

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Sotsiaalteaduskond

Õiguse instituut

Tõnis Gents

KORRUPTSIOONIVASTASES SEADUSES SÄTESTATUD AMETIISIKU KEELUD
KORRUPTSIOONI VÄLTIMISEL

Magistritöö

Juhendaja: Toomas Plaado, MA

Kaasjuhendaja: Kari Käsper, MA

Tallinn 2014

Deklareerin, et käesolev magistritöö,
mis on minu iseseisva töö tulemus,
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Üliõpilane Tõnis Gents

“ “ 201...

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja Toomas Plaado, MA

“ “ 201...

Kaasjuhendaja Kari Käsper, MA

Kaitsmisele lubatud “ “ 201...

Õiguse instituudi magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

.....

SISUKORD

LÜHENDID	4
SISSEJUHATUS	5
1. KORRUPTSIOON KUI SOTSIAALNE NÄHTUS	8
1.1 Korruptsiooni liigitamine	13
1.2 Korruptsiooni vormid	14
1.3 Korruptsiooni kriminoloogilised tekkepõhjused	17
2. KORRUPTSIOONIVASTANE PREVENTSIOON	23
2.1 Erinevad korruptsioonivastased keelud	26
2.2 Eetikakoodeks	29
2.3 Majanduslike huvide deklareerimine	32
3. KORRUPTSIOONIVASTANE REGULATSIOON EESTIS	34
3.1 KVS-i regulatsioonide võrdlus	38
3.2 Riigikohtu olulisemad seisukohad normide tõlgendamisel	46
3.3 Kehtiva KVS-i ametiiskute keeldude regulatsiooniala	49
4. MEEDIAJUHTUMITE TUVASTAMINE JA INTERVJUUD	53
4.1 Meediakajastused	54
4.2 Juhtumitüüpide sidustamine intervjuudega	60
4.3 Ettepanekud	65
KOKKUVÕTE	67
RESUME	69
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	71
LISA 1. Euroopa Parlamendi liikmete majanduslikke huve ja huvide konflikti käsitlev käitumis- juhend	80
LISA 2. Intervjuud	86

LÜHENDID

ACFE- Atesteeritud Finantspettuste Uurijate Assotsiatsioon

ATS- avaliku teenistuse seadus

EIK- Euroopa Inimõiguste Kohus

EKS- erakonnaseadus

GRECO- Euroopa Nõukogu juures asuv korrupsioonivastane riikide ühendus

KarS- karistusseadustik

KarSRS- karistusseadustiku rakendamise seadus

KrMS- kriminaalmenetluse seadustik

KS- kohtute seadus

KVTS- kaitseväeteenistuse seadus

KVS- korrupsioonivastane seadus

ProkS- prokuratuuriseadus

PS- Eesti Vabariigi põhiseadus

RHS- riigihangete seadus

RK- Riigikohus

RKHK- Riigikohtu halduskolleegium

RKKK- Riigikohtu kriminaalkolleegium

RKPJK- Riigikohtu põhiseadusliku järelevalve kolleegium

RKÜK- Riigikohtu üldkogu

OECD- Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

VTMS- väärteomenetluse seadustik

ÜRO- Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

SISSEJUHATUS

Korruptsioon on sotsiaalne nähtus. Erinevatel ajaperioodidel ja ühiskondades on taunitud korruptsiooni erinevalt. Isegi tänapäeval suhtutakse korruptsiooni mitmeti, mis avaldub kõige selgemalt selles, milline osa korruptiivsest käitumisest on õiguslikult reguleeritud ja kriminaliseeritud. Milliseid tegevusi kriminaliseerida, sõltub konkreetsest riigi seadusandjast. Sealjuures ei saa kunagi unustada korruptsiooni laiemat tähendust. Inimesed tajuvad korruptsiooni erinevalt. Ühe inimese jaoks tähendab korruptsioon ametiisikule hinnalise kingituse tegemist, mis teise inimese jaoks võib olla tavapärane viisakusavaldus. Mõnes ühiskonnas võetakse kingituse tegemist kui austusavaldust, rituaali ning selle tegemata jätmist ja vastuvõtmist peetakse solvanguks.

Eestis on pälvinud teravat kriitikat erakondade hägune rahastamine. Aset on leidnud kaks suuremat rahastamiskandaali. Niinimetatud Silvergate skandaal 2012.a mais, mille keskmes oli Silver Meikari ajakirjanduses avaldatud väited teadmata päritolu raha annetamisest Reformierakonnale. Pärast seda järgnes 2013.a sügisel Eesti Keskerakonna rahastamise skandaal. Endine keskerakondlane Tarmo Lausing annetas enda väidete kohaselt peale noortekogu juhi kohalt taandumist erakonnale raha, mille päritolu ta ei teadnud. Need skandaalid tekitasid tõsiseid kahtlusi erakondade rahastamise õiguspärasuses, läbipaistvuses, poliitika usaldusväärsuses ja äraostmatuses, mis näitas, et antud valdkond ei ole õiguslikult piisavalt reguleeritud.

