



EUROOPA  
KOMISJON

Brüssel, 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 6

**LISA**

**EESTI**

*järgmise dokumendi juurde:*

**ELi korruptsioonivastase võitluse aruanne**

---

# EESTI

## 1. SISSEJUHATUS: PÕHISISU JA TAUST

### *Korruptsioonivastane raamistik*

**Strateegiline lähenemisviis.** Alates 2004. aastast tegeletakse Eestis korruptsioonivastase poliitika strateegilise kavandamisega. Korruptsioonivastane strateegia 2008-2012 sisaldas kaheksat eesmärki, 21 meedet ja üle 60 tegevuse koos tööplaanide ja mõõdetavate näitajatega. Strateegia rakenduskulud sisaldasid asjaomaste ministeeriumide eelarves<sup>1</sup>. 2013. aasta oktoobris võeti vastu uus, kuni 2020. aastani kestev strateegia, milles keskendutakse korruptsiooni ennetustegevusele ja korruptsioonialase teadlikkuse suurendamisele<sup>2</sup>. Muude sammude hulgas on eetikaküsimustega tegeleva parlamendi töörühma loomine ning nii parlamendis toimuvad kui ka avalikud arutelud parlamendisaadikute käitumiskodeksi ja puutumatus küsimustes. Erakondade rahastamise ja mõjuvõimuga kauplemisega seotud juhtumid osutavad aga sellele, et korruptsioon on Eestis jätkuvalt probleem. Kodanikuühiskonna ja parlamendi ettepanekud on hiljuti andnud korruptsioonivastasele reformile uue hoo. Vastusena mitmele korruptsioonihõngulisele juhtumile avaldati 2012. aasta novembris petitsioon „Harta 12”, milles kutsuti üles suurendama läbipaistvust erakondade rahastamisel ja piirama erihuvide mõju<sup>3</sup>. Sellele reageeris president, kutsudes kokku ümarlaua, kus koostati üleskutse kodanikele esitada muudatusettepanekuid, et avada erakondlik süsteem suuremale konkurentsile, parandada erakondade rahastamise läbipaistvust ning piirata poliitilist mõju avaliku teenistuse ametikohtade täitmisel. Need algatused on juba andnud mõningaid tulemusi. Ehkki lõpptulemus ei ole teada, illustreerivad need algatused avalikkuse potentsiaali reformides osalemiseks.

**Õigusraamistik.** 2002. aastal täielikult läbi vaadatud ja muudetud karistusseadustik on küllalt tugev alus korruptsiooniga seotud õigusrikkumiste kuritegelikuks tunnistamiseks<sup>4</sup>. Eesti reformib praegu oma korruptsioonivastast õigusraamistikku. Näideteks võib tuua 2012. aastal muudetud erakonnaseaduse, avaliku teenistuse seaduse ja korruptsioonivastase seaduse, samuti parlamendi põhiseaduskomisjonis toimunud arutelud erakondade rahastamise reformi üle<sup>5</sup>. Saadikupuutumatus käsitlevate sätete läbivaatamist alustati pärast seda, kui õiguskantsler lükkas tagasi mitu prokuratuuri taotlust teha parlamendile ettepanek Riigikogu liikmetelt saadikupuutumatuse äravõtmiseks<sup>6</sup>. Õigusteadlaste tööle tuginedes valmistab justiitsministeerium ette muudatuste eelnõu, et lihtsustada karistusseadustikk, sealhulgas ka erasektori korruptsiooni käsitlevaid sätteid. 2013. aasta oktoobris hindas Euroopa Nõukogu loodud riikide korruptsioonivastane ühendus (GRECO), et Eesti on teinud edusamme

---

<sup>1</sup> <http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35712/ANTI+CORRUPTION+STRATEGY+2008-2012.pdf>; Vt ka tulemuslikkuse aruanne 2008 (2009): <http://www.korruptsioon.ee/strateegia>

<sup>2</sup> <http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=59029/Estonian+Anti-Corruption+Strategy+2013-2020.pdf>.

<sup>3</sup> <http://petitsioon.ee/harta12>.

<sup>4</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282007%295\\_Estonia\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282007%295_Estonia_One_EN.pdf).

<sup>5</sup> <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>

[http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en\\_vaade&op=ems&enr=193SE&koosseis=12](http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=193SE&koosseis=12)  
<http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/paraframe.asp?loc=text&lk=et&sk=en&dok=2012X15.htm&query=anti%2Dcorruption+act&tyyp=X&ptyyp=RT&pg=1&fr=no>

<sup>6</sup> Õiguskantsler on oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kelle ülesanne on tagada, et õigusaktid oleksid põhiseadusega kooskõlas ning et põhiõigused ja -vabadused oleksid kaitstud. Samuti teeb õiguskantsler prokuratuuri taotluse alusel Riigikogule ettepaneku Riigikogu liikme, presidendi, ministri või Riigikohtu liikme puutumatuse äravõtmiseks ning koostab süüdistusakti. Õiguskantsler tutvub kriminaaltoimiku materjalidega, kuid ei kontrolli ega hinda tõendeid või tegele süü küsimusega. <http://oiguskantsler.ee/en/other-tasks>.

korruptsiooni kuritegelikuks tunnistamise küsimuses<sup>7</sup>. Pärast seda, kui Eesti muutis ametiisiku mõiste määratlust ja laiendas seda vahekohtunikele, kutsus GRECO Eestit üles allkirjastama ja ratifitseerima korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni lisaprotokolli (ETS 191)<sup>8</sup>. Samuti märkis GRECO, et mõjuvõimuga kauplemist käsitlevate muudatuseettepanekute vastuvõtmisega vastatakse GRECO osutatud olulistele probleemkohtadele<sup>9</sup>.

