

Vabariigi valitsuse korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020

MÕISTED

1. **Korruptsioon** on ametikohast tuleneva võimu ärakasutamine isikliku kasusaamise otstarbeks. Korruptsioon laias tähenduses on ametikohaga kaasneva usalduse kuritarvitamine.¹ Korruptsioon on ühiskondlik nähtus, mis avaldub paljudes vormides, mistõttu on eksitav pidada korruptsiooni üksnes õigusnormide rikkumiseks. Korruptsioon võib avalduda nii avalikus, era- kui ka vabasektoris.
2. **Korruptsioonivormid** on näiteks altkäemaks, mõjuvõimuga kauplemine, „omade“ eelistamine, otsuste kallutamine isiklikest huvidest lähtudes, vara või muu ressursi omastamine², väljapressimine, siseteabe ärakasutamine või sellega kauplemine, isiklikest huvidest lähtuv ebavõrdne kohtlemine, valimispettus, erakondade ebaaus rahastamine jne.
3. **Huvide konflikt** on olukord, kus isiku majanduslikud või muud huvid võivad tegelikult või näilikult mõjutada ametikohustuste nõuetekohast täitmist. Ametikohustuste täitmisel tuleb huvide konflikti teadvustada ja silmas pidada.³ Huvide konflikt (kuulumine vabaihendumusse) ei tähenda tingimata korruptsiooni, küll aga võib see viia korruptsioonini (tehing iseenda või seotud isikuga).
4. **Läbipaistvus** tähendab selliseid reegleid, tegevusi ja otsuseid, mis lubavad avalikkusel saada kergesti vastused küsimustele miks, mida ja kui palju.⁴

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

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

³ [Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri](#).

⁴ [Transparency International](#). (25.04.2013).

Läbipaistvus võimaldab avaliku võimu vastutavust ühiskonna ees ja suurendab institutsioonide usaldusvärsust. See omakorda vähendab korruptsiooni.⁵

OLUKORRA ANALÜÜS

5. Korruptsiooniuuringu⁶ andmeil on Eesti inimesed korruptsiooniga kõige rohkem kokku puutunud tehnölevaatusel (11% on kogenud altkäemaksu küsimist), suheldes arstide (9%), politsei (8%) ning lasteaia (5%), kooli ja ülikooliga (5%). Ka ettevõtjad on korruptsiooniga enim kokku puutunud tehnölevaatusel (5%), ent ka riigihangete asjus (4%). Kuigi uuring ei anna täpset infot, kuidas ja miks on just neis valdkondades enim korruptsiooni, viitab see vajadusele tegeleda nende teemadega süvitsi ja selgitada välja sellise kogemuse põhjused. Altkäemaksu on küsitud kokku 18% inimestelt, samal ajal kui altkäemaksu on maksnud või kingituse toonud 4% inimestest.
6. Korruptsiooniuuring näitab, et üldiselt on inimesed hakanud suhtuma korruptsiooni taunivamalt. Siiski eristuvad siin mitte-eestlased: nende korruptsiooniteadlikkus on väiksem, nad taunivad seda vähem ja nad on altimad korruptiivselt käituma. Näiteks kui hüpoteetilises olukorras nõustuks altkäemaksu maksmata 28% eestlastest, siis mitte-eestlastest teeks seda 47%. Ka nooremad inimesed (15–30) maksaksid altkäemaksu varmamalt: seda teeks 67% noortest, kuid 30% üle 46-aastastest.
7. Korruptsioonikuritegude arv väheneb. 2008. aastal, kui jõustus seni kehtinud korruptsioonivastane strateegia, registreeriti 274 korruptsioonikuritegu, 2012. aastal aga 161 kuritegu. Varasemast märksa rohkem on korruptsioonijuhtumeid haridusasutustes.⁷ Kuna registreeritud korruptsioonikuritegude

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

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

⁷ Need arvud ei kajasta võimuliialduse juhtumeid. Täpsemalt vaata www.korruptsioon.ee/statistika.

statistika näitab eelkõige menetlusasutuste uurimissuutlikkust ja rõhuasetusi ning sisaldab samade isikute korduvaid kuritegusid (näiteks üks isik on võtnud eri isikutelt mitu korda altkäemaksu), siis ei anna statistika sisendit strateegiliste eesmärkide seadmiseks, küll aga aitab see olukorda analüüsida.

