

VABARIIGI VALITSUSE KORRUPTSIOONIVASTASE STRATEEGIA SELETUSKIRI

Sisukord

STRATEEGIA KOOSTAMINE JA ELLUVIIMINE	2
SELGITUSED STRATEEGIA EESMÄRGI KOHTA.....	3
1. SELGITUSED KORRUPTSIOONI ENNETAMISELE SUUNATUD MEETMETE JUURDE (meetmed 1-13).....	4
1.1. Avalike teenistujate teise tööandja kasuks töötamise ja tegevuspiirangute selgem reguleerimine.....	4
Olukorra kirjeldus	4
Kavandatavad meetmed	5
1.2. Enesediagnostika läbiviimine korruptsiooniohtlikes valdkondades tegutsevates asutustes	6
Olukorra kirjeldus	6
Kavandatavad meetmed	7
1.3. Kohalike omavalitsusüksuste kontrollikeskkonna tugevdamisele suunatud meetmed (3 ja 4).....	8
Olukorra kirjeldus	8
Kavandatavad meetmed	9
1.4. Majanduslike huvide deklareerimisega seotud meetmed (meetmed 5-9).....	10
Olukorra kirjeldus	10
Kavandatavad meetmed	11
1.5. Korruptsiooni kui probleemi teadvustamine ja eetilise käitumise edendamine (meetmed 10-13)	13
Olukorra kirjeldus	13
Kavandatavad meetmed	13
2. SELGITUSED KORRUPTSIOONIKURITEGUDE MENETLUSE TUGEVDAMISE MEETMETE JUURDE (meetmed 14-21)	16
Olukorra kirjeldus	16
Kavandatavad meetmed	19
LISA 1: KORRUPTSIOONIOHTLIKE TEGEVUSTE, AMETNIKEGRUPPIDE KAARDISTAMINE.....	24

STRATEEGIA KOOSTAMINE JA ELLUVIIMINE

Vabariigi Valitsus moodustas 13.05.2003. a korraldusega nr 293-k korrupsioonivastase ministrite komisjoni, mille liikmed on justiitsminister, siseminister, rahandusminister, majandus- ja kommunikatsiooniminister ja riigisekretär. Komisjoni ülesandeks määrati korrupsioonivastase strateegia väljatöötamine ja selle elluviimise korraldamine.

Ministrite komisjon kinnitas 13.08.2003. a üksikasjaliku strateegia lähteülesande. Seda aluseks võttes koostasid eksperdid analüüsi ja ettepanekud korrupsiooniga võitlemiseks, mis on käesoleva strateegia aluseks. Peamiselt on strateegias esitatud ettepanekute väljatöötajateks

Norman Aas	Riigiprokuratuur
Margus Kurm	Justiitsministeerium
Ene Lehiste	Kaitsepolitseiamet
Janne Mägi	Justiitsministeerium
Viire Rannasoo	Riigikantselei
Triin Reinsalu	Jaan Tõnissoni Instituut
Leno Saarniit	Tartu Ülikool
Raivo Sulg	Rahandusministeerium
Toomas Johanson	

Strateegia koostamist juhtis Jüri Raatma Justiitsministeerium.

Strateegia ettevalmistamiseks toimusid nõupidamised vastutavate riigiasutuste juhtide, ametnike ja asjatundjate osalusel, sh ministrite komisjoni koosolek 17.11.2003. a.

Ministrite komisjon kiitis strateegia heaks 17.12.2003. Peale Vabariigi Valitsuse heakskiitvat otsust asuvad strateegias määratud ministeeriumid ja asutused kavandatud abinõusid ellu viima. Ministrite komisjon ja seda teenindav Justiitsministeerium jälgivad strateegia elluviimist. Ministrite komisjon annab oma tegevusest ja strateegia elluviimisest Vabariigi Valitsusele aru vähemalt kord aastas.

SELGITUSED STRATEEGIA EESMÄRGI KOHTA

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

Korruptsioonitase sõltub suures osas ühiskonnas, eriti aga ametnikkonna hulgas levinud väärtushinnangutest, ning võimalustest, mis kaasnevad erinevate institutsioonide (järelevalve, avalikkus) ülesehitusega. Seetõttu on strateegias olulist rõhku pandud eetiliste hoiakute propageerimisse ning parema järelevalve tagamiseks korruptsiooni ennetamiseks.

Korruptsioon on kuriteoliik, mille toimepanija on tavakurjategijast ratsionaalsem ja kaalutlevam. Primitiivsemate kuriteoliikidega võrreldes on see paremini mõjutatav ka karistusõiguse ja kuritegude menetlemise kaudu. Seetõttu on erinevate ennetusele suunatud meetmete kõrval strateegias oluline koht korruptsioonikuritegude menetlemise tugevdamisele suunatud abinõudel.

Korruptsiooniga kokkupuutunud isikute arv on valitud strateegia edukuse mõõtmise peamiseks indikaatoriks seetõttu, et tegemist on võimalikest konkreetseima indikaatoriga, kuigi tuleb mõnda sellega tekkivaid probleeme. Kuritegude menetlemise tugevdamisel kaasnevaks oodatavaks tagajärjeks on ka avastatavate kuritegude arvu suurenemine.

Tajumisel põhinevate näitajate puhul tuleb arvestada, et enamus inimesi Eestis ei ole vahetult korruptsiooniga kokku puutunud ning nende hinnangud tuginevad teistest allikatest saadud teabele. Üldist hinnangut korruptsioonitasemele mõjutab paljus teema käsitlemine meedias ja paradoksaalsel kombel ka see, kui valitsus asub rakendama tõhusamaid meetmeid ja rõhutama korruptsioonivastase võitluse tähtsust, mistõttu teema suurema avalikkuse tähelepanu alla tõuseb. Samuti võib korruptsiooni tajumist negatiivselt mõjutada korruptsioonikuritegude avastamise määr, sest selle tõus võib luua mulje korruptsiooni suurenemisest ühiskonnas.

Korruptsioonivastase strateegia elluviimise edukust ei saa seega lühikeses ja keskmises perspektiivis hinnata üksnes korruptsiooni tajumise indeksile tuginedes. Pikemaajaliselt peaks aga eesmärgiks olema tõsta ka Eesti indeksi väärtust *Transparency International*-i poolt koostatavas korruptsioonitabelis.

1. SELGITUSED KORRUPTSIOONI ENNETAMISELE SUUNATUD MEETMETE JUURDE (MEETMED 1-13)

1.1. Avalike teenistujate teise tööandja kasuks töötamise ja tegevuspiirangute selgem reguleerimine

Olukorra kirjeldus

Ametiisikud ja asutused ei teadvusta alati piisavalt tegeliku või võimaliku huvide konflikti olemaolu ning vajadust hoiduda ka näiliku olukorra loomisest, mis võib seada kahtluse alla erapooletuse ja asjade käsitlemise objektiivsuse. Näiteks ei arvestata alati, et korruptsiooniohtliku tegevusena võivad olla käsitletavad ka mitmesugused soodustused, nagu tasuta koolitusel osalemise võimaldamine (koolitusreisid), osalemine reklaamüritusel, kingituste vastuvõtmine jms, et ettevõtlusena on käsitletav ka töötamine tsiviilõigusliku lepingu alusel. Tihti ei peeta vajalikuks ennetavalt informeerida võimalikust huvide konfliktist ja taandada ennast otsuse tegemisest.

Valdkonda reguleerivad õigusaktid ei ole piisavalt arusaadavad, esineb vastuolusid ja ebaõnnestunud regulatsioone, mis põhjustavad rakendamisel probleeme. Töökoha- ja tegevuspiirangud on kehtestatud ametnikele nii avaliku teenistuse seadusega (ATS) kui korruptsioonivastase seadusega (KVS). Tegemist on osaliselt kattuvate ning osaliselt teineteist täiendavate regulatsioonidega, kusjuures seadused kasutavad erinevat terminoloogiat ning isikute ring, kellele seadused laienevad, on erinev. ATSi terminoloogia on vananenud ega ole kooskõlas teistes õigusaktides (Äriseadustik, tsiviilseadustiku üldosa seadus, tulundusühistute seadus, KVS) kasutatavaga. Rakenduspraktikas on ametiseisundi mõistet väga erinevalt tõlgendatud ning sellest tulenevalt on erinevalt kindlaks määratud ka isikute ring, kellele KVSst tulenevad piirangud ja kohustused. Põhjendamatu on piirangute osa erinev reguleerimine riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikele – millegipärast ei laiene omavalitsusametnikele osa ATSGa kehtestatud tegevuspiirangutest.

Kehtestatud reeglite täitmise üle puudub kontroll. Ametiisikud ei järgi alati avaliku teenistuse seadusest (ATS § 72, 73) ja korruptsioonivastasest seadusest (KVS § 19) tulenevat nõuet taotleda teise tööandja juures töötamiseks ning ettevõtlusega tegelemiseks eelnevalt luba ning asutused ei ole kehtestanud sellekohaste taotluste esitamise ja menetlemise ning informatsiooni säilitamise ja avalikustamise ning kontrolli korda. Sageli piirdub loa taotlemine ja andmine vaid suulise kooskõlastamisega. Ettevõtlusega tegelemiseks loa andmise otsustab ametisse nimetamise õigust omav isik, kuid teise tööandja juures töötamiseks võib loa anda vahetu ülemus. Asutustel puudub enamasti usaldusväärne ülevaade ametiisikute teise tööandja juures töötamise ja ettevõtjana tegutsemise kohta ja seega piisav info ametiisikute võimalike majanduslike huvide kohta, mis võimaldaks huvide konflikte ennetada ja tuvastada. Info ametiisiku teise tööandja juures töötamise, ettevõtlusega tegelemise ning riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise esindajana riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik - õigusliku juriidilise isiku osalusega äriühingu juht- või järelevalveorganisse kuulumise kohta ei ole avalikustatud.