Paljud korruptsioonimaigulised juhtumid võivad jääda halli piiripealsesse tsooni, millele on raske anda ühest õigusliku hinnangut. Kuigi seadusandja ei ole selliseid tegevusi kriminaliseerinud, võib vaatamata valdav osa inimesi selle hukka mõista. Olgu selleks ravimifirmade poolt arstidele hüvitamisele kuuluvad kallid reisirid, tagamõttega seminaride korraldamine ametiisikutele, intensiivne huvigruppide lobitöö tegemine seaduste väljatöötamisel või hoopis ametiisikute poolt suurtes väärtustes garantiikirjade andmine, olematute tööülesannete eest preemiade maksmine.

01.04.2013.a jõustus Eestis korruptsioonivastane seadus (edaspidi KVS), mis asendas 1999.a samanimelise seaduse. Seaduse eesmärgiks on tagada avaliku ülesande aus ja erapooletu

täitmine. Uus regulatsioon tõi kasutusele seaduses seni tundmatuid mõisteid: ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju, siseteabe korruptiivne kasutamine. Tutvudes uue regulatsiooniga, ei saa järeldada, et kõik eelnevalt ülestõstatatud korruptsioonivastase võitlusega seotud probleemid lahenevad.

Kuni 31.03.2013.a kehtinud KVS-i sätteid tunnistas Riigikohus (edaspidi RK) mitmel korral põhiseadusega vastuolus olevaks. Osa seaduses sätestatud piiranguid ei vastanud RK hinnangul proportsionaalsuse põhimõttele. Samuti kehtiva KVS-i ametiisikutele laienevad keelud võivad olla põhiõiguste riive osas liiga intensiivsed. RK on mitmetes lahendites kinnitanud, et põhiõiguse piirang on proportsionaalne üksnes siis, kui abinõu on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ning mõõdukas.

Lisaks sellele võivad 01.04.2013.a jõustunud KVS-i ametiisikutele laienevates keeldudes uute mõistete kasutamine raskendada praktikas regulatsioonist ühest arusaamist ja tekitada probleeme normide sisustamisel. Meelevaldne normi sisustamine omakorda kaugendab tõlgendust piirangu tegelikust eesmärgist ja põhjustab segadust.

Autor sõnastab magistritöö probleemina, kas alates 01.04.2013.a jõustunud KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätestatud ametiisikutele laienevad keelud tagavad korruptsiooni ennetamisel vajaliku õigusselguse.

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada alates 01.04.2013.a jõustunud KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätestatud ametiisikutele laienevate keeldude õiguslikud probleemid, ulatus ja pakkuda välja lahendused võimalikele kitsaskohtadele.

Probleemi igakülgselt uurimiseks püstitab autor hüpoteesi, kuivõrd alates 01.04.2013.a jõustunud KVS-i § 3 lg 1 p 1-5 ametiisikule laienevad keelud ei ole piisavalt õigusselged, siis tekitab nende sisustamine praktikas raskusi, mis raskendab KVS-i rakendamist.

Hõlbustamaks magistritöö eesmärgi saavutamist sõnastab autor uurimisküsimusena, kas alates 01.04.2013.a jõustunud KVS § 3 lg 1 p 1-5 keeldude regulatsioon Eestis on piisav korruptsiooni igakülgselt ennetamiseks. Uurimisülesanneteks on selgitada korruptsiooni määratlust ja korruptsioonivastast õiguslikku regulatsiooni Eestis ja kaardistada KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätestatud keeldude regulatsiooni puudused. Lisaks on uurimuse ülesanneteks selgitada korruptsiooni

mõistet ja selle kahjulikkust, välja tuua korruptsiooni ennetusmeetmete regulatsioon KVS-i näitel.

Magistritöös kasutatakse võrdlevat uurimismeetodit ja kvalitatiivseid intervjuusid. Teoreetiline osa tööst tugineb valdkondlikul kirjandusel ja õigusaktidel. Autor annab töös ülevaate valdkonda puudutavatest RK lahenditest, mis on siduvad õigusnormide tõlgendamisel ja analüüsib meedias kajastatud elulisi kaasusi.

Kuna korruptsiooni uurimisvaldkond on väga lai ja mitmetahuline, vaatleb autor magistritöös peamiselt alates 01.04.2013.a jõustunud KVS-i paragrahv kolme, milles reguleeritakse ametiisiku ja avalikku ülesannet täitva asutuse kohustusi. Autor analüüsib, millised on nende sätete puudused või tugevused, võrreldes varem kehtinud KVS-ga. Autor püüab välja selgitada paragrahv kolmes kirjeldatud normide seadusandja tahte ning leida, milliseid elulisi kaasusi need sätted lahendavad või jätavad lahendamata. Samuti hindab autor nende sätete kohaldamisel praktikas esile kerkivaid võimalike õiguslike probleeme ja koostoimet teiste seadustega. Vastavalt uurimuse tulemustele teeb autor vajadusel ettepanekuid seadusmuudatusteks.