8. Eesti madala korruptsioonitaseme üks edutegureid on läbipaistev otsustamisprotsess, ent on valdkondi, kus läbipaistvust saab suurendada. Sellele korruptsioonivastases strateegias ka keskendutakse. Strateegia täitmisel tehakse kindlaks valdkonnad, kus on võimalik läbipaistvust suurendada ja seeläbi vähendada korruptsioonivõimalusi.
9. Kui hinnata senist korruptsioonivastast tegevust, siis võib täheldada, et korruptsiooni ennetamist peetakse nii avalikus kui ka erasektoris küll sõnades tähtsaks, aga tegelikult sellele sageli ressursi ei eraldata. Ühest küljest põhjustab seda liialt kitsas arusaam korruptsioonist – sageli peetakse korruptiivseiks üksnes seadusega keelatud tegusid – ja teisalt põhjendamatu usk, et ainult karistamine ja kontroll tagavad reeglite järgimise.⁸ Probleem on ka osa ühiskonnarühmade kasin korruptsiooniteadlikkus, mistõttu keskendutakse strateegias selle edendamisele. Teadlikkuse kasvu peetakse üheks edukaimaks korruptsioonivastaseks meetmeks.⁹

EESMÄRGID

10. Lähtudes eeltoodust on korruptsioonivastase strateegia (edaspidi *strateegia*) eesmärk:
 - **suurendada avaliku sektori otsuste ja tegevuste läbipaistvust,**
 - **edendada korruptsiooniteadlikkust ning**

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

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

- **arendada uurimisasutuste uurimisvõimekust ja hoida ära julgeolekut ohustavat korruptsiooni.**

11. Strateegia tulemuslikkuse hindamisel lähtutakse

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

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

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

- Eesti positsioon Transparency Internationali korruptsiooni tajumise indeksis. 2012. aastal oli Eesti indeksi väärtus 64 palli ja tabelikoht 32. Strateegiaga seatakse siht jõuda kõige vähem korrumpeerunud riikide rühma (indeksi väärtus on 75 või enam ja tabelikoht esimese 15 hulgas).¹⁰
- Riigi võimekus korruptsiooni ennetada. Eurobaromeetri uuringu (2012) järgi arvab 32% Eesti inimestest, et valitsuse korruptsioonivastased jõupingutused on tulemuslikud.¹¹ Strateegiaga seatakse sihiks suurendada valitsuse võimekust korruptsiooni ennetada.
- Korruptsiooniteadlikkuse muutumine korruptsiooniuuringu küsimuste alusel (hinnangud korruptsioonile ja valmisolek käituda korruptiivselt). Näiteks käitaks hüpoteetilises olukorras korruptiivselt 34% elanikest, 35% ettevõtjatest ja 10% avaliku sektori töötajatest – strateegia siht on nende näitajate vähenemine.
- Uurimisasutused tegelevad riskianalüüsi abil välja selgitatud korruptsiooni-ohtlike valdkondadega.

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

¹¹ [Special Eurobarometer 374](#). Corruption 2012.

MEETMED¹²

12. Korruptsiooniuringule ja seni kehtinud [strateegia](#) täitmise analüüsile tuginedes keskendutakse läbipaistvuse suurendamisel järgmistele valdkondadele: poliitiline korruptsioon (õigusloome protsess ja erakondade rahastamine), kohalikud omavalitsused, riigiasutuste finantstehingud, riigihanked, finants-toetused, õiguskaitse ja kohtute töö, tervishoid. Nende valdkondade esiletoomine ei tähenda, et tähelepanu ei pöörata teistele strateegia täitmise käigus selgunud korruptsioonitundlikele valdkondadele.

Avaliku sektori otsuste ja tegevuste suurem läbipaistvus

13. Korruptsioon jaguneb klassikalise liigituse järgi poliitiliseks ja halduskorruptsiooniks, kusjuures esimest peetakse ohtlikumaks, sest poliitilise korruptsiooni puhul on suurema tõenäosusega korrumppeerunud ka haldus, samal ajal kui halduskorruptsioonil ei pruugi sama ulatuslikku mõju olla.

Poliitilise korruptsiooni ennetamiseks:

- suurendatakse õigusloome protsessi läbipaistvust, näiteks tehakse lihtsasti kättesaadavaks eelnõude koostamises osalenute nimed ja seisukohad, töötatakse välja huvirühmadega suhtlemise põhimõtted, arendatakse ametnike läbirääkimisuskust, luuakse lobireeglid,¹³ täpsustatakse mõjuvõimuga kauplemise kuriteokoosseisu,¹⁴ kriminaliseeritakse aktiivne mõjuvõimuga kauplemine;
- suurendatakse erakondade rahastamise läbipaistvust, näiteks luuakse regulatsioon, mis aitab vältida avalike vahendite kasutamist erakonna ja valimiskampaania huvides ning analüüsitakse perioodiliselt

¹² Täpsemad tegevused on kirjas strateegia rakendusplaanis.