Kavandatavad meetmed

<i>Meetme kirjeldus</i>	<i>Eesmärk</i>	<i>Täitja</i>	<i>Täiendav kulu</i>	<i>Tähtaeg</i>
1. Avalike teenistujate teise tööandja kasuks töötamise ja tegevuspiirangute selgem reguleerimine	Ametnike töö- ja tegevuspiirangute regulatsioon on selge ja tagab asutuse juhtidele ja vajadusel avalikkusele teabe ametialast tegevust mõjutada võivate seoste kohta.	Justiits- ministeerium		2004
<p>Täpsemad abinõud:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Säilitatakse ametnikele kehtestatud töö- ja tegevuspiirangud seoses vahetus alluvuses töötamisega, relvi valdavasse organisatsiooni, äriühingu juht- või järelevalveorganisse kuulumisega, ettevõtlusega tegelemisega, mujal töötamisega ning teenistusalase järelevalvega. 2) Töö- ja tegevuspiiranguid reguleerivad õigusaktid (ATS ja KVS) viiakse omavahel kooskõlla ja ühtlustatakse terminoloogia (<i>ATS kasutab nt vananenud terminit "tulundusühendus"</i>). 3) Täpsustatakse isikute ringi, kellele KVS laieneb, käsitledes ametiisikuna KVS tähenduses neid, kes: <ul style="list-style-type: none"> • võtavad vastu teistele isikutele kohustuslikke otsuseid, sh asutuste ja struktuuriüksuste juhid, korra hoidmisega seotud ametiisikud (nagu politsei- ja piirivalveametnikud), riikliku kontrolli ja järelevalve teostamise ning maksude sissenõudmisega seotud ametiisikud (nagu liiklus-, töö-, maksu- ohutus-, tervisekaitse-, veterinaar-, keskkonnakaitseinspektorid, maksuametnikud, tolliametnikud), lubade, dokumentide väljastamise ja kontrollimisega seotud ametiisikud (nagu tegevuslubade, isikut tõendavate dokumentide väljastamisega tegelevad ametiisikud); • osalevad riigi- või munitsipaalvara hankimise, haldamise, erastamise, võõrandamise või kasutusse andmise, teenuste tellimise ning eelarvevahendite, EL tõukefondide vahendite ja välisabi kasutamise seotud otsuste tegemisel (nagu majandus- ja haldusametnikud, koolitusjuhid, IT-juhid, riigihangete, konkursside, projektide, lepingute ettevalmistamine ja läbiviimine, toetuste otsustamisega seotud ametiisikud); • töötavad salajaste dokumentidega (vt ka seletuskirja lisa 1). 4) Riigiametnikele kehtestatud töö- ja tegevuspiiranguid laiendatakse ka kohaliku omavalitsuse ametnikele. 5) Piiritletakse täpsemalt ettevõtlusega tegelemise mõiste (tegutsemine FIEna, tsiviilõigusliku lepingu alusel, täisühingu osanikuks või usaldusühingu täisosanikuks olemine). Äriühingu osanikuks olemise õigust piiratakse ainult juhul kui ühingu tegevusala kattub ametikoha töövaldkonnaga või eeldab ametnikupoolset kontrolli või järelevalve teostamist omaenda ettevõtluse üle või võib kahjustada teenistuskoha mainet. Kontrolli ja järelevalve teostamise piirang peaks laienema ka lähisugulaste ja –hõimlaste töö- ja ettevõtlusalasele tegevusele. 6) Täpsustatakse teise tööandja juures töötamise tähendust – piirang kehtib nii teise tööandja juures töötamise kui ka teises ametiasutuses ja teisel ametikohal töötamise kohta. 7) Seaduse tasandil täpsustatakse teise tööandja juures ning teisel ametikohal töötamiseks ja ettevõtlusega tegelemiseks (sh FIEna, tsiviilõigusliku lepingu alusel) nõusoleku taotlemise ja andmise korda: loa andmise otsustab ametisse nimetamise õigust omav isik, nii taotlus kui luba peavad olema kirjalikus vormis ning sisaldama piisavalt infot, otsustamiseks tegevusvaldkonna, töö iseloomu ja töötamise aja lubatavuse ja põhitööga ühitatavuse üle. 8) Avaliku teabe seadust täiendatakse nõudega avalikustada asutuse veebilehel info nende ametiisikute, kelle majanduslike huvide deklaratsioonid kuuluvad avalikustamisele, töötamise kohta teise tööandja juures või teisel ametikohal ning ettevõtlusega tegelemise ja riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku osalusena äriühingu juhtorganisse kuulumise kohta. Asutusel peab sama info olema ülejäänud korruptsioonitundlikel ametikohtadel töötavate ametnike kohta (ametiisikud, kes on kohustatud esitama majanduslike huvide deklaratsiooni) 				

ning igapähele on õigus selle kohta teavet saada.

1.2. Enesediagnostika läbiviimine korrupsiooniohtlikes valdkondades tegutsevates asutustes

Olukorra kirjeldus

Korrupsiooni vältimise seisukohalt on olulise tähtsusega küsimused, kas ja millisel määral on riigiteenistuja valmis omandama või andma õigustamatuid hüvesid. See, milline on ametniku ametieetika, mida tohib ja mida mitte, ei ole sageli selge ja iseenesestmõistetav. Üha sagedamini leiab ametnik end valiku ees, kas ta peab jätma tegemata selle, mis talle ametlikult lubatud ei ole või kas ta võib teha seda, mis talle ametlikult keelatud ei ole.

Enesediagnostika annab avaliku sektori erinevatele organitele võimaluse välja selgitada (potentsiaalsed) korrupsiooniohtu ning hinnata, kas ja millisel määral suudavad nad ise korrupsiooni vältida.

Heaks eeskujuks enesediagnostika rakendamisel on Hollandi Kuningriigis läbi viidud uurimused, mille tulemusel on välja töötatud õiguskuulekuse (*integrity*) projekt. Nimetatud projekti abil saab hinnata, kui suur on korrupsioonioht asutuses ning millisel määral suudab asutus sellele ohule vastu panna.

2001. aastal viidi Rahandusministeeriumi, Maksuameti, Tolliameti, Kaitsepolitsei ameti ja Keskkriminaalpolitsei töötajatele Hollandi ekspertide poolt läbi *integrity*-projekti tutvustav koolitus. Osalejad said ka nii inglise kui eesti keelde tõlgitud projekti juhendi.

2002. aastal viidi õiguskuulekuse projekt Hollandi ekspertide juhendamisel läbi Kaitsepolitsei ametis. Projekti tulemuseks on väga hea ülevaade erinevates struktuuriüksustes olevatest riskantsetest toimingutest ning ametnike teadlikkusest korrupsiooniohu hindamisel ja vältimisel. Seega on enesediagnostika kogemus Eestis olemas.

Enesediagnostika läbiviimisel tuleb esmalt määratleda asutuses olemasolevad korrupsioonitundlikud tegevused ja tehingud, et saada ülevaade potentsiaalsest korrupsiooniohust. Enesehindamisel tuleb tähelepanu pöörata järgmistele korrupsiooniohtlikele valdkondadele: teabe käsitlemine (muuhulgas selle kogumine, fikseerimine, säilitamine, edastamine), raha kasutamine (nt eelarvehendite jaotamine, konkursside, lepingute, projektide eelarvete kinnitamine, spetsifikatsioonide, kvaliteedinõuete määramine), kaubad ja teenused (nt kaupade ja teenuste sisseostmise otsustamine, hinnapakkumiste küsimine, vara inventeerimine), litsentside andmine ning meetmete rakendamine (nt eesmärkide püstitamine ja objektide valik riikliku järelevalve teostamisel, sanktsioonide määramine ja tühistamine).

Projekti teises etapis tuleb olemasolev vastupanuvõime kaardistada, et saada teada, kas potentsiaalne korrupsioonioht on ka tegelikult riskiks. Vastupanuvõime kaardistamiseks tuleb hinnata neid õigusakte (ka internseid), mis esimeses etapis välja toodud riskantseid toiminguid/tehinguid reguleerivad. Samuti tuleb hinnata personalipoliitikat ning ametijuhendeid. Nii personalivaliku kui töölevõtu strateegia peavad tagama ausa ja eetilise ametniku teenistusse võtmise. Ametijuhendid peavad selgelt määratlema ametniku pädevuste

ja kohustuste täpsed piirid. Kogu personali küsitlemisel saab teada, kuivõrd teadlikud on ametnikud riskantsetest tehingutest oma töös.

Enesediagnostika on esmajärjekorras oluline sellistes avaliku sektori valdkondades, kus jagatakse toetusi, väljastatakse tegevuslubasid või teostatakse riiklikku järelevalvet.

Projekti tulemuste põhjal on asutuse juhil võimalik hinnata, kas asutuses rakendatavad meetmed on piisavad või on vaja rakendada täiendavaid korrupsioonivastaseid abinõusid.