**Institutsiooniline raamistik.** Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakond koordineerib korruptsioonivastase poliitika väljatöötamist ja rakendamist, sealhulgas andmete kogumist, koolituste korraldamist ja mõju hindamist. Õigusaktide täitmise tagamine kuulub Kaitsepolitseiameti ning Politsei- ja Piirivalveameti vastutusalasse (siseministeerium). Rahandusministeerium koordineerib eetikaalaseid koolitusi. Justiits- ja rahandusministeerium teevad koostööd uute koolitusprogrammide alal, mis on suunatud riigiteenistujatele ajakohastatud korruptsioonivastaste eeskirjade tutvustamiseks. Samuti on valitsusel kavas vaadata läbi paljude avaliku sektori asutuste tavad seoses käitumisjuhiste, eetikanõukogude ja eetikaalaste koolitustega. Rahandusministeerium viib läbi uuringut ametisisese riskianalüüsi meetodite kohta keskvalitsuse asutustes. Kaks Riigikogu alatist komisjoni ja kaks erikomisjoni on töötanud korruptsioonivastase seaduse koostamise, menetlemise või rakendamise kallal. Erakonnaseaduse kohaselt loodi 2011. aasta mais Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon.

### *Avaliku arvamuse küsitlused*

**Korruptsiooni tajumine.** Eurobaromeetri 2013. aasta korruptsiooni käsitlev eriuuring näitab, et 65 % eestlastest peab korruptsiooni laialt levinuks (ELi keskmine 76 %) ja 22 % väidab, et korruptsioon mõjutab neid otseselt igapäevaelus (ELi keskmine 26 %). Samuti on 31 % eestlastest seisukohal (ELi madalaim näitaja), et korruptsioon on viimase kolme aasta jooksul lisandunud. 40 % eestlastest (üks kõrgemaid näitajaid ELis) arvab, et Eestis on tehtud piisaval hulgal hoiatava mõjuga süüdimõistvaid otsuseid<sup>10</sup>. Justiitsministeeriumi läbi viidud uuring näitas positiivset suundumust avalikkuse suhtumises korruptsiooni aastatel 2006–2010: väiksemaks on jäänud nende inimeste osakaal, kes väitsid end olevat valmis pakkuma ametnikule altkäemaksu ning kes peavad altkäemaksu karistusest hoidumise vahendiks<sup>11</sup>.

**Kokkupuude korruptsiooniga.** Eurobaromeetri 2013. aasta korruptsiooni käsitleva eriuuringu andmetel väidab 4 % eestlastest, et neilt on küsitud või oodatud altkäemaksu viimase 12 kuu jooksul (ELi keskmine 4 %).

**Ettevõtlusuuringud.** Eurobaromeetri 2013. aasta ettevõtlusuuringus peab 19 % Eesti ettevõtjatest korruptsiooni äritegevuses probleemiks (ELi keskmine 43 %) ja 17 % on seisukohal, et korruptsiooni tõttu on nad viimase kolme aasta jooksul riigihankest ilma jäänud

---

<sup>7</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%2910\\_Second\\_ADD\\_Estonia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%2910_Second_ADD_Estonia_EN.pdf).

<sup>8</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=191&CM=&DF=&CL=ENG>.

<sup>9</sup> Karistusseadustiku paragrahvi 298 lõike 1 muudatuste eelnõuga tunnistatakse kuriteoks aktiivne mõjuvõimuga kauplemine, lisatakse soodustuse nõudmine passiivse mõjuvõimuga kauplemise süütegude hulka ning kaoks ära nõue, et mõjutaja faktiline või väidetav mõju oleks „ebaseaduslik”. Muudatuseettepanekud esitati parlamendile 2014. aasta jaanuaris. <http://eelvoud.valitsus.ee/main#ogJLGuTi>.

<sup>10</sup> 2013. aasta Eurobaromeetri eriuuring 397.

<sup>11</sup> Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring. Kriminaalpoliitika uuringud 13. Tallinn: Justiitsministeerium, kriminaalpoliitika osakond & Tartu Ülikool, 2010  
[www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50629/Korruptsioon\\_2010.pdf](http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50629/Korruptsioon_2010.pdf)

(ELi keskmine 32 %). 57 % vastanutest peab korruptsiooni laialt levinuks (ELi keskmine on 75 %) <sup>12</sup>.

### **Taust**

**Erasektor.** Ülemaailmse konkurentsivõime indeksi edetabelis on Eesti 148 riigi seas 32. kohal <sup>13</sup>. Komisjoni teise rakendusaruande kohaselt ei olnud Eesti nõukogu raamotsust 2003/568/JSK täielikult üle võtnud. Osaliselt olid üle võetud juriidiliste isikute vastutust käsitlevad sätted ja täielikult mittetulundusüksustega seonduvad sätted <sup>14</sup>. Eesti õigusaktides ei käsitleta aktiivse korruptsioonina altkäemaksu pakkumist või vahendajaid. Eesti õigusaktid ei viita passiivse korruptsiooni tähenduses vahendajatele, altkäemaksu küsimisele ja põhjendamatu eelisele <sup>15</sup>.