Käesolev uurimus on jaotatud neljaks peatükiks. Esimeses peatükis vaadeldakse korruptsiooni kui uurimisobjekti, uuritakse korruptsiooni liigitust ning avaldumisvormi. Teises peatükis selgitatakse korruptsioonivastast preventsiiooni, tuntumaid preventsiiooni meetodeid. Kolmandas peatükis võrreldakse kehtiva ja varem kehtinud KVS-i keeldude regulatsiooni ja tuuakse välja valdkonnaga seotud RK praktika, RK olulisemad seisukohad normide tõlgendamisel ning hinnatakse ametiisikute keeldude regulatsiooni. Neljandas peatükis vaadeldakse meedias avaldatud juhtumeid ja analüüsitakse intervjuude tulemusi, selgitatakse välja keeldude regulatsiooni probleemsed kohad ja pakutakse neile lahendusi. Uurimus on koostatud 2014.a detsembri andmete seisuga. Intervjuud on läbi viidud valdkonna spetsialistidega.

1. KORRUPTSIOON KUI SOTSIAALNE NÄHTUS

Korruptsiooni kriminaalõigusliku legaaldefiniitsiooni ei leidu paljudes Euroopa kriminaalkoodeksites. Selle asemel kasutatakse funktsionaalset lähenemist. See tähendab, et seadusandja on määratlenud üksikkoosseisud, nagu altkäemaksu andmine, altkäemaksu võtmine, ametiisiku poolt omastamine, hääle ostmine, mõjuvõimuga kauplemine jms. Sellisel juhul mõeldakse korruptsiooni all kõiki neid sätestatud kuritegusid.¹

Selleks, et korruptsiooni avaldumist paremini uurida, on võetud kasutusele mitmeid korruptsiooni definiitsioone. Kuigi arutelud korruptsiooni kohta kasutatava definiitsiooni üle jätkuvad, jagatakse valdavalt järgmisi rõhuasetusi, et see on avaliku võimu kuritarvitus, motivatsioon saada isikliku rahalist või poliitilist tulu ja sellel nähtusel on kahjulikud tagajärjed ühiskonnale.² Korruptsioon sisaldab võimu kuritarvitamist, täpsemalt ühiskondlike rollide kuritarvitamist.³ Korruptsiooni üks tuntmeid definiitsioone on usaldatud võimu kuritarvitamine isikliku kasu eesmärgil.⁴ Seda seletust on kasutanud ka rahvusvaheline korruptsioonivastasele tegevuse toetamise ja arendamisele orienteeritud organisatsioon Transparency International.⁵

Sõltumata konkreetsest korruptsiooni määratlusest iseloomustab korruptsiooni tagajärgede kahjulikkus ühiskonnale.⁶ See võib avalduda mitmetes vormides, nagu näiteks konkurentsi kahjustamine, turu moonutamine, usalduse kaotamine avaliku võimu vastu. Korruptsioonikahjud sisaldavad ebasoodsaid tingimusi majanduslikule arengule, ressursside valepaigutust, kasvavat sissetulekute ebavõrdsust.⁷

¹ Filimonov, V. Korruptsiooni defineerimisest korruptsiooni preventsiiooni seisukohast. *Juridica VIII* /2000, lk 488.

² Soliman, H & Cable, S. Sinking under the weight of corruption: Neoliberal reform, political accountability and justice. *Current Sociology* (59: 735). SAGE Publications 2011, lk 736-737.

³ *Ibid.*, lk 739.

⁴ Sampson, S. Integrity Warriors: Global Morality and the Anti-corruption Movement on the Balkans. Ed by M. Johnston. *Public Sector Corruption. Volume 4. SAGE Library of Political Science.* SAGE Publications 2010, lk 316.

⁵ Prii, A . Kaljuvee, K. Pevkur, A. Ühing Korruptsioonivaba Eesti. Korruptsiooni ennetamine kohalikus omavalitsuses, 2012.

www.transparency.ee/cm/files/korruptsiooni_ennetamine_kohalikus_omavalitsuses_0.pdf (18.04.2014)

⁶ Kumar, C. R. Corruption, Development and Good Governance: Challenges for Promoting Access to Justice in Asia. *Michigan State Journal of International Law.* Vol. 16. Issue 3, 2008, lk 486.

⁷ Soliman & Cable, *op.cit.*

Korruptsiooni juured peituvad ühiskonna ressursside ebavõrdses jaotuses. Korruptsioon kahjustab õigluse reegleid ja annab mõnele inimesele eelised, mida teistel ei ole. Näiteks korrupeerunud valitsustel on vähem raha investeerimiseks enda projektidesse. Laiaulatuslik korruptsioon valitsemises võib viia alla riigi avaliku sektori töötajate palgad, millega tõuseb alamakstud töötajate surve kasutada riigi vahendeid ja võimu enda isiklikes huvides.⁸