Kavandatavad meetmed

<i>Meetme kirjeldus</i>	<i>Eesmärk</i>	<i>Täitja</i>	<i>Täiendav kulu</i>	<i>Tähtaeg</i>
2. Enesediagnostika läbiviimine korrupsiooniohtlikes valdkondades tegutsevates asutustes (Hollandis välja-töötatud meetodika eeskujul)	Saada ülevaade korrupsiooniohust asutuses - milline on asutuse vastupanuvõime ning milliseid meetmeid on asutuse tasandil korrupsiooni ennetamiseks vaja kasutada.	Justiits-ministeerium (koordineeriv roll) + teised ministeeriumid (diagnostika läbiviimine)		2004-2007
Täpsemad abinõud:				
<ol style="list-style-type: none"> 1. Koordinaatori määramine, kes kohandab Eesti oludele enesediagnostika juhendi, teeb seda tutvustavaid koolitusi ja juhendab enesediagnostika läbiviimist meetodikat rakendavas asutuses; 2. Enesediagnostika juhendi koostamine ja selle tutvustamiseks koolituste läbiviimine. Eeskujuna enesediagnostika rakendamisel kasutatakse Hollandi Kuningriigis välja töötatud õiguskõuekuse (<i>integrity</i>) projekti; 3. Enesediagnostika läbiviimine kõrge korrupsiooniriskiga valdkondades tegutsevates asutustes (vt Lisa 1). Selle tulemusena luuakse asutustes täiendavad eetikakoodeksid kõrge korrupsiooniriskiga ametnikegruppidele. 				

1.3. Kohalike omavalitsusüksuste kontrollikeskkonna tugevdamisele suunatud meetmed (3 ja 4)

Olukorra kirjeldus

Kohalike omavalitsuste kontrollikeskkond on ebaühtlane ja riigiasutuste omast nõrgem, kuigi mõlemad kasutavad maksumaksja raha. Täpsemalt väljendub see järgnevas:

- 1) Omavalitsuste aruannete suhtes ei ole järjepidevalt kehtinud auditeerimise nõue. Positiivne on, et 2003. aasta alguses jõustunud raamatupidamise seaduse järgi kuuluvad kohalike omavalitsusüksuste aruanded auditeerimisele samadel tingimused nagu muude raamatupidamiskohustuslaste aruanded. Sellest tulenevalt on eraaudiitori poolt tehtav audit kohustuslik enamiku omavalitsusüksuste aruannete suhtes.
- 2) Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KoKS) näeb ette volikogu liikmetest koosneva revisjonikomisjoni moodustamise. Revisjonikomisjonile on seadusega antud ulatuslik kontrollialane pädevus, mis peaks tagama volikogule piisava informatsiooni valla- või linnavalitsuse tegevuse kohta. Paraku praktikas selline kontrollimudel sageli ei toimi järgmistel põhjustel:
 - kohalikud kogukonnad on väikesed, sellest tulenevalt on väikesearvulised volikogud, mistõttu revisjonikomisjoni liikmete hulgas suure tõenäosusega ei ole isikuid, kes oleks piisavalt kompetentsed kontrollifunktsiooni sisuliseks täitmiseks (ülesannete edukas täitmine eeldab kompetentsi lepinguõiguse, majandustehingute otstarbekuse hindamise, finantsjuhtimise, finantsarvestuse jm valdkondades);
 - kontrolli planeerimisel lähtutakse sageli poliitilisest huvist mõne kitsa teema vastu, mitte niivõrd eesmärgist saada terviklikku informatsiooni juhtimise (valitsuse poolt volikogu regulatsioonide täitmise) kohta.
- 3) Siseaudiitori või siseauditiga tegeleva üksuse olemasolu KoKS ei nõua. Mõnedes suuremates omavalitsustes on siseaudiitorid küll olemas, kuid paljude omavalitsuste eelarvemahtu arvestades oleks kasvõi ühe siseaudiitori palkamine liiga kulukas. Samuti oleks raske tagada siseaudiitori piisavat sõltumatust.
- 4) Riigikontrolli roll on KOV-de auditeerimisel olnud väike. Eelmise Riigikontrolli seaduse kehtivuse ajal ja 2002. a jõustunud seaduse menetlemisel diskuteeriti selle üle, kas Riigikontrolli poolt KOV-de auditeerimine oleks kooskõlas KOV enesekorraldamise õigusega. Riigikontrolli poolset auditeerimist ei saa siiski pidada sekkumiseks kohaliku elu küsimustesse, kuna Riigikontrollil pole (nagu ka riigiasutuste auditeerimisel) õigust anda auditi tulemusena täitmiseks kohustuslikke korraldusi. Tehtavad ettepanekud on soovitusliku iseloomuga. Sellest lähtuvalt ei saa auditit ilmselt pidada kohaliku omavalitsuse enesekorraldamise õigust piiravaks.

Kavandatavad meetmed

<i>Meetme kirjeldus</i>	<i>Eesmärk</i>	<i>Täitja</i>	<i>Täiendav kulu</i>	<i>Tähtaeg</i>
3. Iga-aastase auditi ulatuse täpsustamine KOV-de puhul	Kohalike omavalitsusüksuste kontrollikeskkonna tugevdamine ja seeläbi ka korrupsiooni-võimaluste ahendamine	Rahandus-ministeerium		2004
<p>Meetmega soovitakse omavalitsuse spetsiifikat arvestades täpsustada auditi ulatust (võimalik auditisse lülitada näit. juhtimis- ja kontrollisüsteemide hindamise protseduure) – seda on võimalik teha võttes kasutusele standardlepingu omavalitsuse ja audiitori vahel või täiendades vastavalt auditeerimiseeskirja.</p>				
4. Riigikontrolli poolt KOV-de auditeerimiseks võimaluse loomine	Kohalike omavalitsusüksuste kontrollikeskkonna tugevdamine ja seeläbi ka korrupsiooni-võimaluste ahendamine	Justiits-ministeerium, Riigikontroll		2005
<p>Riigikontrolli poolne auditeerimine ei ole mõeldud kõiki omavalitsusi hõlmavana (ka kõiki riigiasutusi ei auditeeri Riigikontroll igal aastal, vaid lähtutakse riskihinnangutest). Riigikontroll auditeerib kohalikke omavalitsusi tulenevalt oma riskihinnangutest ning täiendavalt saadud informatsioonist.</p> <p>Selline lahendus suurendab sõltumatu teabe hulka, mis maksumaksja vahendite kasutamise kohta avalikkusele kättesaadav on. Sel moel kohalike omavalitsuste kontrollikeskkonna tugevdamine on ilmselt otstarbekam võrreldes muude võimalike alternatiividega (nt eraldi institutsiooni loomine KOV-de auditeerimiseks). Riigikontrollil on olemasolevat avaliku sektori auditeerimise kompetentsi ja töötajaid kasutades oluliselt lihtsam ja säästlikum välja arendada omavalitsuste auditeerimise funktsiooni.</p>				

1.4. Majanduslike huvide deklareerimisega seotud meetmed (meetmed 5-9)

Olukorra kirjeldus

Osaliselt on ametiisikute deklaratsiooni esitamise kohustus määratletud KVS-s, osaliselt määrab deklaratsiooni esitamiseks kohustatud ametiisikute kategooriad asutuse juht. 2003. aastal esitati erinevatele deklaratsioonihoidjatele kokku veidi üle 30 000 majanduslike huvide deklaratsiooni, millest 5699 avalikustati. Korruptsioonivastane seadus käsitleb majanduslike huvide deklareerimist ühe korruptsiooni vältimise vahendina. Majanduslike huvide deklareerimise eesmärgiks on seaduse kohaselt ülevaate saamine ametiisiku majanduslikest huvidest, mis võivad soodustada või põhjustada era- ja avalike huvide konflikti ning korruptiivse teo toimepanemist või korruptsiooniohtliku suhte loomist (KVS § 7).

Majanduslike huvide deklareerimise korraldust auditeeris Riigikontroll 2000. a¹. Käesoleva strateegia ettevalmistamise käigus viis Justiitsministeerium 2003. aasta sügisel deklaratsioonihoidjate² hulgas läbi kirjaliku küsitluse, et saada teavet deklaratsioonidega tehtava töö korralduse, nende kasuteguri, probleemide ja ettepanekute kohta.

Majanduslike huvide deklareerimise eesmärk on ennetada korruptsiooni läbi deklareerija distsiplineerimise ja avalikkuse kontrolli, ent seda eesmärki pole suudetud eriti edukalt täita. Deklaratsioonid ei ole olnud määravaks sisuliste korruptsioonijuhtumite tuvastamisel. Deklaratsioonide abil tuvastatud rikkumised on seotud peamiselt ettenähtud tähtjaks deklaratsiooni esitamata jätmisega või andmete lünklikkusega. Andmete ebatäielikkus (nt mingi vara puudumine) on tuvastatud deklaratsioonis esitatud vara võrdlemisel registrites leiduvate andmetega.

Deklaratsioonid esitatakse paber kandjal ja nende töötlemine (avalikustamine, kontrollimine) on seetõttu tömahukas. Deklaratsioonid esitatakse KVS-st tulenevalt erinevatele deklaratsioonihoidjatele. KVS kohaselt on ka deklaratsioonide kontrollimine detsentraliseeritud. Korruptsionikahtluse korral on deklaratsiooni kontrollimine esmalt vastava deklaratsiooni hoidja ülesanne. Enamikus Justiitsministeeriumi korraldatud küsimustikule vastanud asutustes on deklaratsioonihoidjad on seda teinud oma põhitöö kõrvalt, näiteks personalivaldkonna ametnikud, mõnes asutuses siseauditi valdkonna ametnikud, või on moodustatud komisjon.

Deklaratsioonihoidjad hindavad üheks põhiprobleemiks oma ülesannete täitmisel ühtse lähenemise puudumist deklaratsioonide kontrollimisele. Reeglina vaadatakse, et deklaratsiooni väljad oleksid täidetud. Esitatud andmete tegelikkusele vastavust on kontrollitud pooltes küsimustikule vastanud asutustes. Ülejäänud kas ei kontrolli esitatud andmeid üldse või teevad seda korruptsionikahtluse korral.