¹³ Ettevõtjate hea tava või lobireeglite loomise algatus peaks tulema ettevõtjate esindusorganisatsioonidelt.

¹⁴ Puudutab *ebaseadusliku mõju* sisustamist, vt ka riigikohtu 30.04.2012 lahendit nr [3-1-1-23-12](#).

erakonnaseaduse mõjusid ning järelevalve piisavust erakondade rahastamise üle.¹⁵

14. Suure osa ettevõtjate arvates takistab kohalike omavalitsuste korruptsioon ettevõtlust (31% Tallinnas, 29% Tartus ja 12% mujal).¹⁶ Samuti heidetakse omavalitsustele ette aeglast otsustamist ja asjaajamist detailplaneeringute ja ehituslubade asjus.¹⁷ Omavalitsuskorruptsiooni allikateks peetakse tegevuse läbipaistmatust kohalike elanike jaoks, sisekontrollisüsteemi nõrkust, huvide konflikti riigihangetel¹⁸ ja omade soosimist tehingutes¹⁹. Korruptsiooniuring näitab ka inimeste sagedast korruptsioonikogemust omavalitsuse pakutavate lasteaia- ja kooliteenuste asjus. **Omavalitsuste finantstehingute ja töökorralduse läbipaistvuse suurendamiseks** aidatakse omavalitsustel luua korruptsiooni ennetav töökorraldus;²⁰ tagatakse sisekontrollisüsteemi tulemuslikum rakendamine; pannakse tööle infosüsteem LEO (Läbipaistev Eesti Omavalitsus), kus kajastuvad omavalitsuste ja omavalitsustele kuuluvate eraõiguslike juriidiliste isikute tehingud ka eraõiguslike juriidiliste isikutega; suurendatakse läbipaistvust järjekordadega seotud teenuste puhul (nt lasteaiajärjekorrad, detailplaneeringud, ehitusload).

15. Korruptsiooniuringus arvas veerand Eesti ettevõtjatest, et ametnike äraostetavus ja erapoolikus takistavad ettevõtte arengut (nii usuti eriti Tallinnas ja Virumaal). Ettevõtjad usuvad, et riigi tasandil on korruptsioon rohkem levinud kui omavalitsustes: 74% ettevõtjatest peab korruptsiooni levinuks riigi ja 64% omavalitsuste tasandil. Sarnast jaotust peegeldab ka Eurobaromeetri

¹⁵ [GRECO soovitus](#).

¹⁶ Eesti Kaubandus-Tööstuskoda. Kohalike omavalitsuste ettevõtjasõbralikkuse uuring, 2012.

¹⁷ *Ibid*.

¹⁸ Perling, M (2012). Kohalike omavalitsuste korruptsiooni põhjused ja nende ennetamise võimalused. [Korruptsiooni ennetamine kohalikus omavalitsuses](#). Väljaandja: Ühing Korruptsioonivaba Eesti, koostajad Asso Prii ja Käärt Kaljuvee.

¹⁹ Mikli, A. (2012) Korruptsiooniriskid kohalikes omavalitsustes.

²⁰ Nt [enesekontrolli küsimustiku](#) tutvustamine omavalitsustele.

uuring, mille kohaselt 76% inimestest peab korrupsiooni levinuks riigi tasandil ja 70% omavalitsustes.²¹ Eraldi teemana saab välja tuua sõidukite registreerimise ja tehnölefaatustega kaasneva korrupsiooniriski (korrupsiooniuuringu järgi on 11% elanikelt altkäemaksu küsitud tehnölefaatusel ja 6% juhiloa saamisel ja sõiduki registreerimisel) ning kuigi eelmise strateegia käigus muutus olukord tänu maanteeameti tegevusele paremaks, on põhjust valdkonna riskijuhtimise ja järelevalvega edasi tegeleda (kuritegevuse statistika järgi on igal aastal korrupsioonijuhtumeid neis valdkondades). See kõik kinnitab vajadust keskenduda ka riigi, eelkõige täidesaatva võimu asutuste otsustusprotsesside läbipaistvusele. **Riigiasutuste tegevuse läbipaistvuse suurendamiseks ja korrupsiooni ennetava kultuuri toetamiseks** töötatakse välja ning rakendatakse enesehindamise meetodika, tegeletakse liiklusregistri ja tehnölefaatuste riskijuhtimisega ja luuakse infosüsteem LER (Läbipaistev Eesti Riik), mis annab avalikkusele infot riigiasutuste ja teiste valitsussektori organisatsioonide finantstehingute kohta, arvestades sealjuures andmekaitse nõuetega.