Korruptsiooniuuringute autoriteet K.A Elliott on öelnud: „Levinud ja kontrollimatu korruptsioon pärsib majandusarengut ning õõnestab poliitilist legitiimsust. Väiksema leviku korral põhjustab korruptsioon ressursside raiskamist, ebavõrdsust ressursside jaotamisel, poliitilise konkurentsi vähenemist ning usaldamatust valitsuse suhtes. Võimalus valitsuse kõrgtasandil altkäemaksu anda ja saada suurendab ka valitsuskulusid, moonutab avaliku sektori vahendite jaotamist ning võib põhjustada infrastruktuuride kvaliteedi ohtlikku langust. Isegi suhteliselt väikesemahuline või tavapärase korruptsioon võib kärpida avaliku sektori tulusid, moonutada majandusvaldkonna otsuseid ja soodustada ühiskonda ohustavaid nähte, näiteks vee ja õhu saastamist või ohtlike ehitiste püstitamist.“⁹

Korruptsiooni ei esine ainult avalikus sektoris. Korruptsioon avaldub ka era- ja kolmandas sektoris, kus otsustusõigusega töötaja otsus ei lähtu mitte tööandja või äriühingu huvidest, vaid isiklikest¹⁰. Näiteks hangete eest vastutav projektijuht eelistab tööandja/juhtkonna teadmata meelega eest kindlaid ettevõtteid. Erasektori korruptsiooni puhul võib olla pakkujaks/andvaks pooleks ka äriühingu esindaja. Sellisel juhul tegutseb esindaja äriühingu huvides ja korruptiivseks tegevuseks võib olla olulisim ajend püüd maksimeerida ettevõtte kasumit, saades ühtlasi meelega andmisega töö ja eelis konkurentide ees. Lisaks võib tuua näite, kui ostujuht juhtkonna teadmata eelistab meelega saamise tõttu konkreetset tarnijat. Erasektoris tõstabki korruptsioon tehingute kulusid, suurendab pakkumiste hindu, tekitab majanduslikku kahju, suurendades kulutusi projektidele ning kahjustab ausat konkurentsi.¹¹ Tüüpiliste näidetena erasektori korruptsiooni kohta on välja toodud, kui müügiagent annab altkäemaksu kauba

⁸ Uslaner, E. M. Corruption. Ed by M. Johnston. Public Sector Corruption. Volume 3. SAGE Library of Political Science. SAGE Publications 2010, lk 365.

⁹ Korruptsioon ja korruptsioonivastane poliitika Euroopa Liiduga ühinemise protsessis. Korruptsioon ja korruptsioonivastane poliitika Eestis. Tõlkinud eesti keelde E. Vihterpal. Tallinn: Jaan Tõnissoni Instituut 2002, lk 15.

¹⁰ Penne, A. Siseministeerium. Turvalisuspoliitika 2013. issuu.com/siseministeerium/docs/turvalisuspoliitika_2013 (01.05.2014)

¹¹ Kooskora, M. Prii, A. Korruptsioonivaba Eesti. Korruptsiooni ennetamise käsiraamat erasektorile, 2011.

www.transparency.ee/cm/files/korruptsiooni_ennetamise_kasiraamat_erasektorile_web.pdf (05.05.2014)

sisseostjale või töötaja soodustab kasu saamise eesmärgil kaupade ostmisel endaga seotud ettevõtet.¹²

2014.a maailmamajanduse kuritegevuse uuring, mis viidi läbi erinevate organisatsioonide töötajate seas üle 95 riigi, näitas, et kõrgem altkäemaksu ja korruptsioonist teatamise protsent oli Aafrikas ja Ida-Euroopas. See protsent oli mõlemal puhul 39, millele järgnes Lähis-Ida 35%-ga. Põhja-Ameerikas oli vastav näitaja 14% ja Lääne-Euroopas 12%. Aafrika ja Lähis-Ida piirkonnad on olulised loodusvarade kaevandamise ja infrastruktuuri poolest. Sellistel tööstustel põhinevad majandused on traditsiooniliselt suurema pettuste ja korruptsiooni riskiga.¹³ Ühtlasi on näiteks mobiiltelefonide laialdasem kasutamine ka vähendanud korruptsiooni Aafrikas. Sellega suureneb korruptsioonijuhtumitest teatamise ja avastamise tõenäosus.¹⁴

RK on märkinud 25.01.2007.a lahendis nr 3-1-1-92-06 p 28, et korruptsioon kahjustab riigivõimu ausat ja õiguspärast toimimist ning tekitab reeglina ka konkurentsimoonutusi, mis omakorda tähendab võrdse kohtlemise põhimõtte (Eesti Vabariigi põhiseadus § 12 lg 1 esimene lause) rikkumist, on korruptsiooni vältimine, sh abstraktse korruptsiooniohu vähendamine õigusriiklikult aktsepteeritav põhiõiguste piiramise põhjus.¹⁵