Enamus küsimustikule vastanud deklaratsioonihoidjatest ei pea kehtivat deklaratsioonide kogumise ja kontrollimise korda tõhusaks vahendiks korruptsiooni ennetamisel ja avastamisel. Põhjuseks on üldistatult nimetatud nii deklaratsiooni andmete piiratust (nt puuduvad andmed lähisugulaste ja –hõimlaste kohta; maksustatava tulu jaotus sissetulekuallikate järgi; oluline on rahaliste vahendite liikumine, mitte arvete olemasolu jne), kui ka mitmesuguseid süsteemseid probleeme (korruptsionikahtlus saab tekkida siis, kui

¹ Peakontrolöri otsus "Majanduslike huvide deklareerimise tulemuslikkus korruptsiooni ennetamisel Eesti Vabariigis", www.riigikontroll.ee

² Täpsemalt vastas küsitlusele 5 maavalitsust, 5 ministeeriumit ja riigikantselei, 10 ametit ning üks linnavalitsus.

ametnik soetab vara, mida tema sissetulek ei võimalda, kuid selle tuvastamine on deklaratsiooni põhjal keeruline).

Strateegias väljapakutud meetmed on suunatud sellele, et saavutada majanduslike huvide deklareerimisega taotletavad eesmärgid praegusest efektiivsemal moel ja luua paremad eeldused deklaratsioonide kontrollimiseks.

Kavandatavad meetmed

<i>Meetme kirjeldus</i>	<i>Eesmärk</i>	<i>Täitja</i>	<i>Täiendav kulu</i>	<i>Tähtaeg</i>
5. Majanduslike huvide deklaratsioonide elektroonilise esitamise võimaluse loomine (kasutades E-maksuameti võimalusi)	Lihtsustada majanduslike huvide deklaratsiooni esitamist. Luua efektiivsemad võimalused deklaratsioonide kogumiseks, avaldamiseks ja kontrollimiseks.	Justiits- ministeerium koostöös Rahandus- ministeeriumiga (Maksu- ja Tolliametiga)	500 000 kr	2006
<u>Selgitused:</u> Majanduslike huvide deklaratsiooni elektrooniline esitamine on otstarbekas ühildada tuludeklaratsiooni esitamisega kasutades elektroonilise tuludeklaratsiooni esitamise jaoks loodud lahendusi. Elektroonilise vormi kasutamise juures on võimalik võtta kasutusele ka registervara osas eeltäidetud deklaratsioon, st deklaratsioonis on juba olemas elektroonilistest registrites olevad andmed. Deklareerimiskohustus peaks perspektiivis hõlmama peamiselt andmeid, mis ei ole riigile kättesaadavad registre kaudu.				
6. Deklaratsioonide kontrolli tsentraliseerimine (E-deklareerimise rakendumise järel)	Deklaratsioonide kontrollimisega tegeleva keskasutuse määramise eesmärgiks on tõhustada deklaratsioonide kontrollimist ja säästa vahendeid.	Justiits- ministeerium koostöös Sise- ministeeriumiga		2006
<u>Selgitused:</u> Deklaratsiooni kontrollimine on praeguse KVS kohaselt toimuv menetlus, mille käigus võidakse koguda isiku kohta ulatuslikult andmeid. Samuti on kontrollimine korruptsioonikahtluse korral sisult pigem sarnane uurimistoimingute teostamisele ja selle ülesande sisuliseks täitmiseks vajalikku kompetentsi ei ole ilmselt otstarbekas üritada välja arendada kõigi praeguste deklaratsioonihoidjate puhul, kuna see oleks kallid ja nende muu tööga sisuliselt mitte kokkusobiv. Loomulikult tuleb asutuse juhtidele säilitada võimalus tutvuda enda alluvate esitatud deklaratsioonidega.				
7. Deklaratsioonide kontrollimiseks ühtse meetodika koostamine ja kasutuselevõtt (E-deklareerimise rakendumise järel)	Süsteemne lähenemine deklaratsioonide kontrollimisele, sh erinevate aastate deklaratsioonide andmete kõrvutamisele ja analüüsile.	MHD kontrollimisega tegeleva hakkav asutus		2006
<u>Selgitused:</u> Deklaratsioonide kontrollimist on süsteemselt võimalik korraldada elektroonilise deklareerimise rakendumise järel. Kontrolli aitab sisulisemaks muuta erinevate aastate deklaratsioonide kõrvutamine.				
8. Täpsustada majanduslike huvide deklaratsiooni esitavate ametiisikute ringi ning piirata deklaratsiooni esitamise kohustust	Hõlmata MHD esitamise kohustusega tõepoolest korruptsioonitundlikes valdkondades töötavad ametiisikud, mitte tervikuna laiad ametnike grupid (nt kõik	Justiits- ministeerium		2005

peale ametist lahkumist.	vanglaametnikud)			
<u>Selgitused:</u> Praegust deklaratsiooni esitajate ringi tuleb täpsustada. Mõistlikum on ringi piirata võttes teravama tähelepanu alla suure korrupsiooniriskiga seonduvate ülesannete täitjad (vt lisa1).				
9. Täpsustada majanduslike huvide deklaratsioonis esitatavate andmete koosseisu.	Majanduslike huvide deklaratsioonis kajastada andmed, mis on vajalikud ametiisiku majanduslike huvide väljaselgitamiseks ning võimaldavad järgida tegevus- ja toimingupiirangute järgimist.	Justiits- ministeerium		2005
<u>Selgitused:</u> Taotluseks on paremini ühitada ametiisikute suhtes kehtivad piirangud ja nendest kinnipidamise kontrollimist võimaldav info.				

1.5. Korruptsiooni kui probleemi teadvustamine ja eetilise käitumise edendamine (meetmed 10-13)

Olukorra kirjeldus

Eesti avaliku teenistuse eetikakoodeks võeti vastu juba 1999. aastal, kuid siiani puuduvad sellel koodeksil korralikud rakendusmehhanismid. Ainsaks konkreetseks rakendusmehhanismiks on selle kaasamine ametivandesse; igasugune muu rakendamine sõltub konkreetsest ametiasutusest ja ametnikust.

Seega võib öelda, et kuigi avaliku teenistuse eetikakoodeksi näol on ideaalina kirja pandud põhimõtted, mis peaksid Eesti avalikus teenistuses kehtima, ei ole siiani asutud "kuidas" poole juurde. See tähendab, et tänast olukorda iseloomustab ebamäärasus: ei ole selgelt välja öeldud, kuidas avalikku teenistust eetiliseks muuta, mida saaksid teha riigiasutuste tipp- ja keskastmejuhid, kuidas käituda konkreetsetes olukordades jne.

Et Eesti Avaliku teenistuse eetikakoodeks oli kavandatud eelkõige suunava ja juhendava dokumendina, siis tuleks ära kasutada ka tema üldist iseloomu ning täiendada seda konkreetsete näidete ja juhistega. Eetikakoodeksi sellise eesmärgi teostamiseks on eelkõige vajalik eetika- ja korruptsiooniküsimus kaasata nii riigiametnike koolitusse, samuti tuleks koodeksit kohandada vastavalt riigiasutuste või ametnike töö eripärale, koostades vajadusel täiendavad käitumisjuhised kõrge korruptsiooniriskiga ametnikugruppidele (vt lisa 1).

Antud meetmete rakendamise tulemusel peaks paranema ametnike korruptsiooniteadlikkus, soov õigesti käituda ning ka raamistik, millele toetuda abi saamiseks. Et korruptsioon ei ole kitsalt avaliku sektori probleem, tuleb panustada ka ühiskonna laiemasse teavitamisse ja korruptsiooni suhtes sallimatute hoiakute kujundamisse.

Kavandatavad meetmed

<i>Meetme kirjeldus</i>	<i>Eesmärk</i>	<i>Täitja</i>	<i>Täiendav kulu</i>	<i>Tähtaeg</i>
10. Eetikanõukogu loomine Riigikantselei juurde	Nõukogu aitab kaasa avaliku teenistuse eetikakoodeksi rakendamisele, eetikakoolituse korraldamisele ja eetikaalase teadlikkuse tõstmisele.	Riigikantselei		2006

Selgitused

Eetikanõukogu peamised ülesanded:

1. Avaliku teenistuse eetikakoodeksi selgitamine, selle rakendamise metoodiline toetamine
2. Eetikakoolituse korraldamine ning koolitusmaterjalide väljatöötamine;
3. Eelkõige Eesti, aga ka rahvusvahelise avaliku teenistuse põhiste juhtumite kogumine ja avaldamine;
4. Eetika ja korruptsioonialase teadlikkuse tõstmine;

Eetikanõukogu teeb tihedat koostööd ülikoolidega ja riigiasutustega, olulisimateks koostööpartneriteks on õiguskantsler ja Riigikontroll, kuhu koguneb palju teavet avaliku teenistuse probleemkohtadest.

11. Eetikakoolituse lõimimine ametnike koolitusprogrammidesse	Eetikakoolituse eesmärk on tugevdada rikkumatuse, hoolsuse, säästlikkuse ja tõhususe printsiipide rakendumist avalikus sektoris, samuti eetiliste põhimõtete rakendumist praktikas. Kohalike omavalitsuste kaasamine eetikakoolitustesse, s.h. ametnike sisseelamiskoolitustesse.	Riigikantselei, ministeeriumid, maavalitsused jt riigiasutused. (Eetikanõukogu)		2005
--	---	---	--	------

Selgitused

Eetikakoolituse peamine roll peaks olema Eesti avalikule teenistusele oluliste väärtuste propageerimine ning eelduste loomine eetiliseks käitumiseks. Eetikakoolitust ei pea tingimata korraldama eraldiseisvana teistest koolitustest (kuigi kõige korruptsioonialimatele ametnikegruppidele on see soovitatav) – olukorda aitaks parandada ka eetikaküsimuste kaasamine ühe blokina teistes koolitustes.