**Huvide konflikt ja varade avalikustamine.** Korruptsioonivastase seaduse kohaselt on ametiisikutel majanduslike huvide, sealhulgas vara ja kingituste deklareerimise kohustus. Deklaratsioon esitatakse nelja kuu jooksul ametisse asumisest ning edaspidi igal aastal. Deklaratsiooni hoitakse seitse aastat <sup>16</sup>. Kontrollimine on muu hulgas Riigikogu erikomisjoni, siseauditi ja personaliosakondade vastutusalas. Maksu- ja Tolliamet haldab majanduslike huvide registrit. Justiitsministeeriumi kaudu on kättesaadaval huvide konflikti temalise e-koolituse materjalid.

**Rikkumistest teavitamine.** Eestis ei ole selle kohta eraldi seadust. Muudetud korruptsioonivastase seaduse kohaselt on ametiisikutel keelatud korruptsiooni varjata ning asutused peavad tagama rikkumistest teavitajate konfidentsiaalsuse. Korruptsioonijuhtumist teatanud isikute kaitseks ja nende kaitseks, kelle suhtes on väidetavalt võetud vastumeetmeid, kohaldatakse jagatud tõendamiskohustust nii avalikus kui ka erasektoris <sup>17</sup>. 2013. aasta Eurobaromeetri uuringust selgub, et 90 % eestlastest, kes väitsid end 2012. aastal olevat korruptsiooniga kokku puutunud või selle tunnistajaks olnud, korruptsioonijuhtumist ei teatanud. 58 % vastanutest ei tea, kellele korruptsioonijuhtumist teada anda (EL keskmine: 44 %). Kaitsepolitseiameti andmetel tehti ajavahemikul 2004–2012 korruptsiooni vihjetelefonile aastas maksimaalselt 46 kõnet. See näitaja osutab vajadusele suurendada inimeste teadlikkust <sup>18</sup>. Alates 2004. aastast on kolm ühendatud vihjeliini, mida haldavad keskkriminaalpolitsei korruptsioonikuritegude büroo, justiitsministeerium ja kaitsepolitseiamet.

**Lobitöö läbipaistvus.** Lobitöö ei ole Eestis õiguslikult reguleeritud. Ehkki õigusaktide koostamise eeskirjades sisaldub teataval määral läbipaistvuse nõue, puudub lobistide registreerimiseks konkreetne kohustus <sup>19</sup>. GRECO soovitas kehtestada eeskirjad, millega

<sup>12</sup> 2013. aasta Eurobaromeetri kiiruuring 374.

<sup>13</sup> [http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR\\_Rankings\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR_Rankings_2013-14.pdf).

<sup>14</sup> Juriidiliste isikute vastutus sätestatakse karistusseadustiku paragrahvi 14 lõikes 1 järgmiselt: „Juriidiline isik vastutab seaduses sätestatud juhtudel teo eest, mis on toime pandud tema organi, selle liikme, juhtivtöötaja või pädeva esindaja poolt juriidilise isiku huvides”. Erasektori korruptsioon sätestatakse karistusseadustiku paragrahvi 288 lõikes 2 järgmiselt: „Ametiisik käesoleva seadustiku §-des 293–298 nimetatud kuritegudes on ka vahekohtunik ja füüsiline isik, kellel on pädevus juhtida eraõiguslikku juriidilist isikut või tegutseda eraõigusliku juriidilise isiku või teise füüsilise isiku huvides”.

<sup>15</sup> KOM(2011) 309 lõplik, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report\\_corruption\\_private\\_sector\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf).

<sup>16</sup> Korruptsioonivastane seadus paragrahvid 12–16, <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/paraframe.asp?loc=text&lk=et&sk=en&dok=2012X15.htm&query=anti%2Dcorruption&act&tyyp=X&ptyyp=RT&pg=1&fr=no>.

<sup>17</sup> Korruptsioonivastane seadus, paragrahv 6.

<sup>18</sup> Korruptsioonikuritegude büroo: [www.politsei.ee](http://www.politsei.ee); Justiitsministeerium: [www.korruptsioon.ee](http://www.korruptsioon.ee); Kaitsepolitseiamet: [www.kapo.ee](http://www.kapo.ee).

<sup>19</sup> Valitsuse õigusaktide eelnõude normitehnika eeskiri, Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri.

määratakse kindlaks parlamendiliikmete suhtlemine lobistidega. Riigikogus käib töö GRECO soovitusel rakendamiseks, et töötada välja ja kehtestada parlamendiliikmete käitumiskoodeks, milles sisalduvad ka piirangud nende tegevusele pärast ametist lahkumist<sup>20</sup>. Justiitsministeerium on õigusaktide koostamisel aeg-ajalt tellinud korruptsiooniriske käsitlevaid mõjuhinnaanguid.