Eesti korruptsioonivastase võimekuse uuringus on 2012.a sedastatud, et korruptsioon ohtlik, sest õhnestab õigusriigi aluseid ning head valitsemistava ja kahjustab erasektorit ning moonutab finantsturge. 2009. aasta Eurobaromeetri uuringu raames küsitletud eurooplastest 78% pidas korruptsiooni oma riigis suureks probleemiks.¹⁶ Rahvusvaheliselt tunnustatud konsultatsiooniteenuseid pakkuva ettevõtte Ernst & Youngi kogutud andmete põhjal leidis 2012.a nende pettuste uuringule vastanud 39% ettevõtete juhtidest, et korruptsioon ja altkäemaksud on saanud äritegevuses tavapäraseks ning selle osakaal kasvab.¹⁷ 2013.a aastal arvas analoogses uuringus sedasi juba 57% vastanutest.¹⁸

¹²Rose-Ackerman, S. U4 Anti-Corruption Resource Centre. Measuring Private Sector Corruption, 2007 www.u4.no/publications/measuring-private-sector-corruption/ (22.11.2014)

¹³PwC. Global Economic Crime Survey 2014. www.pwc.com/gx/en/economic-crime-survey/downloads.jhtml (22.11.2014)

¹⁴Ionescu, L. The Role of Technology in Combating Corruption. Economics, Management & Financial Markets (Vol. 8, Issue 3) 2013, lk 102.

¹⁵RKÜK 3-1-1-92-06

¹⁶Ühing Korruptsioonivaba Eesti. Eesti korruptsioonivastase võimekuse uuring, 2012. www.transparency.ee/cm/files/eesti_korruptsioonivastase_voimekuse_uuring_2012.pdf (18.04.2014)

¹⁷Ernst & Young. Growing Beyond: a place for integrity. 12th Global Fraud Survey, 2013.

Üldistatuna võib öelda, et korruptsioon on ühiskonnale ja riigile äärmiselt ohtlik, kuna ta hõlmab ühiskonna kõike kihte, erinevaid sektoreid, laostab ühiskonda ja riiki nii moraalselt kui ka rahaliselt. Korruptsioon põhjustab ebaratsionaalsete otsuste ja valikute tegemist, ohustades sellega demokraatiat tervikuna.¹⁹

Korruptsiooni iseloomustavad sõnad taandareng ja lagunemine. Korruptiivselt käituv inimene mandub, kui vajub oluliselt madalamale käitumisstandardile, võrreldes põlvkonna ja inimestega, kes teda ümbritsevad. See toob kaasa eemaldumise oma põhimõtetest ja languse kõrgematest väärtustest kollektiivses elus. Inimene ilma oma terviklikkusega on kaotanud fookuse elu korraldamisel. Selline inimene on tihti ebaaus ja ta muutub kergesti avalike ülesannete täitmisel manipuleeritavaks, keda on võimalik lihtsalt ära kasutada teiste erahuvides.²⁰

Korruptsioon vähendab ettevõtete tegevusvõimalusi, takistab reeglitest kinnipidajatel saada finantskapitali, kahjustab üldist ettevõtluskeskkonda. Tuues siia kõrvale üksiksiku, siis sellel tasandil mõjutab korruptsioon inimeste võimalusi, näiteks võimalust saada head töökohta, haridust. Ühiskonna tasandil võib kahjustada seadusandlust, inimõigusi. See toob kaasa inimeste heaolu langemise. Negatiivse näitena võib tuua Ukrainas 2013.a novembris alguse saanud rahutused. Demonstratsioonid Ukrainas kutsus esile kohtuvõimu mõjutatavuse ja vabade valimiste puudumise kõrval muuhulgas korruptsioon.²¹ Korruptsioon Ukrainas jätkuvalt probleemiks, mis on süvendanud ebavõrdsust, kahandanud avalikkuse usaldust riigiasutuste ja kohtusüsteemi vastu.²²

[www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-12-Global-Fraud-Survey/\\$FILE/ey-12th-global-fraud-survey.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-12-Global-Fraud-Survey/$FILE/ey-12th-global-fraud-survey.pdf) (22.11.2014)

¹⁸ Ernst & Young. Navigating today's complex business risks. Fraud Survey, 2013.

[www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Navigating_todays_complex_business_risks/\\$FILE/Navigating_todays_complex_business_risks.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Navigating_todays_complex_business_risks/$FILE/Navigating_todays_complex_business_risks.pdf) (22.11.2014)

¹⁹ Ühiskond ja korruptsioon. Tallinn: Jaan Tõnissoni Instituut 1998, lk 16.

²⁰ Euben, J. P. Corruption. Ed by M. Johnston. Public Sector Corruption. Volume 1. SAGE Library of Political Science. SAGE Publications 2010, lk 5.