Näitajad:

1. sissejuhatava eetikakoolituse õppekava ja õppematerjalide olemasolu;
2. integreeritud eetikamoodulid erinevate sihtrühmade koolitusprogrammides;

Arvestades korruptsiooniküsimuse tähtsust Eesti ühiskonnas, tuleks eetikakoolitus lisada riikliku koolituskava prioriteetide hulka. Otstarbekaim on eetikakoolitust rakendada uute ametnike sisseelamiskoolituse ja perioodilise pädevuskoolituse raames. Kõige olulisem on korruptsiooniohtlike ametnikegruppide ning uute ametnike koolitus, mida saab korraldada juba toimuva "Ametnike sisseelamiskoolituse" kaudu (Riigikantselei), mis jätkub ka 2004. aastal.

Koolituse üldiseks teemaks võiks olla hea haldus ja selle rakendumine Eesti avalikus sektoris, mille käsitlemisel tutvustatakse ka avaliku sektori eetika üldpõhimõtteid, eetilise käitumise sisu ja teese, seda nii omavahelise käitumise kontekstis (nn „häirekella löömine“) kui ka kodanikega suhtlemisel, oluliseks osaks koolituses võiks olla ka Riigikohtu lahendite tutvustamine ja juhtumianalüüsid.

Riigikantselei roll ametnike eetikakoolituse korraldamisel on:

- korraldab avaliku teenistuse koolitusprioriteetide ettevalmistamist ning koostööd ametiasutuste personali- ja koolitusjuhtide vahel;
- korraldab ja rahastab sissejuhatava eetikakoolituse koolitusprogrammi ja õppematerjalide koostamist ning koolitajate ettevalmistamist (uute ametnike sisseelamiskoolituse raames);
- koordineerib ja rahastab osaliselt sissejuhatava eetikakoolituse korraldamist;
- korraldab mõnede avaliku teenistuse läbivate ametnikugruppide ja erialade (juhid, personali- ja koolitusametnikud, asjaajajad, arhivaarid) eetikakoolituse eriprogrammide ja õppevahendite väljatöötamist ja rakendamist ning koordineerib asutuste koostööd erinevate ametnikegruppide ja valdkondade eetikakoolituse eriprogrammide ettevalmistamisel ja rakendamisel (hangetega tegelevad ametnikud, finantsistid, raamatupidajad, haldusjuhid, siseaudiitorid, KOV ametnikud, erinevad spetsialistide grupid);
- korraldab metoodiliste materjalide, eetikakoodeksi kommenteeritud väljaande jms väljaandmist.

Eetikakoolituse korraldamisel tuleb eraldi tähelepanu pöörata kohaliku omavalitsuse tasandile. Vaja on võimaldada eetikakoolitust, s.h. sisseelamiskoolitust ka kohaliku tasandi ametnikele, kuna nende kokkupuude kodanikega on oluliselt sagedasem kui ministeeriumiametnikel. Riigikantselei koordineerib asutuste koostööd KOVi eetikakoolituse eriprogrammi ettevalmistamisel ja rakendamisel.				
12. Iga-aastase korrupsiooniuringu läbiviimine	Korrupsiooni taseme mõõtmine ja tulemuste tutvustamise kaudu teadlikkuse tõstmine üldsuse seas	Justiits- ministeerium	200 000 kr uuringu kohta	2004-2007
<p><u>Selgitused:</u></p> <p>Perioodiliselt tellitav korrupsioonialane uuring hõlmab teiste hulgas ka intervjuusid kodanikega. Küsimustiku koostamisel lähtutakse võrreldavuse põhimõttest, mis aitab määratleda inimeste korrupsioonialaste arusaamade muutumist. Uuringu eesmärgiks on välja selgitada arusaamu korrupsioonist, kokkupuuteid korrupsiooniga. Uuritakse, milliste ametnikegruppide hulgas on korrupsioon kõige enam levinud, milliseid tegevusi peab üldsus korruptiivseks, millistes riigiasutustes on need tegevused levinud, kuidas hinnatakse erinevate riigiasutuste korrupsiooniohtlikkust jne.</p>				
13. Korrupsiooni-alase info kättesaadavuse parendamine ja korrupsiooni alaste arusaamade ühtlustamine (sh korrupsiooni käsitleva veebilehe koostamine, teema kajastamine meedias)	Korrupsiooni-alase teadlikkuse tõstmine ametnike hulgas ja ühiskonnas laiemalt. Lubatava ja lubamatu käitumise eristamisvõime tõstmine ka nn piirsituatsioonide puhul.	Riigikantselei, Justiits- ministeerium	200 000 kr veebileht	2004 – 2007
<p><u>Selgitused:</u></p> <p>Korrupsiooni- ja eetikaalast teavitamistööd tuleb teha kitsamalt ametnike hulgas kui ka laiemalt kogu avalikkuse seas. Ametnikke teavitatakse peamiselt kolme eelnevalt nimetatud meetme kaudu.</p> <p>Kodanike või laiemalt üldsuse teavitamise eesmärgiks on aidata kodanikel nõuda ametnikelt õiget käitumist. Teadlikkuse tõstmise võimalusi on erinevaid, millest võib kaaluda teavituskampania läbiviimist. Tõhusaks vahendiks on ka Internetiportaal. Vastaval veebilehel võiks sisalduda asjakohased seadused, nende analüüsid, korrupsioonialased kaasused (nii Eesti kohtupraktika kui ka juhtumianalüüsid eetika valdkonnast), siseriiklikud ja rahvusvahelised uuringud, eetika-alased materjalid, praktilised näited huvide konflikti kohta, koolitusinfo. Lehekülj võiks asuda Justiitsministeeriumi serveris ning sinna koonduva info kogumise, selektsiooni ja ülespanemise eest vastutab Justiitsministeerium koostöös Riigikantseleiga.</p>				

2. SELGITUSED KORRUPTSIOONIKURITEGUDE MENETLUSE TUGEVDAMISE MEETMETE JUURDE (MEETMED 14-21)

Olukorra kirjeldus

1. ÕIGUSLIK RAAMISTIK

Korruptsioonikuritegude menetlemine eeldab piisava õigusliku raamistiku olemasolu. Korruptsioonikuritegude ja nende menetlemisega on eelkõige seotud järgmised seadused:

- 1) Karistusseadustik;
- 2) Korruptsioonivastane seadus;
- 3) Kriminaalmenetluse koodeks;
- 4) Rahapesu tõkestamise seadus.

1.1. Materiaalõigus

Korruptsioonikuriteod on määratletud 01.09.2002 jõustunud karistusseadustikus, mis vahetas välja senikehtinud kriminaalkoodeksi. Korruptsioonikuriteod on kaetud eelkõige paragrahvides § 289 (ametiseisundi kuritarvitamine), § 293 (pistise võtmine), § 294 (alkäemaksu võtmine), § 295 (pistise vahendus), § 296 (alkäemaksu vahendus), § 297 (pistise andmine), § 298 (alkäemaksu andmine), § 299 (ametialane võltsimine) sätestatud koosseisudega. Lisaks sellele sisaldub KarS-is ka hulgaliselt teisi koosseise, mille üheks tunnuseks on ametiseisundi kuritarvitamine (nt salakaubavedu ametiseisundit kasutades - § 391 lg 2).

Korruptsioonikuritegusid iseloomustab tihti asjaolu, et paljud neist vastavad korruga nii kurikui ka väärteto koosseisule (viimased on kirjeldatud KVS-s). Sellisel juhul tuleb vastavalt KarS § 3 lg-le 5 isikut karistada üksnes kuriteo eest.

Enamike korruptsioonikuritegude eest on raskema karistusena ette nähtud vangistus. Lisaks sellele võib KarS § 49 alusel kohus võtta süüdimõistetult kuni kolmeks aastaks teataval ametikohal töötamise või teataval tegutsemisalal tegutsemise õiguse, kui isik mõistetakse süüdi kutse- või ametiõiguste kuritarvitamise või ametikohustuste rikkumisega seotud kuriteo eest. Kohus saab vastavalt KarS §-le 301 pistise ja alkäemaksu vahetuks objektiks olnud eseme ka konfiskeerida.

Lisaks siseriiklikule õigusele on Eesti Vabariik ühinenud veel järgmiste rahvusvaheliste korruptsioonialaste konventsioonidega:

- Euroopa Nõukogu korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon;
- Euroopa Nõukogu korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide konventsioon;
- Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise ÜRO konventsioon.

Euroopa Nõukogu korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon ja ÜRO konventsioon panevad muuhulgas Eesti Vabariigile kohustuse, mille kohaselt tuleb siseriiklikult määratleda kuriteona ka välisriigi ametiisiku, parlamendi või valitsuse liikme

poolt altkäemaksu võtmine või andmine. Kuigi KarS § 288 toodud ametiisiku mõiste otseselt välisriigi ametnikule ei viita, võib nimetatud normi tõlgendades asuda siiski seiskohale, et ametiisikule ülesanded pannud riik ei pea tingimata olema Eesti Vabariik, mistõttu hõlmab ametiisiku mõiste ka välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide vastavate ülesannetega töötajaid.³ Siiski tuleks võimalik segaduste vältimiseks ametiisiku mõistet välismaistele ametiisikutele ka otseselt laiendada.

Ülaltoodu alusel tuleb asuda seisukohale, et materiaalõiguslik baas korruptsioonikuritegude vastu võitlemiseks on üldjuhul piisav.