16. Riigihanked on suure hulga avaliku raha ja otsustajate kaalutusõiguse tõttu üks kõige korrupsiooniohtlikumaid valdkondi.²² Eesti korrupsiooniuuring näitab, et riigihangetel petmist ja riigi või kohaliku vara enda kätte mängimist peetakse suhteliselt levinuks nii riigi kui ka omavalitsuse tasandil. Näiteks 49% ettevõtjatest arvab, et riigihangetel petmine on levinud riigi tasandil ja 44% usub sama omavalitsuste kohta. **Korrupsiooni ennetamiseks ja riigihangete läbipaistvuse suurendamiseks** korraldatakse kõik hanked elektrooniliselt, lihtsustatakse ligipääsu hanke alusdokumentidele, suurendatakse riskianalüüsile tuginevat riigihangete järelevalvet ning hanke eest

vastutavate isikute ja hindamiskomisjoni liikmete huvide avalikustamise kaudu vähendatakse huvide konfliktist tekkivaid korrupsioonivõimalusi.

17. Toetusi jagavad asutused²³ on keskmisest tugevama korrupsioonisurve all ja teiselt poolt on ka osal toetuse saajatel ahvatlus finantstoetusi kuritarvitada. Tuleb leida usalduse ja kontrollimise tasakaal, eriti toetuste valdkonnas. Ka sihtasutuste riigieelarveline rahastamine peab olema läbipaistev. **Toetuse andmise otsuste läbipaistvuse suurendamiseks** tugevdatakse toetust jagavates organisatsioonides korrupsiooni vältivat töökorraldust, sealhulgas siseauditi pädevust ja oskusi korrupsiooni avastamisel, suurendatakse koostööd toetusi jagavate asutuste vahel, arendatakse infosüsteeme nii, et taotlejate andmed oleksid ristkasutatavad²⁴ ja vajaduse korral laiendatakse rakendusüksuste järelevalvepädevust.

18. Õiguskaitseasutuste töötajatel (politsei- ja piirivalveametis, kaitsepolitseis, maksu- ja tolliametis ning prokuratuuris) ja kohtunikel on töö iseloomust johtuvalt keskmisest suurem korrupsioonirisk,²⁵ samuti on neil suurem oht sattuda muu ebakohase mõjutamise ohvriks.²⁶ **Korrupsiooni ja mõjutamise ärahoidmiseks luuakse õiguskaitseasutustes ja kohtutes** korrupsiooni vältiv töökorraldus: töötatakse välja käitumisjuhised huvide konflikti ja korrupsiooniriskide ennetamiseks,²⁷ vahetatakse kogemusi, korraldatakse tipp- ja

²³ Nt EAS, KIK, PRIA, KULKA, MISA, Innove, KredEx, töötukassa. Vt ka siin: <http://www.struktuurifondid.ee/kuidas-leida-toetusvoimalusi/>.

²⁴ Praegu on võimalik üksnes Euroopa Liidu finantsvahendeid jagavate üksuste andmete ristkasutus infosüsteemi SFOS kaudu.

²⁵ Vt Gerber, T. P. & Mendelson, S. E. (2008), Public Experiences of Police Violence and Corruption in Contemporary Russia. A Case of Predatory Policing? *Law & Society Review*, Vol. 42, Issue 1: 1-44; Kent, A. & Chandler, D. (2008), People of Virtue. Nordic Institute of Asian Studies. Studies in Asian Topics, No 43

²⁶ Pors, M (2011). „Eesti kohtunike ja prokuröride mõjutamine“. Tartu Ülikool.

²⁷ Eeskujuks võib tuua prokuratuuri, kus võeti 12.04.2013 vastu uus eetikakoodeks ja loodi eetikanõukogu. Prokuröride eetikanõukogu annab eetikakoodeksile tuginedes seisukoha prokuröri tegevus- või käitumisviisi lubatavuse kohta. Plaanis on luua huvide konflikti käitumisjuhised.

²¹ [Special Eurobarometer 374](#). Corruption 2012.