²¹ United Nations Human Rights. Office of the High Commissioner for Human Rights. Report on the human rights situation in Ukraine, 2014.

www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/AnnexReportUkraine.pdf (22.11.2014)

²² United Nations Human Rights. Office of the High Commissioner for Human Rights. Report of the Special Rapporteur on minority issues, Rita Izsák, 2014.

www.ohchr.org/Documents/Issues/IEMinorities/A.HRC.28_MissionUkraine.pdf (22.11.2014)

Mitmed empiirilised uuringud on kinnitanud, et korruptsioon kahjustab välisinvesteeringuid ja pärsib majanduskasvu.²³ Korruptsiooniurija Paolo Mauro arvamusest nähtub, et on leitud konsensus järgmises: korruptsioon ja teised aspektid halvas valitsemises ning nõrgad institutsioonid avaldavad märkimisväärset ebasoodsat mõju majanduskasvule.²⁴

Seega on korruptsiooni kahjuliku mõju avaldumine ilmselge. Miks on vaja üldse korruptsiooni vastu võidelda? Sellele saab vastuse anda korruptsiooni negatiivsete tagajärgede põhjal. Juhul, kui korruptsiooni vastu võideldakse piisavate meetmetega, on korruptsiooni tekitatud kahju ühiskonnale märgatavalt väiksem. Näiteks Euroopa Komisjoni andmetel toob korruptsioon igal aastal Euroopa Liidu majandusele 120 miljardit eurot kahju.²⁵ Maailmapanga hinnangu järgi umbes 7% iga inimese tööjõu toodetud väärtusest kulutatakse korruptsioonile.²⁶

Korruptsiooni ei ole võimalik täielikult kaasaegsest ühiskonnast välja juurida. Seega ei saa tõsiselt võtta poliitikute retoorikat, et võimule saades tehakse korruptsioonile lõpp, mis tähendaks selle nähtuse likvideerimist. See omakorda ei tähenda seda, et tuleb kergekäeliselt loobuda korruptsioonivastasest võitlusest. Korruptsiooni vastu annab võidelda ühiseselt. Efektiivne korruptsioonivastane võitlus piirab muuhulgas kallutatud ja isiklikes huvides otsuste tegemist, millega tagatakse suurem rahva usaldus avaliku võimu vastu. Kogukonna usaldus võimu vastu on demokraatia seisukohalt oluline. Osa korruptsioonikuritegudega võib kaasneda ka oht riigi julgeolekule.²⁷ Mõjusate korruptsioonivastaste meetmetega vähenevad korruptsiooni põhjustatud majanduslikud kahjud.

²³ Stachowicz-Stanusch, A. The Relationship Between National Intellectual Capital and Corruption: A Cross-national Study. *Journal of Business Economics and Management* (Vol.14, Issue 1) 2013, lk 114-115.

²⁴ Bukovansky, M. The Hollowness of Anti-corruption Discourse. Ed by M. Johnston. *Public Sector Corruption. Volume 4, op. cit.*, lk 354.

²⁵ Euroopa Komisjon. Euroopa Liidu korruptsiooniraport, 2014. ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf (18.04.2014)

²⁶ Riigikogu. Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri (192 SE).

www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee& (05.05.2014)

²⁷ Penne, *op.cit.*

1.1 Korruptsiooni liigitamine

Korruptsiooni kui sotsiaalse nähtuse kohta on kasutusel mitmeid määratlusi. Milliseid tegevusi kriminaliseerida, sõltub konkreetsest riigi seadusandjast. Sealjuures ei saa kunagi unustada korruptsiooni laiemat tähendust. Ühe inimese jaoks tähendab korruptsioon näiteks ametiisikule hinnalise kingituse tegemist, teise inimese jaoks, aga tavapärasest viisakuseavaldust. Korruptsiooni juriidiline määratlus ja inimese arusaam korruptsiooni sisust võivad tihti kattuda, aga mitte alati. Korruptsiooni ühtse definitsiooni puudumine teeb selle sotsiaalse nähtuse uurimise keeruliseks.

Korruptsiooni on võimalik liigitada erinevate tunnuste järgi. Näiteks ulatuse ja taseme järgi liigitatakse korruptsiooni suurkorruptsiooniks (*grand corruption*) ja pisikorruptsiooniks (*petty corruption*).²⁸ Suurkorruptsioon hõlmab tavaliselt kõrgemaid ametiisikuid, olulisemaid otsuseid, olulisemaid lepinguid ja suuri rahavooge või summasid. Pisikorruptsioon tähendab korruptsiooni erasektoris või hõlmab madalama astme ametiisikuid, väikseid rahavooge ja summasid ning rutiinsete teenuste osutamist ja kaupade pakkumist.²⁹ Korruptsiooni liigituse kohta kasutatakse veel analoogset käsitlust väike ja suur korruptsioon.³⁰

Korruptsiooni on võimalik liigitada ka süsteemsuse alusel. Süsteemsuse alusel liigitatakse korruptsiooni süsteemseks (*systemic corruption*) ja süsteemituks korruptsiooniks (*non-systemic corruption*). Süsteemse korruptsiooni puhul on tegemist organisatsiooni korrumppeerumisega tervikuna. Mittesüsteemse korruptsiooni puhul on tegemist korrumppeerumisega üksikisiku tasemel.³¹

Korruptsiooni hulgas eristatakse poliitilist korruptsiooni. Poliitiline korruptsioon on poliitilise mandaadi kasutamine isiklike või kildkondlike huvide realiseerimiseks viisil, mis on vastuolus avalike huvidega ning neid kahjustav.³² Poliitilist korruptsiooni peetakse üheks tõsisemaks, sest

²⁸ Barr, J.V. Pinilla, E.M. Finke, J. Legal Perspective on the Use of Models in the Fight against Corruption. South Carolina Journal of International Law and Business (Vol. 8, Issue 2) 2012, lk 271.