## 2. TÄHELEPANU ALL OLEVAD KÜSIMUSED

### *Erakondade rahastamine*

Alates 2003. aastast tohivad Eestis erakondadele annetusi teha üksnes füüsilised isikud. Vastavalt GRECO soovitudele loodi 2011. aasta aprillis jõustunud muudetud erakondade seaduse alusel Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon<sup>21</sup>. Õiguskantsler, riigikontroll ja valimiskomisjon nimetavad igaüks seitsmest komisjoni liikmest ühe, parlamendis esindatud erakonnad nimetavad ülejäänud neli liiget. Liikmete ametiaeg on viis aastat. Seaduse kohaselt on erakondadel kohustus teatada seotud üksustest (näiteks huvirühmad, sihtasutused, ametiühingud ja muud erakonnaga seotud või muul viisil tema kontrolli all olevad asutused) ning laiendatakse selliste üksuste mõistet. Muude muudatusettepanekutega keelati annetusi käsitlevatest läbipaistvuseeskirjadest kõrvalehoidmise vältimiseks liikmemaksude kasutamine, tõhustati erakondadele ja kandidaatidele esitatavat nõuet üksikasjalike finantsaruannete esitamiseks ning kehtestati kohustus tagastada keelatud annetused. On kolme liiki aruandeid: saadud annetuste kohta kord kvartalis esitatav ja veebis avaldatav aruanne, erakondade ja sidusorganisatsioonide iga-aastased majandusaasta aruanded, mis avaldatakse samuti veebis ja mida enne esitamist kontrollitakse, kui erakond saab eraldi riigieelarvest, ning komisjonile ühe kuu jooksul valimispäevast arvates esitatav aruanne valimiskampaania kulude kohta. GRECO jäi rahule erakondade rahastamise õigusliku raamistiku reformimisega ning julgustas ametiasutusi tagama uute sätete ja mehhanismide tõhusa kohaldamise praktikas<sup>22</sup>.

Erakondade rahastamise küsimus kerkis teravalt esile siis, kui endine Riigikogu liige avalikult tunnistas, et on tuntud erakonnale teinud anonüümseid annetusi. Järgneva uurimise käigus selgus, et kõnealuse erakonna liikmed olid kandnud sularaha oma isiklikele kontodele ja seejärel kandnud need summad erakonna kassasse. Juhtum tekitas Riigikogus tuliseid arutelusid ja lõppes justiitsministri tagasiastumisega 2012. aasta detsembris. Samuti toimusid avalikud arutelud, milles keskenduti juhtumitele, mille puhul kohalikud valitud ametiisikud olevat valimiskampaania tegemiseks kasutanud linnale kuuluvaid vahendeid<sup>23</sup>. Nii need kui ka teised erakondade rahastamisega seotud juhtumid viisid üleskutseteni süsteemi reformida ning kodanikualgatusliku platvormi Rahvakogu loomiseni.

### ***Head tavad Rahvakogu – kodanikualgatus veebiportaal***

Rahvakogu sai alguse Harta 12 pöördumisest ning presidendi kokku kutsutud ümarlauast. Vabatahtlike loodud veebiportaal [www.rahvakogu.ee](http://www.rahvakogu.ee) kogub ettepanekuid valimisseaduse ja erakonnaseaduse muutmiseks ning muid reformiideid. Rahvakogu raames toimuvad nii veebipõhised kui ka silmast silma arutelud viiel teemal: valimissüsteem, erakondadevaheline

<sup>20</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)5\\_Estonia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)5_Estonia_EN.pdf).

<sup>21</sup> <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>.

<sup>22</sup>

<sup>23</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%2910\\_Second\\_ADD\\_Estonia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%2910_Second_ADD_Estonia_EN.pdf).

Sellele teemalised arutelud puudutasid näiteks Põhja-Tallinna ja Tartu juhtumeid.

*konkurents ja nende sisedemokraatia, erakondade rahastamine, kodanikuühiskonna rolli tugevdamine valimiste vahelisel ajal ning avaliku halduse depolitiseerimine.*

*Ettepanekuid koguti ja nende üle peeti arutelusid kuni 2013. aasta jaanuarini. Seejärel võtsid analüütikud esitatud ettepanekud ja kommentaarid kokku ning koostasid mõjuanalüüsid. 2013. aasta märtsis valiti avalikel koosolekutel välja teemad. Mitu Rahvakogu veebiportaalis esitatud ettepanekut oli seotud erakondade rahastamisega. Ligikaudu 86 % avalikkuse esindajatest soovis erakondade rahaasjade üle suuremat järelevalvet, 85 % nõustus, et anonüümsed või varjatud annetused tuleks tunnistada kuritegelikuks ning 78 % pooldas kehtivaid eeskirju, mille kohaselt erakondadele saavad annetusi teha üksikisikud ja mitte ettevõtjad. 2013. aasta aprillis esitas president parlamendile 16 Rahvakogu ettepanekut. Kõiki neid ettepanekuid arutati ja mitmed neist kiideti kodanike ja meedia suure huvi taustal heaks.*

*Rahvakogu on kritiseeritud ja pandud kahtluse alla selle poliitiline sõltumatus. Järeldusi on küll veel vara teha, aga Rahvakogu algatus on aidanud suunata avalikkuse rahulolematuse konstruktiivse reformiprotsessi teele.*

Parlament on käsitlenud eri allikatest pärinevaid ettepanekuid, mis on seotud erakondade ja valimiskampaania rahastamise parema õigusliku reguleerimisega. 2012. aastal korruptsioonivastasesse seadusesse tehtud muudatustega kehtestati näiteks valitud ja ametisse määratud ametiisikute kohustus esitada deklaratsioon huvide deklaratsioonide registrile. Samuti laiendas Eesti sanktsioonide ulatust erakondade rahastamise eeskirjade rikkumise eest, sealhulgas halduskaristused, mida saab kasutada ilma koormava kriminaalmenetluse algatamiseta. GRECO on sellest hoolimata seisukohal, et rahatrahvid (kuni 6400 eurot) on suhteliselt leebed<sup>24</sup>; need on võrreldes valimiskampaania kuludega madalad. Ehkki eespool nimetatud muudatustega parandati mõnevõrra erakondade rahastamisega seotud rikkumiste avastamist ja ennetamist, on õigusraamistik muude aspektide osas nõrgenenud. 2011. aasta aprillis, kui jõustusid erakonnaseadusesse tehtud muudatused, lõpetati ebaseaduslike annetuste käsitlemine kuriteona<sup>25</sup>. Vastutus selliste juhtumite uurimise eest läks kaitsepolitseiametilt üle Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonile. Piiratud haldus- ja analüütiline suutlikkus pärsib järelevalve komisjoni võimet kontrollida valimiskampaania rahastamist ja annetusi käsitlevates aruannetes esitatud teavet<sup>26</sup>. Avalikuks tulnud juhtumitest nähtus, et annetuste päritolu (st see, kas annetused olid ka tegelikult saadud aruandes väidetud annetajalt või kas need vastasid annetajate sissetulekule) ei olnud kontrollitud. Järelevalve komisjon saab küll kasutada Riigikogu haldusressursse, aga valimiskampaania rahastamise ja annetuste tõhusaks kontrollimiseks võivad osutada vajalikuks muud ümberpaigutused ja prioriteetide ümberseadmine.