²² Nt Abbink, K. (2004). Staff Rotation as an Anti-Corruption Policy: An Experimental Study. *European Journal of Political Economy*, Vol. 20: 887–906; OECD. (2007). Bribery in Public Procurement. Methods, Actors and Counter-Measures. France: OECD Publications; Gabriel (2012). [Corruption crimes in relation to public procurement](#).

keskastmejuhtide juhtimiskoolitusi, mis sisaldavad ka korrupsiooni ennetamist, ning luuakse mõjutamis- ja ähvardamiskatsetest teavitamise süsteem.

19. Mis tahes valdkonna korrupsioonivõimalusi tingivad peamiselt teenuse või kauba puudus ja raha hulk. Tervishoiuvaldkonnas on suhteliselt suur teenusepuudus (järjekorrad), samal ajal aga liigub selles palju avalikku raha (lepingud teenuse osutajatega, kallid ravimid ja seadmed). Seetõttu on tervishoid nii Eestis kui ka teistes riikides väga korrupsioonialdis valdkond.²⁸ 2011. aastal selgitati välja Eesti tervishoiu korrupsiooniriskid²⁹ ja sellel uuringul ning eelmise strateegia täitmiseta tegevustel põhinevad ka käesoleva strateegia tegevused. **Tervishoiu läbipaistvuse suurendamiseks** arendatakse digiregistratuuri teenust (et tasuline ja tasuta vastuvõtt oleksid eristatavad ja patsiendid näeksid vabu järjekorraga üle Eesti, samuti tagatakse teenuse parem funktsionaalsus, pidades silmas nii arsti- kui ka patsiendisõbralikkust) ja motiveeritakse tervishoiuteenuse osutajaid sellega liituma. Samuti arendatakse riigiportaali nii, et ravikindlustatud isik saaks jälgida tema eest tasutud ravikindlustushüvitise suurust. Et vältida põhjendamatute tervisetõendite väljastamist, lepitakse kokku menetlustoimingult puudumise alustes ja tagatakse infosüsteemide³⁰ infovahetus. Huvide konflikti ennetamiseks töötatakse välja huvide konflikti vältimise juhised täiendatakse tervishoiutöötajate (sh arstitudengite) õppevahendeid.

Suurem korrupsiooniteadlikkus

20. Korrupsiooniuuringu järgi on avaliku sektori töötajate korrupsiooniteadlikkus teiste inimeste ja ettevõtjatega võrreldes suurem ja nad on ka vähem valmis hüpoteetilises olukorras korruptiivselt käituma. Seni on avaliku sektori eetiliste hoiakute kujundamisel keskendunud peamiselt avalikele teenustajatele, vähem tähelepanu on saanud poliitikud, tähelepanu alt on välja jäänud

²⁸ Vt lisaks Eesti [korrupsiooniuuringule](#); the Hungarian Gallup Institute, 1999; [Transparency Internationali](#) fookusvaldkondi.

²⁹ Tartu Ülikool: RAKE. (2011) [Tervishoiu pettusi ja korrupsiooniriske kaardistav uuring](#).

³⁰ Tervise infosüsteem (TIS), kohtute infosüsteem (KIS) ja kriminaalmenetlusregister (KRMR).

tervishoiutöötajad, kooli- ja lasteaiajuhid. Eetikateadmiste levitamiseks on tehtud koolitusi ja õppefilme, mis aitavad huvide konflikti korral õigesti käituda, ja loodud elulistel juhtumitel põhinev elektrooniline [huvide konflikti käsiraamat](#). **Avaliku sektori töötajate korrupsioonihoiakute kujundamiseks ja teadlikkuse suurendamiseks** korraldatakse eetika- ja huvide konflikti koolitusi volikogude ja riigikogu liikmetele, kaasates selleks ka erakondi, täiendatakse huvide konflikti käsiraamatut ning muudetakse see elektrooniliselt lihtsasti kasutatavaks, luuakse konkreetsele sihtrühmale mõeldud huvide konflikti ennetamise juhised, korrupsiooni ennetamine lisatakse koolijuhtide kompetentsiprogrammi.