1.2. Kohtupretsedendid

Tulenevalt korruptsioonikuritegude erinevatest ilminguvormidest on vastavad koosseisud üldiselt kõrge abstraktsiooniastmega, mistõttu sageli tekib nende rakendamisel tõlgendamisküsimusi. Eelkõige avaladuvad sellised probleemid uute seaduste vastuvõtmisel, kui puudub veel vastav kohtupraktika. Eesti olukord selles vallas on viimastel aastatel muutunud aga oluliselt paremaks, sest Riigikohus on lahendanud mitmeid korruptsioonikuritegudega seotud põhimõttelisi küsimusi:

- Karistusõiguslikult kaitstakse ka selliseid väärtusi, mis ei ole rahaliselt hinnatavad. Seetõttu tuleb vältimatult aktsepteerida ametialase kuriteo koosseisulise tunnusena mittevaralist kahju, mille hindamisel ei saa lähtuda samadest kriteeriumidest nagu varalise kahju hindamisel. Lahendamaks küsimust, millises ulatuses mittevaralise kahjuga on igal konkreetsel juhul tegemist, tuleb lähtuda sellest, kui võrd ohtlik oli toimepandud tegu lähtudes üldisest õiglustundest ja ühiskonna õigusteadvusest ning kui võrd see kahjustas seadusega kaitstud õigushüve. Kahju ulatust võivad muuhulgas mõjustada sellised asjaolud nagu toimepanija ametiseisundi asend riigi või kohalike omavalitsuste ametikohtade hierarhias, korruptiivse tegevuse ajaline kestvus, selle ühekordsus või süstemaatilisus, põhjendamatute või õigusvastaste toimingute või otsuste toimesfääri sattunud isikute hulk ning nende lokaliseerimine kohalikul, riiklikul või rahvusvahelisel tasandil, tekitatud kahju laad - millise tasandi võimu- või valitsemisorgani prestiiži ja autoriteeti kahjustati, millises määras nende usaldusväärsust riivati, kas ja milliseid häireid riigivõimu normaalses toimimises põhjustati jms. Seejuures tuleb arvestada, et mõnikord on tegu ja kuritegelik tagajärg üksteisest lahutatavad (näiteks on võimuesindaja ebaseaduslikud teod samaaegselt ka võimuorgani prestiiži ja autoriteedi alandamine) (RKL 3-1-1-100-00 ja 3-1-1-24-01).

- Asutuse enda hinnang, et tema ametnik ei ole mittevaralist kahju asutusele tekitanud, ei oma tähtsust, koosseisule vastavate asjaolude tuvastamine ja hindamine on kohtu, mitte aga asjaga seotud organisatsiooni ülesanne (RKL 1-1-65-00).

- Saamata jäänud tulu on kahju juhul, kui on võimalik tõendada, et seda tulu oleks tõepoolest reaalselt olnud võimalik saada (RKL 3-1-1-58-03).

³ Randma, Paavo. 2002. Korruptsiooni piiramisest Eestis. Eeluurimise ja kohtupraktika alasuund, Iuridicum, Tartu, 2002, lk 116, 124.

1.3. Menetlusõigus

Korruptsioonikuritegude menetlemiseks näeb menetlusseadus ette erireeglid vaid ulatuses, mis annab kõrgemate riigiametnike korruptsioonikuritegude menetlemise Kaitsepolitsei pädevusse (KrMK § 105 lg 2 p 4 ja 5). Nimetatud seadusemuudatus jõustus 2000. a juulis, enne seda tegeles Kaitsepolitsei ka KOV korruptsiooni uurimisega. Täna kuulub viimane ülesanne tavapolitseil pädevusse.

Korruptsioonikuritegude uurimisel on lubatud kasutada vajadusel ka jälitustoiminguid vastavalt jälitustegevuse seadusele. Nimetatud võimalus säilib ka KrMS jõustumisel, siiski on seda piiratud kuritegudega, mille eest on ette nähtud karistusena vähemalt kuni kolme aastane vangistus. Enamike korruptsioonikuritegude puhul see nii aga ka on.

Korruptsioonikuritegude menetlemise probleemsem aspekt on siiski asjaolu, et korruptsioonijuhtumid ei saa õiguskaitseasutustele teatavaks. Kuna korruptsioonikuritegude näol on suures osas tegemist latentse kuritegevusega, siis tuleb riigi poolt teha nendest õiguskaitseasutustele teatamine võimalikult "atraktiivseks". Tänapäevane õiguslik olukord seda siiski ei taga, kuna korruptsioonikuriteos osaleja riskib sellest teatamise puhul suuresti ka enda kriminaalvastutusele võtmisega, mistõttu vastavaid teateid tuleb harva.

2. ÜLEVAADE KORRUPTSIOONIKURITEGUDE MENETLUSEST

2.1. Statistika

Kuna korruptsioonikuritegude menetlemisega tegelevad erinevad asutused ja ei ole välja töötatud ühtseid statistika kogumise standardeid, on adekvaatset ülevaadet korruptsioonikuritegude menetluse hetkeseisust küllaltki raske saada. Seda raskendab ka tõsiasi, et KarS §-s 288 toodud ametiisiku mõiste alla mahuvad riigi- ja KOV ametnike kõrval ka eraõiguslike juriidiliste isikute ametiisikud, mistõttu ametialaste kuritegude arv õiguskaitseasutuste statistikas ei vasta avaliku võimu sektoris toimepandud korruptsioonikuritegude arvule. Lisaks raskendab 2002. aasta korruptsioonikuritegudest ülevaate saamist ka sama aasta sügisel jõustunud KarS, mis tõi endaga kaasa suured muudatused statistikas.

Kuni 2003 aastani jõustunud kohtuotsustega lahendatud korruptsioonikuritegudest annab ülevaate järgmine tabel:

Tabel 1. Süüdimõistvad otsused korruptiivsete tegude eest⁴

Kuritegu	1998	1999	2000	2001	2002
Altkäemaksu võtmine	31	12	17	17	22
Altkäemaksu andmine	8	6	24	18	8
Altkäemaksu vahendus	2	1	2	1	3
Korruptiivne tegu ⁵	?	?	0	6	-

⁴ 1998-2001 andmete allikas – GRECO Evaluation Report on Estonia 2001, 2002 andmete allikas – Justiitsministeeriumi kohtulagendite register.

Eelkõige on korruptsioonikuritegude kohtueelse menetlusega tegelenud Kaitsepolitsei, kes on selles vallas näidanud ülesse küllaltki häid tulemusi. Nii on Kaitsepolitsei uuritud kriminaalasjades viimaste aastate jooksul süüdi mõistetud ka suhteliselt kõrgeid riigiametnikke, näiteks 2 kohtunikku, Rahandusministeeriumi kantsler ja asekancler, Kaitseministeeriumi kantsler, Eesti Liikluskindlustuse Fondi direktor, Kultuurkapitali tegevdirektor, Tööturuameti peadirektor, Päästeameti peadirektori asetäitja, mitmed kõrgemad politseiametnikud jne.

Kuigi viimasel ajal kasutatakse ka korruptsioonikuritegude menetlemisel üha rohkem lihtmenetlust, on korruptsioonikuritegude menetlemise aeg suhteliselt pikk. Ühest küljest mängib siin rolli kriminaalasjade keerukus, teiseks sellise süüdistusega isikud enamasti ennast süüdi ei tunnista, mistõttu läbitakse kõik 3 kohtuastet.

2.2. Korruptsioonikuritegude menetlemisega tegelevad asutused

Spetsiaalselt korruptsioonikuritegude menetlemisele spetsialiseeritud struktuuriüksused on täna olemas üksnes Kaitsepolitseis, viimane tegeleb alates 2000. a suvest aga üksnes kõrgemate riigiametnike korruptsioonikuritegude menetlemisega. Politseis, sh Keskkriminaalpolitseis toimub korruptsioonikuritegude menetlemine struktuuriüksuse mõttes üldjuhul koos majanduskuritegude menetlemisega.

Prokuratuuris saab struktuursest korruptsioonikuritegude menetlemisele spetsialiseerumisest rääkida üksnes Tallinna prokuratuuris, kus üks osakond tegeleb majandus- ja ametialaste kuritegude menetlemisega. Kohtutes vastavast spetsialiseerumist tänaseni toimunud ei ole.

Korruptsioonikuritegude vastase võitluse ja menetlemise koordineerimise keskne asutus täna Eestis puudub. Kõige enam infot ja võimalusi selleks omab hetkel Kaitsepolitsei, tema pädevus piirdub aga üksnes teatud segmendiga selles valdkonnas. Tavapolitsei ei ole samuti seda rolli endale võtnud, eelkõige muude prioriteetsemate valdkondade arendamise tõttu, samuti seetõttu, et n.ö tippkorruptsioon tema pädevusse ei kuulu. Prokuratuuril ei ole selleks siiani olnud piisavat infot ega võimalusi.

Kavandatavad meetmed

Korruptsioonikuritegude uurimise tugevdamiseks on vaja parandada korruptsiooni kui keeruka kuriteo uurimise suutlikkust suurema spetsialiseerumise ja läbimõeldud lähenemise rakendamise abil. Edu saavutamiseks on samuti oluline, et õiguskaitseasutusteni jõuaks võimalikult rohkem teavet konkreetsete korruptsioonijuhtumite kohta infot valdavalt isikutelt (sh ametnikelt).

⁵ Kuna 01.09.2002 jõustunud KarS-is enam vastavat koosseisu ei ole, lõpetati 2002. a sügisel teatud hulk kriminaalasju ja teised kvalifitseeriti teiste §-de järgi ümber, mistõttu adekvaatset infot selle kuriteo osas 2002. aastal ei ole võimalik anda.