Enne 2013. aasta oktoobris toimunud kohalikke valimisi tellis Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon uuringu valimiste meediakampaania kohta, et võrrelda tulemusi uuringuandmete ja erakondade esitatavate aruannetega<sup>27</sup>. Komisjon saatis erakondadele üksikasjalikud juhised ja korraldas koolitusi valimiskampaania rahastamise aruannete koostamise kohta. Samuti käivitas komisjon elektroonilise aruannete esitamise süsteemi, mis peaks vähendama aruannetes ette tulla võivaid vigu ja töökoormust.

<sup>24</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%291\\_Second\\_Estonia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%291_Second_Estonia_EN.pdf).

<sup>25</sup> <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/paraframe.asp?loc=text&lk=et&sk=en&dok=X1022K10.htm&query=Political+Parties+Act+&tyyp=X&ptyyp=RT&pg=1&fr=no>

<sup>26</sup> Transparency International ja Avatud Eesti Fond (2012) „Party and Campaign Financing Regulations in Estonia”, Tallinn, lk 6–7. Kättesaadaval aadressil [http://transparency.ee/cm/files/political\\_parties\\_financing\\_in\\_estonia.pdf](http://transparency.ee/cm/files/political_parties_financing_in_estonia.pdf)

<sup>27</sup> Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon (2013) pressiteade: „Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon laseb valimiste meediakampaaniat põhjalikult monitoorida” Avaldatud: 18.09.2013. Kättesaadaval aadressil <http://www.erjk.ee/et/uudised/18-septembril-2013-erakondade-rahastamise-jarelevalve-komisjon-laseb-valimiste>.



2014. aasta jaanuaris erakonnaseadusesse tehtud muudatustega laiendati esitatavate finantsandmete ulatust aruannete esitamise elektroonilises registris<sup>28</sup>. Vastusena vastuolulistele seikadele, mis olid seotud erakondade võlgadega reklaamiagentuuridele, trükikodadele ja meediaettevõtetele, seati muudatustega piirangud erakondade võlakohustustele<sup>29</sup>. Positiivse sammuna on muudatuste hulgas ka see, et erakonnal on lubatud aasta jooksul isikult vastu võtta sularahaannetusi kuni 1200 eurot, ning et suurendati karistusi ebaseaduslike annetuste vastuvõtmise eest.

### **Riigihanked**

Eestis parandavad läbipaistvust e-riigihangete keskkond ja sellised seonduvad e-teenused nagu äriühingu registreerimise ja juhtimise portaal ning avaliku sektori raamatupidamise tsentraliseeritus<sup>30</sup>. Alates 2003. aastast avaldatakse kõik hanketeated elektrooniliselt e-riigihangete portaali riigihangete registris. Riigihangete seaduses on sätestatud riigihangete registri ja elektrooniliste riigihangete (elektrooniline oksjon, elektrooniline ostusüsteem, elektroonilised kataloogid jne) edasiarendamine<sup>31</sup>. Tulevikueesmärgiks on seatud täielikult elektroonilised hankemenetlused ning seaduses nõutakse, et alates 2013. aastast toimuks 50 % riigihangetest elektrooniliselt. 2012. aastal toimus 15 % riigihangetest e-riigihanke kaudu. See oli kolm korda rohkem kui 2011. aastal. Elektrooniline aruandlus suurendab läbipaistvust ning parandab kvaliteedijuhtimist. E-riigihangete portaalis sisaldub ka teave rahandusministeeriumi asjakohaste otsuste ja riigihangete seaduse kõige sagedasemate rikkumiste kohta. Kohalikel omavalitsustel ei ole siiski elektroonilise kirje esitamise kohustust riigihangete registrisse, kui lepingute maksumus jääb alla teatavat künnist.

Elektrooniliste riigihangete alal tehtavatest edusammudest hoolimata püsib korruptsioonioht, sealhulgas poliitikute, ametiisikute ja ettevõtjate vahelised võimalikud varjatud kokkulepped, mille tagajärjed võivad olla järgmised: teabe jagamise kaudu luuakse konkurentsieelised, arvetel esitatakse valeandmeid, madal pakkumushind ja lisateenuste tellimine ning lepingute jagamine väiksemateks osadeks aruandekohustuste vähendamise eesmärgil.<sup>32</sup> Hiljutised juhtumid osutavad sellele, et haavatavate sektorite hulgas on linnaplaneerimine ja ehitussektor, tervishoid ja lubade väljastamine. Ühe juhtumi puhul tegi Kaitsepolitsei amet noomituse ja määras 120 euro suuruse haldustrahvi valitsusametnikule, kelle MTÜga sõlmiti lepingud summas 12 000 eurot<sup>33</sup>. Väike trahvisumma tekitab küsimusi halduskaristuste hoiatavast mõjust. Samuti määrati 575 euro suurune trahv Tallinna linnapeale (kes on ka erakonna juht), kes jättis deklareerimata Panamas registreeritud firmalt saadud 173 000 euro suuruse laenu.