21. Korrupsiooniuuringu järgi suhtuvad ettevõtjate hulgas korrupsiooni sallivamalt eelkõige kaubandus- ja teenindussektori ettevõtete ja väiksemate ettevõtete esindajad. Justiitsministeerium koos kaubandus-tööstuskajaga on korraldanud ettevõtjatele üksikuid korrupsiooniteadlikkuse suurendamiseks mõeldud seminare ning Korrupsioonivaba Eesti on levitanud ettevõtjate hulgas ärietika ja korrupsiooniennetuse põhimõtteid, kuid erilist ei edu ole seni saavutatud. Osalt on see tingitud kehvadest kommunikatsioonivahenditest, kuid senisest enam tuleb tähelepanu pöörata korrupsiooni ennetamisele ehk korrupsiooni kui ettevõtte ühe juhtimis- ja tegevusriski maandamisele. Riigi ja omavalitsuse osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute juhid ja venekeelne ettevõtjaskond on seni tähelepanu alt täiesti välja jäänud. **Suurendamiseks ettevõtjate teadlikkust ja suunamiseks tähelepanu korrupsiooni ennetamisega seotud teemadele**, korraldatakse teavitus- ja aruteluseminare, sh vene keeles, lisatakse korrupsiooniga seotud küsimused [vastutustundliku ettevõtluse indeksisse](#), täiendatakse [korrupsiooni](#) veebilehte metoodikatega, mis aitab ettevõtetel hinnata korrupsiooniriske ja parandada ennetussüsteeme, korraldatakse juhtimiskoolitusi³¹, sealhulgas riigi ja omavalitsuse asutatud eraõiguslike juriidiliste isikute juhtidele.

³¹ Nt võib kaaluda ISO juhtimissertifikaadi ühe osana võimet maandada korrupsiooniriske.

22. Korruptsiooniuuringu kohaselt erinevad eestlaste ja mitte-eestlaste korruptsiooniteadlikkus ja -valmidus ning korruptsiooni taunimine, kusjuures mitte-eestlaste arusaamad tekitavad rohkem muret. Ka nooremad inimesed suhtuvad korruptsiooni sallivamalt. Nende suurema korruptsioonivalmiduse põhjus võib seisneda muu hulgas töigas, et üldhariduskoolides on korruptsiooniteemadele vähe tähelepanu pööratud. Vene ajakirjanikud teavad korruptsioonist vähem kui eesti kolleegid ja ka venekeelset uurivat ajakirjandust on vähem. Kui olukord selles vallas paraneks, kasvaks ka inimeste korruptsiooniteadlikkus. **Inimeste korruptsiooniteadlikkuse suurendamiseks ja hoiakute kujundamiseks** valmistatakse ühiskonnaõpetuse tundides kasutatavad näidiskujud (sh venekeelsete subtiitritega) ja juhendmaterjalid, tõlgitakse korruptsiooninfot vene keelde ja levitatakse seda venekeelsetes kanalites³², edendatakse ajakirjanike (sh venekeelsete) korruptsiooniteadlikkust ja oskust korruptsioonijuhtumeid kajastada³³.

Uurimisasutuste uurimisvõimekuse arendamine ja julgeolekut ohustava korruptsiooni ärahoidmine

23. Uurimisasutuste korruptsiooniuurimise võimekusele pöörati tähelepanu juba eelmistes strateegiates, ent suurt muutust ei saavutatud, v.a prokuratuuris, kus määrati ametisse eriasjade prokurörid, ja kapo uurimisalluvuse suurendamisega. Praeguseks on politsei- ja piirivalveametisse loodud keskne korruptsioonivastase võitluse üksus³⁴, kus 2013. aasta lõpuks on ette nähtud 31 ametnikku, mis on mõne aasta tagusest mitu korda rohkem. Seega on olukord tublisti paranenud. Sellest hoolimata tuleb arendada politsei ja teiste õiguskaitseasutuste menetlus- ja analüüsisuutlikkust.

³² Nt <http://rus.delfi.ee/>, www.seti.ee, <http://www.ruskoeradio.fm/>, <http://r4.err.ee/>.

³³ Nt võib kaaluda venekeelsele meediale korruptsioonijuhtumite tuvastamise või oskusliku kajastamise auhinna loomist ja selle väljaandmist Korruptsioonivaba Eesti poolt.

³⁴ Üksus loodi 01.09.2011, alates 2012. aastast on see keskkriminaalpolitsei korruptsioonikuritegude büroo.

24. **Korruptsioonikuritegude uurimise analüüsivõime kasvatamiseks** võetakse politsei- ja piirivalveametisse tööle korruptsioonikuritegude menetlemisele spetsialiseerunud menetlejaid ja ringkonnaprokuratuuridesse samasuguste ülesannetega prokuröre. Et suurendada kriminaaltulu tuvastamise võimekust, tagatakse politsei- ja piirivalveametis piisav arv selle valdkonna eksperte. Samuti arendatakse riskianalüüsi metoodikat (sh arvestades erasektori korruptsiooni avaldumist) ja tehakse regulaarseid riskihindamisi. Arendatakse infosüsteemi E-arest ja luuakse volitusnorm, mis võimaldab menetlejal³⁵ saada ühe päringuga infot menetlusosaluse isiku konto, volituse ja lepingulise suhte olemasolu või puudumise kohta. Suurendatakse riigisisest ja rahvusvahelist koostööd, sh korraldatakse rahvusvaheline korruptsioonikonverents, mis keskendub parimate praktikate levitamisele ja uurimismeetodite õppimisele.

