratuuri ja uurimisasutuste vahel	
21.2. Riigihangete teostamise nõuete rikkumise eest vastutuse selgem regulatsioon (KarS § 300 muutmine)	
21.3. Isikuandmete varjatud kogumise regulatsiooni korrastamine	

<sup>79</sup> 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.