Riigikontroll leiab, et omavalitsuste teadlikkus korruptsiooni ennetamisest on puudulik ning vajab parandamist. Ametiisikud on omavalitsuse varaga teinud tehinguid ühingutega, millega nad olid ise samal ajal seotud<sup>34</sup>. Riigikontroll auditeeris kümnes omavalitsuses

<sup>28</sup> [http://www.riigikogu.ee/index.php?op=emsplain&page=pub\\_file&file\\_id=36a544db-9fa0-4dab-969c-5a84162bd03b&](http://www.riigikogu.ee/index.php?op=emsplain&page=pub_file&file_id=36a544db-9fa0-4dab-969c-5a84162bd03b&).

<sup>29</sup> [http://www.riigikogu.ee/public/Valimisvolad\\_2009-2011\\_valimiskampaaniatest\\_seisuga\\_31.12.12.pdf](http://www.riigikogu.ee/public/Valimisvolad_2009-2011_valimiskampaaniatest_seisuga_31.12.12.pdf).

<sup>30</sup> <http://www.riso.ee/en/node/102> <https://ettevotjaportaalk.rik.ee/index.py?chlang=eng>.

<sup>31</sup> <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/paraframe.asp?loc=text&lk=et&sk=en&dok=XXX0005K3.htm&query=Public+Procurement+Act+&tyyp=X&ptyyp=RT&pg=1&fr=no>.

<sup>32</sup> Korruptsiooniriskide kohta kohaliku omavalitsuse tasandil vt riigikontrolli pressiteade „Omavalitsusliitude majandustegevuses on samad vead, mis valdadel ja linnadel” <http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/557GetPage/1/557Year/-1/ItemId/637/amid/557/language/en-US/Default.aspx>.

<sup>33</sup> Korruptsioonisüüdistusest loobuti pärast seda, kui riigikohus lükkas tagasi kaitsepolitsei ameti kaebuse, kinnitades seega madalama astme kohtu otsuse. Kohtuotsus Eesti Vabariigi Nimel, Harju Maakohus, 18. märts 2013, Tallinn. Üldmenetluse otsus nr 913012000002, 25.06.2012.

<sup>34</sup> <http://www.riigikontroll.ee/tabid/168/amid/557/ItemId/654/language/en-US/Default.aspx>.

majandustehinguid ning leidis, et kaheksas neist oli rikutud korruptsioonivastast seadust: näiteks olid ametiisikud seal teinud tehinguid ühingutega, millega nad olid ise seotud. Vaid ühes omavalitsuses oli rikkumiste ennetamiseks läbi viidud kontroll. Riigikontroll soovitas selgemaid suuniseid, mida tuleks korruptsiooni ennetamise eesmärgil loodava sisekontrollisüsteemi puhul arvesse võtta, ning rohkem läbipaistvust omavalitsuste tehingutes<sup>35</sup>. Positiivse poole pealt tuleb märkida, et alates 2013. aastast on kasutusel uus veebipõhine rakendus, mille abil saab tutvuda Eesti kohalike omavalitsuste finantstehinguid käsitlevate andmetega<sup>36</sup>. Ühes teises riigikontrolli läbi viidud auditis tõstatatakse küsimus rahandusministeeriumi järelevalvest riigi äriühingute ja sihtasutuste riigihangete korraldamise üle<sup>37</sup>.

2013. aasta juulis avaldatud Euroopa Komisjoni rahastatud ja organisatsiooni Transparency International koordineeritud aruandes toodi esile korruptsiooniriskid ELi vahendite jagamise süsteemi kõrgeimal ja madalamail tasandil<sup>38</sup>. Aruande kohaselt oli 2012. aasta lõpuks Eestis avastatud 339 ELi rahastamiseeskirjade rikkumise või väidetava rikkumise uurimise juhtumit (kogusummas 35 miljonit eurot). Neist 52 % ei olnud ELil välja makstud või on see tagastatud või tasaarvestatud. Ülejäänud osa on kas välja nõudmata või veel tagasi maksmata. 2012. aastal registreeriti 185 rikkumist või väidetavat rikkumist, millest 110 juhtumit on lahendamata. Kuigi need rikkumised on laiemas tähenduses seotud pigem eeskirjade rikkumise ja mitte tingimata korruptsiooniga, illustreerivad need hästi süsteemi nõrku kohti ELi vahendite haldamisel ja riigihangete süsteemis laiemalt. Samuti viitab aruanne riigiteenistujate ametikohtade politiseeritusele. Juhiste ja õigusaktide (näiteks riigihangete seadus) keerulisus võib osutada avaliku sektori asutuste vahenditele suureks koormaks. Mõnes asutuses on probleemiks suur tööjõu liikuvus.

Rahandusministeeriumi riigihangete osakonnal on piiratud suutlikkus võrreldes ELi struktuurifondide kasutamist jälgiva asutusega. 2012. aastal teatas rahandusministeerium ainult 76 läbivaatamis- menetluse korraldamisest (0,8% riigihangetest). Eestis puudub avastatud korruptsioonijuhtumite tsentraliseeritud andmebaas, samuti puuduvad riigihankeid käsitlevad suunised korruptsiooniriski hindamiseks.