<i>Meetme kirjeldus</i>	<i>Eesmärk</i>	<i>Täitja</i>	<i>Täiendav kulu</i>	<i>Tähtaeg</i>
<p>14. Igas prokuratuuris ja prefektuuris määratakse korruptsioonikuritegudele spetsialiseeruvad ametnikud, kellele tagatakse vajalik täiendkoolitus. Kokku spetsialiseeruvad korruptsioonikuritegudele politseis, prokuratuuris ja kaitsepolitseis vähemalt 50 ametnikku.</p>	<p>Tõsta korruptsioonikuritegude avastamise tõenäosust ja parandada korruptsiooni-kuritegude menetluse kvaliteeti.</p>	<p>Justiits- ministeerium ja Sise- ministeerium</p>		<p>2004</p>
<p>Korruptsiooni kui keeruka kuriteo uurimise suutlikkust saab parandada eelkõige suurema spetsialiseerumise läbi. Spetsialiseeruvate ametnike arv sõltub riigi rahalistest võimalustest ja korruptsioonikuritegude arvust ja regionaalsest jaotusest, mistõttu käesolevas faasis ei ole võimalik välja tuua täpsemaid numbreid. Kindlasti ei saa aga ainult korruptsioonikuritegudele spetsialiseeruvate politseiuurijate ja prokuröride arv jääda alla 50. Sellele lisanduvad korruptsiooniga tihedalt seotud majanduskuritegevusega tegelevad ametnikud ning Tolli- ja Piirivalveameti vastavad spetsialistid.</p> <p>Teise olulise tingimusena tuleb tagada, et korruptsioonikuritegude menetlemisel oleks teatud distants menetleja ja n.ö menetletava vahel, sest kogemus näitab, et liiga tihedalt seotud organisatsioonis korruptsiooni selgitamisel ei olda eriti edukad (nt KOV-ga seotud politseiüksus ei pruugi olla kõige edukam tuvastamaks korruptsiooni selles samas KOV-is).</p> <p>Kõrgemate riigiametnike korruptsioonikuritegude uurimisega tegeleb täna Kaitsepolitsei amet, kes omab selleks vajalikku organisatsioonistruktuuri ja kompetentsi, mistõttu selles organisatsioonis põhimõttelisi muudatusi läbi viia vaja ei ole. Ülejäänud korruptsioonikuritegude menetlemisega tegeleb üldjuhul politsei, ulatuslikku spetsialiseerumist politsei täna aga toimunud ei ole. Politseireformi tulemusena jäävas neljas prefektuuris tuleb seetõttu moodustada kindlasti korruptsioonikuritegude menetlemiseks vajalikud üksused ja/või määrata selleks vajalikud ametnikud. Nimetatud üksused tuleb moodustada prefektuuride keskustesse või vähemalt tagada see, et kohapealse korruptsioonijuhtumi menetlemisega tegeleks kohalikule politseiametnikule lisaks veel üks kohalike oludega mitteseotud uurija.</p> <p>Korruptsioonikuritegude menetlemise koordineerivaks asutuseks peab saama prokuratuur, kes on ainuke õiguskaitseasutus, kelle pädevuses on alates KrMS jõustumises kõikide korruptsioonikuritegude kohtueelse menetluse juhtimine ja selle tulemuslikkuse tagamine. Prokuratuur peab selleks 2004. a esimesel poolaastal välja kujundama vajaliku organisatsioonistruktuuri ja paika panema vastavale valdkonnale spetsialiseeruvad ringkonnaprokuratuuride prokurörid. Põhiliselt tegelevadki tulevikus korruptsioonikuritegude menetlemisega ringkonnaprokuratuurid, Riigiprokuratuuri pädevuses on eelkõige vastava tegevuse koordineerimine. Konkreetsed kriminaalmenetlused võetakse Riigiprokuratuuri juhtimise alla üksnes siis, kui tegemist on n.ö piiriületava korruptsiooniga või kui vastava menetlus võiks viia kogu korruptsioonivastast võitlust oluliselt mõjutava kohtupretsedendini.</p> <p>Kohtute tegevust reguleerivad seadused hetkel selliste spetsialiseeritud üksuste või kohtukoosseisude moodustamist ei võimalda, ainuke erand on siin ette nähtud kuritegelike ühenduste puhul. Siiski näitab rahvusvaheline kogemus, et ka keeruliste korruptsiooni- ja majanduskuritegude puhul on samuti vajalik spetsialiseerumine kohtute tasandil, kuna n.ö kõigega tegelevad tavakohtunikud (ja rahvakohtunikud) ei suuda ennast vastava valdkonnaga (nt Euroopa Liidu tõukefondide rahade kuritarvitamised jne) piisavalt hästi kurssi viia. Seetõttu tuleks probleemide ilmnemisel selles valdkonnas kindlasti kaaluda võimalust, et ka teatud taseme korruptsiooni- ja majanduskuritegude arutamiseks moodustatakse spetsiaalsed kohtukoosseisud nt Tallinna, Tartu, Pärnu ja Ida-Viru I astme kohtute juurde.</p> <p>Piisavate sotsiaalsete garantiidega ja palgaga tuleb tagada korruptsioonikuritegude menetlemisele</p>				

<p>spetsialiseerunud ametnike motiveeritus menetleda ka kõige keerukamaid korruptsioonikuritegusid. Kõigile korruptsioonikuritegude menetlemiseks spetsialiseeruvatele ametnikele tuleb vajadusel tagada vastav kooolitus.</p>				
<p>15. Igasse piirkonda luuakse spetsialiseerunud ametnikest korruptsioonikuritegudega võitlemise juhtrühm, mille ülesandeks on piirkonna korruptsiooniprobleemi analüüsimine ja selle alusel jälitustegevuse planeerimine. Juhtrühma juhhib prokurör ning kõigi juhtrühmade tegevust koordineerib Riigiprokuratuur.</p>	<p>Saada korruptsiooni probleemist parem ülevaade, tõsta korruptsioonikuritegude avastamise tõenäosust ja parandada nende menetluse kvaliteeti.</p>	<p>Justiits- ministeerium ja Sise- ministeerium</p>		<p>2004</p>
<p>Korruptsioonikuriteod on suures osas latentsed. Sellest tuleneb ka õiguskaitseasutuste suurem probleem, kuidas neile jälile jõuda? Selleks tuleb parandada õiguskaitseasutuste informeeritust juba enne kriminaalmenetluse formaalsest alustamist erinevate asutustele poolt hangitud või avalikust teabest. Samuti tuleb saada adekvaatne ülevaade erinevate õiguskaitseasutuste käsutuses olevatest korruptsioonikuritegude menetlemisega seotud teabest. Sellise teabe kogumise, analüüsimise ja selle alusel jälitustegevuse ja menetlusstrateegia planeerimise paremaks korraldamiseks ja kompetentsi koondamiseks on otstarbekas moodustada uute politseiprefektuuride ja ringkonnaprokuratuuride tööpiirkondadesse (mis kattuvad) spetsiaalsed juhtrühmad.</p> <p>On oluline, et juhtrühmadesse kuuluksid juhtivad politseiametnikud ning seda juhiks Ringkonnaprokuratuur korruptsioonikuritegude menetlemist juhtiv prokurör kui ametnik, kes vastutab kriminaalmenetluse tulemuslikkuse eest. Sisuliselt peab juhtrühma juhiks olevast prokurörist kujunema kogu piirkonna korruptsioonivastase võitluse eest vastutav isik.</p> <p>Juhtrühmade töö tulemusena peavad piirkondades tekkima korruptsioonikuritegude avastamise kavad nii korruptsioonile vastuvõtlike institutsioonide kui tegevusvaldkondade kaupa, kusjuures tähelepanu ja ressursid tuleb suunata eelkõige kõrgete korruptsiooniindikaatoritega ja riigi poolt prioriteetseteks tunnustatud valdkondadele (<i>a'la</i> kõrgemate riigiametnike korruptsioon, korruptsioon piirivalve- ja tollisüsteemis, korruptsioon õiguskaitse-süsteemis, korruptsioon EL abirahade jagamisel jms). Konkreetsemad uuritavad objektid või valdkonnad valitakse välja koostöös uurimisasutuste ja prokuratuuri vahel, arvestades õiguskaitseasutuste ressursse ja võimalusi.</p> <p>Kava koostamiseks tuleb prokuratuuril koos vastavale valdkonnale spetsialiseerunud uurimisasutusega hinnata kontrollitava institutsiooni või valdkonna korruptsiooniohtu lähtudes asutuse või isiku ainuõigust, tema tegevust sätestava regulatsiooni tugevust, vastutuse ja aruandekohustuse olemasolust jms. Seejärel tuleb sätestada tingimused ja kriteeriumid (nt mingi laekunud info, ajaleheartikkel, väga kõrge korruptsioonioht jne), mille olemasolul tuleb korruptsiooniohtlikus valdkonnas alustada intensiivsemat kriminaalmenetlust (nt jälitusmenetluse alustamine, kuriteo matkimine jms). Uurimisasutuste ja prokuratuuri koostöös tuleb koostatud korruptsioonikuritegude avastamise kavad seejärel ellu rakendada. Kavade ellurakendamist kontrollib Riigiprokuratuur.</p>				
<p>16. Kriminaalmenetlusregistri ellurakendamine</p>	<p>Saada adekvaatne ülevaade registreeritud korruptsioonikuritegudest ja nende menetlemise hetkeseisust</p>	<p>Justiits- ministeerium</p>	<p>4 000 000</p>	<p>2004</p>