25. **Välis-, sise- ja majandusjulgeolekut ohustava korruptsiooni ärahoidmiseks** pööratakse erilist tähelepanu õiguskaitseasutuste ja riigikaitsestruktuuride korruptsioonile. Fookuses on ka suuremahuliste välisfinantseeringute ja riigihangete ning strateegiliste otsustustega seotud korruptsiooni tõkestamine infrastruktuuri-, energeetika-, transpordi-, IKT-, kaitsetööstus- ja meditsiini-sektoris.

Uuringud ja analüüsid

26. Korruptsioonivastase poliitika kavandamise ja hindamise lahutamatu osa on sotsioloogilised uuringud. **Saamaks infot korruptsiooni ulatuse ja väärtushoiakute kohta, tehakse järgmised uuringud:**

- 1) korruptsiooni ulatuse, leviku tajumise ja eetiliste hoiakute väljaselgitamiseks ja poliitika mõju hindamiseks kordusuuring „Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring“;

³⁵ Krediidiasutuste seaduse § 88 lõike 5 järgi.

- 2) ametnike väärtushoiakute ja igapäevatööga seonduvate peamiste eetiliste konfliktide, probleemide ja ootuste väljaselgitamiseks kordusuuring "Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses" (regulaarselt);
- 3) erasektori korrupsiooni ulatuse ja avaldumisvormide teadasaamiseks erasektori korrupsiooni uuring, mis muu hulgas selgitab erasektori korrupsiooni mõistet (sellele tuginedes lepitakse ettevõtlusorganisatsioonidega kokku, mida käsitletakse erasektori korrupsiooni all);
- 4) valdkondliku korrupsiooniennetuse edendamiseks teatud valdkondade pettusi ja korrupsiooniriske selgitavad uuringud, esmajärjekorras hariduses, sest korrupsiooniuuringu järgi on Eesti inimesed kogenud keskmisest rohkem korrupsiooni just lasteaia, kooli ja ülikooliga seoses.

27. Korrupsioonivastase poliitika, meetmete ja seaduste mõju analüüsimiseks tehakse järgmised uuringud:

- 1) tervishoiuvaldkonna järelevalve piisavuse analüüs;
- 2) riigikogu korrupsioonivastase erikomisjoni tegevuse eesmärkidele vastavuse analüüs, sh huvide deklaratsioonide järelevalve analüüs;
- 3) korrupsioonivastase seaduse kohaldamise rakenduspraktika ja mõjude analüüs, milles hinnatakse tegevus- ja toimingupiirangute ning erandite ja huvide deklareerimise rakendamist ja mõju korrupsiooni ennetamisele;
- 4) kooli- ja lasteaiaõpetajate kutse-eetika normide kehtestamiseks olemasolevate koodeksite analüüs ning nende täiendamise ja täitmise tagamise ettepanekud;
- 5) korrupsiooniga ühiskonnale tekkiva kahju analüüs, milles uuritakse korrupsiooni rahalist ja mainekahju ning menetlemiseks kulunud ressursi;
- 6) omavalitsuste sisekontrollisüsteemi rakendamise analüüs;
- 7) e-demokraatia kasutusvõimaluste analüüs, milles uuritakse, kuidas saavad riik ja omavalitsused kaasata inimesi ja muuta õigusloomeprotsessi läbipaistvamaks, tagades sealhulgas IKT-lahenduste kasutajasõbralikkuse;
- 8) koos riigikoguga valmiv analüüs riigikogu liikmete hilisema töökoha- piirangu vajaduse kohta (GRECO soovitus);

- 9) huvide deklaratsioonides esitatavate avalike andmete regulaarne analüüs korrupsiooniohtlikumate ametite puhul (nt kohtunikud, prokurörid), tagades seeläbi järelevalve huvide deklaratsioonide üle (GRECO soovitus);
- 10) korrupsiooniuurimise võimekuse jälgimiseks iga-aastane lühianalüüs, milles uuritakse korrupsioonimenetluste osakaalu, uurijate oskusi ja motivatsiooni.