### ***Valitud ja ametisse määratud ametiisikute vastutus ja sõltumatus***

Valitud ametiisikute vastutust ja sõltumatust tagav asjakohane süsteem on eeskujuks teistele ja sellel on oluline roll kõrgetasemelise korruptsiooni ärahoidmisel. Riigikogu tegevuse läbipaistvuse edendamiseks on võetud mitmeid meetmeid. Kui parlament otsustab alustada õigusloome protsessi, avaldab ta oma veebisaidil õigusakti sisu, muudatusettepanekud ja muud asjakohased materjalid, mis võimaldavad huvitatud isikutel saata protsessis osalevale komisjonile märkusi. Alates 2012. aasta veebruarist kehtivad juhised Riigikogus seaduseelnõu menetlemise hea praktika kujundamiseks<sup>39</sup>. Avalikkusega konsulteeritakse elektroonilise andmebaasi kaudu,<sup>40</sup> mis toimib õigusaktide eelnõude ja seonduvate dokumentide (sealhulgas ministeeriumide ja muude asutuste märkused) registrina. Valitsus on välja andnud brošüüri avalikkusega konsulteerimise heade tavade kohta. Lisaks sellele avaldavad Riigikogu

<sup>35</sup> Mattson, T. (2012) „Omavalitsused teevad seadust rikkudes korruptsiooniohtlikke tehinguid”. SAO. 5.11.2012. <http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/654/amid/557/language/en-US/Default.aspx>.

<sup>36</sup> [www.riigipilv.ee](http://www.riigipilv.ee).

<sup>37</sup> Riigikontroll „Riigihangete korraldamine riigi valitseva mõju all olevates äriühingutes ja riigi asutatud sihtasutustes” Tallinn, 5. veebruar 2013. <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2273/Area/18/language/en-US/Default.aspx>.

<sup>38</sup> Tõnnisson, K. ja Muuga, M. (2013) „Korruptsiooniriskid Euroopa Liidu vahendite rakendamisel”.

<sup>39</sup> [http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=dokumentide\\_detailid&pid=6c4446b4-6f77-4621-aab1-a4c66c738798&](http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=dokumentide_detailid&pid=6c4446b4-6f77-4621-aab1-a4c66c738798&)

<sup>40</sup> <http://eelnoud.valitsus.ee>.



komisjonid veebipõhised registrid huvitatud kolmandatest isikutest, kes täidavad ankeedi. Asutused on kohustatud muudatusettepanekute vastuvõtmist või tagasilükkamist põhjendama.

Riigikogu komisjonide istungid on avatud, kui üle poolte liikmetest hääletab selle poolt. Komisjoni istungitele võib kutsuda eksperte või külalisi, sealhulgas neid, kellel on erihuvid või sidemed konkreetsete parlamendiliikmetega. GRECO tõi esile teabe puudulikkuse (registreerimise või avaldamise kaudu) nende kohta, kes võivad olla mõjutanud teatavat menetlust või selles osalevat parlamendiliiget. Samuti mainiti seda, et parlamendiliikmed astuvad väga harva otsustusprotsessist välja. Seepärast soovitati Eestil muuta parlamendikomisjonide istungid läbipaistvamaks, eelkõige need, kus on lubatud kolmandate poolte osalemine<sup>41</sup>.

Eestis on pikka aega arutatud parlamendiliikmete käitumiskodeksi loomise vajaduse teemal. Töörühma koostatud käitumiskodeksi kavandit ei kiidetud heaks<sup>42</sup>. GRECO on seisukohal, et kodeks on vajalik, et tegeleda selliste siiani väga vähe tähelepanu pälvinud küsimustega nagu huvide konflikt, pöördukse efekt, kingituste ja hüvede vastuvõtmine, muud eelised ja ametiväline tegevus. Kodeksi vastuvõtmine koos sihipärasema sissejuhatava koolituse ja pideva nõustamisega tõstaks parlamendiliikmete seas korruptsiooni ennetamise alast teadlikkust. Käitumiskodeksi tulemuslikuks kohaldamiseks soovitas GRECO võtta kasutusele tõhus järelevalve- ja sanktsioonide mehhanism. Samuti soovitas GRECO töötada parlamendis välja üksikasjalikud juhised, mis hõlmavad konkreetseid näiteid huvide konfliktidest, mis parlamenditöös võivad ette tulla.

Peale selle on GRECO korduvalt seadnud küsimärgi alla Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni töö tõhususe. Nimetatud erikomisjoni ülesanne on tema valduses olevate majanduslike huvide deklaratsioonide kontrollimine. GRECO on soovitanud komisjonil majanduslike huvide deklaratsioonide käsitlemisel tegutseda ennetavamalt ja rangemalt<sup>43</sup>.

Hiljuti sattus avalikkuse tähelepanu alla juhtum võimalikust poliitilisest mõjutamisest seoses avalikku teenistusse nimetamisega. Vastuoluline juhtum puudutas Politsei- ja Piirivalveameti direktori valikumenetlust 2013. aasta veebruaris. Vastusena avalikkuse murele on muudetud avaliku teenistuse seaduses sätestatud, et avalike konkursside valikumenetlusse kaasatakse sõltumatud valikukomisjonid<sup>44</sup>.

2013. aasta märtsis tuli avalikuks, et ühe Tallinna linnavalitsuses töötavad erakonna liikmed maksavad kokkuleppe kohaselt teatava protsendi oma töötasust erakonnale. Linnapea soovis korduvalt nende nelja linnaametniku tagasiastumist, kes ei maksnud kokkulepitud summat. Kaks neist astus tagasi. Juhtum tekitas arutelu avaliku teenistuse politiseerituse teemal.