<p>Käesoleval hetkel puudub võimalus saada adekvaatne ülevaade kõigi korrupsioonikuritegude menetlemise hetkeseisust, mis teeb väga raskeks ka igasuguste strateegiate ja kavade koostamise ja elluviimise, samuti spetsialiseerumis- ja koolitusvajaduse tuvastamise. Selle probleemi lahendamiseks tuleb ellu rakendada kriminaalmenetluse register.</p> <p>Viimase vajadus ei ole seotud siiski mitte ainult korrupsioonikuritegude menetlemisega, registri ellurakendamine on kriitiline edufaktor üldse uue KrMS-i rakendamiseks.</p>				
<p>17. Vihjetelefon korrupsioonijuhtumitest ja korrupsiooniohtlikest suhetest teatamiseks</p>	<p>Nõrgestada korrupsiooni-ohtlikke suhteid ja tõsta korrupsioonikuritegude avastamise tõenäosust</p>	<p>Justiits-ministeerium</p>		<p>2004</p>
<p>Vihjetelefonid seatakse sisse Ringkonnaprokuratuurides või prefektuurides, et neile laekuv info oleks analüüsimiseks ja kiireks reageerimiseks kättesaadav.</p>				
<p>18. KrMS muudatus, millega antakse prokurörile õigus menetlus lõpetada isiku suhtes, kes on määravalt aidanud kaasa korrupsioonikuriteo avastamisele</p>	<p>Nõrgestada korrupsiooni-ohtlikke suhteid ja tõsta korrupsioonikuritegude avastamise tõenäosust ja menetluse tulemuslikkust</p>	<p>Justiits-ministeerium</p>		<p>2004</p>
<p>KrK § 164 lg 3, 164¹ lg 3 ja 165 lg 3 sätestas, et altkäemaksu võtja, vahendaja või andja vabastatakse karistusest, kui ta sellest kirjalikult (esimesena) teatas õiguskaitseasutustele. Sellise regulatsiooni mõte oli nõrgestada korrupsioonisuhet, kuna tekitas teatud “umbusalduse” poolte vahele, sest n.ö teise peale kaebamisega oli võimalus enda vastutust vältida. Samas oli see regulatsioon siiski liialt keeruline ja teatamiseks mitte eriti motiveeriv, kuna isik mõisteti ikkagi kohtu poolt süüdi, ta lihtsalt vabastati karistusest. Samuti sisaldas KrK §-s 50¹ võimalus vabastada karistusest isik, kes osutas olulist abi kuriteo tehioolude või kurjategijate väljaselgitamiseks.</p> <p>Sarnane regulatsioon sisaldas ka KarS eelnõus, kuid parlamentaarsete arutelude käigus loobuti sellest väitega, et seda asendab edukalt uuest KrMS-st tulenev võimalus lõpetada menetlus otstarbekuse kaalutlustel. Käesolevaks ajaks on KarS olnud jõus juba üle aasta, samas oportuuniteediprintsiibi alusel kriminaalasju veel võimalik lõpetada ei ole. Lisaks tuleb tähele panna, et kõik korrupsioonikuriteod, millest osapooled võivad teatada, ei pruugi mahtuda üldiste otstarbekusest lõpetamise eeltingimuste alla (väike süü, avaliku huvi puudumine), mistõttu selle rakendamine võib enamikel juhtudel olla problemaatiline. Seetõttu on mõistlik luua eraldi regulatsioon n.ö kroonitunnistajate, st isikute jaoks, kes küll ise on toime pannud mõne kuriteo, samas on tema tegevus aidanud määravas osas kaasa mõne raskema või ohtlikuma kuriteo avastamisele. KrMS-is on selline võimalus ette nähtud ainult riigivastase kuriteo puhul (§ 205), mõistlik oleks selle rakendusala laiendada aga ka korrupsioonikuritegudele ja kuritegelike ühenduste poolt toimepandud kuritegudele, kuna nende näol on tegemist niivõrd ohtlike ühiskondlike nähtustega, et vastava ühenduse või korrupsiooniilmingu kõrvaldamine on riigi jaoks tunduvalt olulisem kui konkreetse üksik(kurjategija) süüdimõistmine.</p>				
<p>19. KVS muudatus, millega pannakse isikutele kohustus teatada korrupsioonist oma organisatsioonis</p>	<p>Nõrgestada korrupsiooniohtlikke suhteid ja tõsta korrupsioonikuritegude avastamise tõenäosust</p>	<p>Justiits-ministeerium</p>		<p>2004</p>

KVS-i § 23 kohaselt on ametiisik kohustatud teatama igast talle teatavaks saanud altkäemaksu või pistise pakkumisest, andmisest või võtmisest, mitte aga teistest korrupsioonikuritegudest. Tuleks kaaluda võimalust laiendada teavitamiskohustust ka muudele korrupsioonikuritegudele (ametiseisundi kuritarvitamine, ametialane lohakas, riigihangete teostamise nõuete rikkumine jms). On selge, et tegemist on tundliku valdkonnaga, mistõttu regulatsioon ei tohi kaasa tuua üldist nuhkimist, samas on õigustatud siiski kohustus teavitada sündmustest, mis on isiku arvates kuritegelikud.

Teatud riikides (nt USA) on korrupsioonikuritegudest teatamise motivatsiooni tõstmiseks selle eest ette nähtud isegi rahalised preemiad, nt teatud % avastatud korrupsioonikuriteoga tekitatud kahjust.

20. KVS muudatus, millega luuakse meetmed korrupsioonikuritegude avastamisele kaasaaidanud isikute kaitseks (nn <i>whistleblower protection</i>).	Nõrgestada korrupsiooni-ohtlike suhteid ja tõsta korrupsioonikuritegude avastamise tõenäosust ja menetluse tulemuslikkust	Justiits-ministeerium		2004
--	---	-----------------------	--	------

KVS-i § 23 kohaselt on ametiisik kohustatud teatama igast talle teatavaks saanud altkäemaksu või pistise pakkumisest, andmisest või võtmisest asutuse juhile ja kaitsepolitseile. Samas ei ole reguleeritud ametiisiku garantiisid, mis kaitseksid teda võimalike hilisemate ülemusepoolsete kitsenduste (nt kui ülemus ise on korrumpeerunud) eest. Seega puudub kehtivas seadusandluses mujal tuntud nn *whistleblower'ite* õigusliku kaitse regulatsioon.

Uus regulatsioon peaks minimaalselt tagama selle, et õiguskaitseasutused ei peaks avalikustama isiku nime, kelle informatsiooni alusel menetlust alustati.

21. KarS muudatus, millega laiendatakse ametiisiku mõistet välisriigi ja rahvusvahelises organisatsioonis töötavale ametiisikule	Vähendada piiriülest korrupsiooni	Justiits-ministeerium		2004
---	-----------------------------------	-----------------------	--	------

Kuigi tõlgendamise teel võib väita, et KarS §-s 288 toodud ametiisiku mõiste ei ole seotud üksnes Eesti Vabariigi või selle omavalitsuse või Eesti Vabariigis registreeritud juriidilise isikuga, tuleb võimalike segaduste vältimiseks ametiisiku mõistet *expressis verbis* välismaistele ja rahvusvaheliste organisatsioonide ametiisikutele laiendada.

LISA 1: KORRUPTSIOONIOHTLIKE TEGEVUSTE, AMETNIKEGRUPPIDE KAARDISTAMINE

Enamlevinud korruptsioonitundlikud tegevused, tehingud:

1) Asutusesiseste ülesannete täitmisel:

- *varade hankimise, haldamise ja kasutamisega ning teenuste tellimisega seotud tegevused* (majandus- ja haldustöötajad, koolitusjuhid, IT-juhid jt): lepingupartnerite valimine, pakkujate ebaaus eelistamine (kellega sõlmida leping, tellida teenus jms); ametiisikute poolt tehtavad “suunatud pakkumised”, “soovitused” lepingupartnerite valimiseks (koolituse tellimiseks, tööde tegemiseks jms); pakkujale ebaausa eelise loomine, lisainfo andmine jms (konkursside, riigihangete puhul); kokkulepped saadud tulu osalise jagamise osas (ülepaisutatud, fiktiivsed arved, soodsa lepingu sõlmimisele kaasaaitamine, alaväärtuslike kaupade ostmine, kvaliteedis järeleandmiste tegemine jms);
- *sularaha ja arveldustega seotud tehingud, nagu eelarvete koostamine ja haldamine, töö kuludokumentidega*: eelistuste tegemine eelarveraha eraldamisel, ülepaisutatud, fiktiivsed arved jms (finantsistid, raamatupidajad)
- *töö salajaste või piiratud kasutusega dokumentidega*: siseinfo “müümine”, taolise info valdamisest tuleneva eelise ärakasutamine isiklikest huvidest lähtuvalt;

2) Väljapoole suunatud funktsioonide täitmisel:

- *korra hoidmisega seotud tegevused* (politsei, piirivalve, ...): “silmade sulgemine”, rikkumise märkamata jätmine;
- *lubade, dokumentide väljastamise ja kontrollimisega seotud tegevused* (tegevuslubade, isikut tõendavate dokumentidega seotud): lubade, dokumentide ebaseaduslik väljastamine, klientidele põhjendamatu soodustuste, eeliste loomine (eelisjärjekorras teenindamine jms);
- *riikliku kontrolli ja järelevalvega ning maksude sissekasseerimisega seotud tegevused*: “silmade sulgemine”, rikkumise märkamata jätmine, järelevalve, kontrolli teostamine enda (oma lähisugulaste) ettevõtluse (sh FIE) ja töötamise üle; (liiklus-, töö-, maksu- ohutus-, tervisekaitse-, veterinaar-, keskkonnakaitseinspektorid, muinsuskaitseametnikud, tolliametnikud jt);
- *raha jaotamise ja kulutamise seotud tegevused* (konkursside, projektide, lepingute ettevalmistamine ja läbiviimine, toetuste otsustamisega seotud tegevused jms): eelistuste tegemine eelarveraha eraldamisel, toetuste, stipendiumite määramisel.