TÄITMINE JA HINDAMINE

28. Korrupsioonivastast poliitikat juhib ja strateegia elluviimist koordineerib justiitsministeerium. Strateegiat viivad ellu kõik ministeeriumid ja valitsusasutused, eelkõige haridus- ja teadusministeerium, kaitsepolitsei, majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, politsei- ja piirivalveamet, prokuratuur, rahandusministeerium, riigikantselei, riigikogu kantselei, siseministeerium ja sotsiaalministeerium.
29. Strateegia elluviimisel ja hindamisel tehakse koostööd vabaühendustega, ettevõtlusorganisatsioonidega (nt kaubandus-tööstuskoda, tööandjate keskkliit, teenusmajanduse koda, vastutustundliku ettevõtluse foorum), omavalitsuste ja nende esindusorganisatsioonidega, patsientide esindusorganisatsioonide, tervishoiutöötajate ja -teenuse osutajate ühenduste, haridustöötajate ühenduste ja teistega.
30. Seni on olnud vajakajäämisi valdkondlikus korrupsiooni ennetamises. Igal valdkonnal (keskkond, tervishoid jne) peaksid olema korrupsiooni ennetamise meetmed, mille täitmise eest vastutab valdkonna ministeerium. Korrupsioonivastane seadus paneb riigiasutustele ja omavalitsustele kohustuse tagada asutustes korrupsiooni ennetamise teadlikkus ja kohustustest kinnipidamise kontroll (§ 3 lg 3). **Korrupsioonivastase poliitika edukamaks juhtimiseks määratakse igas ministeeriumis korrupsiooni ennetamist koordineeriv isik, kes muu hulgas on strateegia täitmise kontaktisik ja kelle ülesanne on koordineerida korrupsioonivastast poliitikat ja tagada korrupsioonivastase strateegia meetmete täitmine oma**

ministeeriumis ja selle haldusalas.³⁶ Eialgu määratakse nende ministeeriumide koordinaatorid, kes vastutavad strateegia rakendusplaani tegevuste täitmise eest, ja kui arengukava täiendatakse vastutavate ministeeriumidega, määratakse ka neis koordinaatorid.

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

32. Strateegia täitmisega seotud asutused esitavad justiitsministeeriumi nõudmisel justiitsministeeriumile kirjalikult andmed meetmete ja tegevuste kohta. Justiitsministeerium koostab selle põhjal meetmete ja tegevuste elluviimise aruande ja hindab strateegia elluviimise tulemuslikkust. Lühiaruanne strateegia täitmise kohta esitatakse iga aasta märtsis vabariigi valitsusele heakskiitmiseks, mis sisaldab ülevaadet tegevustest, rakendusprobleemidest ja kuludest. Põhjalik aruanne strateegia täitmise kohta esitatakse vabariigi valitsusele 2017. aasta märtsis, milles hinnatakse põhjalikumalt strateegia mõjusid valdkonnale ja sihtrühmadele.

33. Arengukava täitmise lõpparuande koostamiseks esitavad strateegia täitmisega seotud asutused justiitsministeeriumi soovil justiitsministeeriumile kokkuvõtte oma vastutusallasse jäävate terve perioodi meetmete ja tegevuste elluviimise kohta hiljemalt 1.02.2021. Justiitsministeerium koostab meetmete ja tegevuste elluviimise koondaruande koos hinnanguga strateegia elluviimise tulemuslikkuse kohta ja esitab selle hiljemalt 31.05.2021 vabariigi valitsusele heakskiitmiseks.

34. Arengukava tegevused koos vastutajate ja eelarvega esitatakse rakendusplaanis. Igal aastal esitatakse vabariigi valitsusele järgmise nelja aasta strateegia rakendusplan. Arengukava ja rakendusplaani täiendamise ettepanekud esitatakse valitsusele koos arengukava täitmise aruandega. Rakendusplaani tegevused peavad kajastuma ministeeriumide ja teiste valitsusasutuste tööplaanis.

35. Strateegia koostamisel ja täitmisel lähtutakse teiste valdkondade arengukavadest ja rahvusvahelistest dokumentidest, eelkõige [kriminaalpoliitika arengusuundadest aastani 2018](#), [õiguspoliitika arengusuundadest aastani 2018](#), [riigikogu julgeolekupoliitika alustest](#), [vabariigi valitsuse tegevusprogrammist](#), [Eesti infoühiskonna arengukava 2020 koostamise ettepanekust](#), [Euroopa Komisjoni korruptsioonivastase poliitika põhimõtetest](#), [GRECO soovitudest Eestile](#).

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

³⁶ Vt joonist lisa 2 „2013–2020. aasta korruptsioonivastase strateegia elluviimise juhtimine“.