Organisatsiooni Transparency International väitel nimetatakse inimesi munitsipaalteenistustesse nõukogudesse sageli vastavalt erakondlikule kuuluvusele<sup>45</sup>. Küll aga kehtivad teatavad nõuded ja piirangud liikmete nimetamisel juhtorganitesse<sup>46</sup>. Avalikes aruteludes on siiski keskendunud riigi omandis olevate ettevõtete vastutusele ja võimalikule kuritarvitamisele

---

<sup>41</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%295\\_Estonia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%295_Estonia_EN.pdf).

<sup>42</sup> 2012. aasta jaanuaris toetas Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon organisatsiooni Transparency International Eesti esindaja (MTÜ Korruptsioonivaba Eesti) ettepanekut koostada käitumiskodeks. Loodi erakondadeülene töörühm. Siiski leidis Riigikogu juhatus, et korruptsiooni ärahoidmiseks Riigikogu liikmete seas piisab korruptsioonivastase seadusest.

<sup>43</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%295\\_Estonia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%295_Estonia_EN.pdf).

<sup>44</sup> [http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en\\_vaade&op=ems&enr=193SE&koosseis=12](http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=193SE&koosseis=12).

<sup>45</sup> Organisatsiooni Transparency International üleriiklikus korruptsiooniuuringus (*National Integrity System*) viidatakse avaliku sektori mittepoliitiliste ametikohtade politiseeritusele, mis on suurem probleem kohalikes omavalitsustes. [http://www.transparency.ee/cm/files/lisad/estonia\\_nis\\_executive\\_summaryrecommendations.pdf](http://www.transparency.ee/cm/files/lisad/estonia_nis_executive_summaryrecommendations.pdf).

<sup>46</sup> Riigivara seaduse §80. <https://www.riigiteataja.ee/akt/105042013007>.

mõjuvõimuga kauplemise või erakondadele annetajate tasustamise vahendina. Avalikkuse ette on jõudnud muud juhtumid, näiteks võimalik huvide konflikt seoses haldusnõukoguga, kes on hallanud Tallinna Sadama spondeeritud spordiorganisatsioone. Vastusena sellistele probleemidele käsitleti Rahvakogu aruteludel ettepanekuid riigifirmade nõukogude ülesannete ja vastutuse paremaks reguleerimiseks<sup>47</sup>. Praegu on riigifirmade tehinguid, ametisse nimetamisi ja võimalikku huvide konflikti käsitlev teave piiratud. 2013. aastal riigikontrolli korraldatud üheksa suure riigi äriühingu auditeerimise käigus leiti, et nõukogu liikmete ametisse määramisekord tekitab kahtlusi ja et võrreldes 2007. aasta auditiga on tehtud väga vähe edusamme. Majandusministeeriumis kaalutakse ettepanekut luua riigifirmade tõhususe parandamiseks ja haldusnõukogude depolitiseerimiseks kõiki riigi äriühinguid hõlmav valdusfirma.

2013. aasta augustis mõisteti viis ametiisikut süüdi kokkuleppemenetluses osalemise eest altkäemaksuskeemis liiklusteooria eksamil. Liiklusregistri kohaliku büroo juhatajale mõisteti üle kolme kuu pikkune vangistus<sup>48</sup>.

### 3. EDASISED SAMMUD

Rahvusvahelises võrdluses peetakse korruptsiooni taset Eestis üldiselt madalaks ning pisikorruptsioon mõjutab vaid harva kodanike igapäevaelu. Teretulnud oleksid lisapingutused läbipaistvuse parandamiseks erakondade rahastamisel ja riigihangete valdkonnas, samuti valitud ja ametikohtadele määratud ametiisikute vastutuse alal.

Tähelepanu tuleb pöörata järgmistele aspektidele:

- Jälgida tõhusalt **erakondadele tehtavaid annetusi** ja kohaldada rikkumiste korral hoiatavaid sanktsioone.
- Parandada veelgi järelvalvet **riigihangete** üle ning riigi või ELi vahendeid hõlmavate riigihankelepingute rakendamist. Koostada korruptsioonivastaste nõuetele täitmise järelvalvet käsitlevad suunised kohalike omavalitsuste tasandil ja tagada halduskaristuste hoiatav mõju. Pakkuda kohalikele omavalitsustele asjakohast koolitust.
- Võtta vastu **parlamendiliikmete käitumiskoodeks**, seada sisse tõhus järelvalve- ja sanktsioonimehhanism ning tagada majanduslike huvide deklaratsioonide tõhus kontroll. Teha sõltumatu ja põhjalik analüüs, milles käsitletakse avaliku halduse ja riigi äriühingute ametikohtadele määramise politiseerimise ohtu, sealhulgas kohalikul tasandil.

---

<sup>47</sup> <https://www.rahvakogu.ee/pages/sundpolitiseerimine-poliitikud-noukogudes>.

<sup>48</sup> Viru Maakohus, KOHTUOTSUS kriminaalasja number 1-13-6854 (13913000021), Riigi Teataja 02.08.2013, [https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa\\_ringkonna\\_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=1-13-6853/1](https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=1-13-6853/1). Õiguslik alus: kriminaalmenetluse seadustiku paragrahvi 202 lõige2: Kriminaalmenetluse lõpetamine avaliku menetlushuvi puudumise korral ja kui süü ei ole suur <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X60027K9&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=kriminaalmenetluse+seadustik>.