²⁹ Ühiskond ja korruptsioon, *op.cit.*, lk 14.

³⁰ Ühing Korruptsioonivaba Eesti. Korruptsiooni olemus.

www.transparency.ee/cm/korruptsiooni-olemus-0 (22.11.2014)

³¹ Ühiskond ja korruptsioon, *op.cit.*, lk 14.

³² Ühing Korruptsioonivaba Eesti. Mis on poliitiline korruptsioon? 2012.
www.transparency.ee/cm/files/poliitiline_korruptsioon.pdf (18.04.2014)

see võib levida edasi teistesse eluvaldkondadesse ja sellel võib olla otsene oht põhiseaduslikele väärtustele.³³ Poliitilise korrupsiooni võib paigutada suure korrupsiooni alla.

Tartu Ülikooli kriminoloogia professor Jüri Saar väljendanud arvamuse, et „poliitiline korrupsioon on seotud poliitilise kultuuriga, mis aktsepteerib ametist tulenevate õiguste kasutamist erahuvides (nt hüvede saamisel, võimupositsiooni kindlustamisel) ning ei pea seda teatavates piirides keelatuks ega ka ebaetiliseks /.../ Poliitilise korrupsiooni tase võib olla kohalik või üleriigiline olenevalt sellest, millise võimupositsiooni vastavat poliitilist kultuuri esindav kooslus on saavutanud. Sel tasemel poliitilise korrupsiooni puhul kasutavad parteid enda huvides üldiseks kasutamiseks ja hüvanguiks ette nähtud ressursse, sest märkamatult leiab aset parteide ja ühiskonna huvide samastamine ja segiajamine.”³⁴

Käesolev alapeatükk andis üldise ülevaate korrupsiooni liigitusest. Korrupsiooni saab liigitada erinevate parameetrite järgi. Suurkorruptsioon hõlmab tavaliselt kõrgemaid ametiisikuid, olulisemaid otsuseid, olulisemaid lepinguid ja suuri rahavooge või summasid. Pisikorruptsioon tähendab korrupsiooni erasektoris või hõlmab madalama astme ametiisikuid, väikseid rahavooge ja summasid. Kasutatakse veel analoogselt väikse ja suure korrupsioon liigitust. Süsteemsuse alusel liigitub korrupsioon süsteemseks ja süsteemituks. Poliitiline korrupsioon on poliitilise mandaadi kasutamine isiklike või kildkondlike huvide realiseerimiseks viisil, mis on vastuolus avalike huvidega ning neid kahjustav. Järgnevalt vaatleb autor erinevaid korrupsioonivorme.

1.2 Korrupsiooni vormid

Korrupsioon võib avalduda ühiskonnas erinevates vormides. Kuna puudub ühtne korrupsiooni definitsioon, ei ole ka üldkehtivat ammendavat liigitust korrupsiooni vormidest.³⁵ Korrupsiooni alla võib paigutada järgmisi vorme: altkäemaksu/pistise andmine ja võtmine, häälte ostmine, mõjuvõimuga kauplemine, ametiisiku poolt omastamine ja kelmus,

³³ Cananche, D. Allison, M.E. Perceptions of Political Corruption in Latin American Democracies. Latin American Politics & Society (Vol. 47, Issue 3) 2005, lk 91-92.

³⁴ Saar, J. Postimees. Poliitiline korrupsioon: tavanorm, maitseväärtus või süütegu? 2012. arvamus.postimees.ee/854392/poliitiline-korrupsioon-tavanorm-maitsevaaratus-voi-suutegu (22.11.2014)

³⁵ Vargas-Hernández, J.G. The Multiple Faces of Corruption: Typology, Forms and Levels. Contemporary Legal & Economic Issues 2011, lk 270.

onupojapoliitika, oskus- ja siseteabega kauplemine, parteide varjatud rahastamine, pöörduste efekt ning riigi riisumine.³⁶

Enamik kaasaja sotsiaalteadlasi käsitlevad poliitilist korrupsiooni kui teatud ametnike küsimust, kes rikuvad oma avalikku usaldust, asetades isikliku kasu ülespoole avalikke ülesandeid, kui kodanikuühiskonna kõlbelisuse üldist kaotust. Juhul, kui korrupsioon puudutab vaid üksikute inimeste suutmatust järgida bürokraatlikku korrektsust, siis saab selle probleemi kergesti lahendada neid ametipositsioonilt eemaldades.³⁷

Ühing Korruptsioonivaba Eesti on toonud välja poliitilise korrupsiooni peamiste avaldumisvormidena:

- 1) altkäemaksude nõudmine või võtmine ettevõtetelt, tuginedes ähvardustele või poliitiliste teenete müügile;
- 2) nepotism ehk onupojapoliitika riigiametite jagamisel (sh riigiettevõtete juhtorganitesse erakondlikult ustava, kuid vähese kompetentsiga või huvide konfliktis olevate isikute nimetamine võimu põlistamise või isikliku kasu eesmärgil);
- 3) erakondade varjatud rahastamine, mille käigus lubatakse rahastajatele maksete eest vastuteeneid või poliitilist soosingut (näiteks soosivat seaduseelnõu menetlusprotsessi või mõjupositsiooni riigi äriühingu juhtorganisis);
- 4) apoliitiliste ametikohtade politiseerimine teiste korruptiivse tegevuste varjamiseks või avalike ressurside üle kontrolli saavutamiseks, et neid isiklikes või kildkondlikes huvides kasutada;
- 5) häälte ostmine ja valimistulemuste võltsimine;
- 6) äärmusliku vormina riigi kaaperdamine ehk riigi omastamine.³⁸

Õigusteoreetikute vahel on saavutatud valdavalt üksmeelne kokkulepe selles, et süstemaatilise korrupsiooni allikas asub teatavates ebavõrdsuse mustrites. Piiratud tähenduses nõuab enamus korrupsiooni individuaalseid moraalseid valikuid ja sõltub inimese võimest ahnuse ja kurjuse järele, siiski riigi korrupsioon tuleneb individuaalse inimloomuse vastastikusest toimest süstemaatilise ja lakkamatu ebavõrdsusega jõukuse, võimu, staatuse osas. Sellise ebavõrdsuse

³⁶Justiitsministeerium. Korruptsioonivormid, 2014.

www.korruptsioon.ee/et/mis-korruptsioon/korruptsioonivormid (05.05.2014)

³⁷ Euben, *op.cit.*, lk 21.

³⁸ Ühing Korruptsioonivaba Eesti, *op.cit.*

korral on teatud isikute grupid faktiliselt või õiguslikult sanktsioneerinud ligipääsuprioriteedi rikkusele, võimule ja staatusele.³⁹

Kollektiivne korrupsioon on korrupsiooni vorm, mis tekib siis, kui grupp korrumppeerunud inimesi konspireerivad ja mängivad omavahel kokku, ajades taga isiklike huve avalike kulude arvelt. Kollektiivne korrupsioon ei ole individuaalne käitumine, vaid seda iseloomustab kollektiivne tegevus, millega kaasneb tihti uuenduslikus, ulatuslikum planeerimine, koostöö ja teised organisatsioonilised põhimõtted ilma eetiliste ja seaduslike piiranguteta.⁴⁰ Tartu Ülikooli kriminoloogia professor Jüri Saar on mõtestanud, et kollektiivset korruptogeensust võib tuvastada järgmistes vormides:

- 1) poliitilise turujaotuse fikseerimine;
- 2) riigiressursside kasutamine;
- 3) valimissüsteemi kallutamine võimuvertikaali suunas;
- 4) parteisisese demokraatia puudumine;
- 5) parteide sisevalimiste reglementeerimatus;
- 6) andam parteikassasse;
- 7) ühiskonnaelu politiseerimine;
- 8) sundparteistamine;
- 9) atavistlik tung uute territooriumide hõlmamiseks.⁴¹

Üldistades erinevaid poliitilise korrupsiooni käsitlusi, siis varasemad ja kaasaegsed tähendused jagavad ühiseid vaatenurki selles, et üksikisikule või grupile on usaldatud ühiskondlike otsuste või toimingute tegemine. Seda usaldatud võimu kasutatakse üle ühiskondlike otsuste või toimingute, millega rikutaks norme. Tavaliselt toob nende normide rikkumine kasu üksikisikule või grupile, kahjustades avaliku haldust.⁴²

³⁹ Dobel, J. P. *The Corruption of a State*. Ed by M. Johnston. *Public Sector Corruption*. Volume 1. SAGE Library of Political Science. SAGE Publications 2010, lk 31.

⁴⁰ Gong, T. *Dangerous Collusion: Corruption as a Collective Venture in Contemporary China*. Ed by M. Johnston. *Public Sector Corruption*. Volume 2. SAGE Library of Political Science. SAGE Publications 2010, lk 41.

⁴¹ Saar, *op.cit.*

⁴² Warren, M. E. *What Does Corruption Mean in a Democracy?* Ed by M. Johnston. *Public Sector Corruption*. Volume 1. SAGE Library of Political Science. SAGE Publications 2010, lk 60.

Valdavalt on tõsisemad korrupsiooni vormid riikides kriminaliseeritud ja vähemtähtsate tegude toimepanemise eest on ette nähtud väärteokorras vastutus või on kasutusel veel pehmemad meetodid, näiteks distsiplinaarvastusele võtmise võimalus.⁴³

Antud alapeatükist selgus, et korrupsioon avaldub väga erinevates vormides. Korrupsiooni eripalgelisuse tõttu ei ole võimalik välja tuua ammendavat loetelu korrupsiooni erinevatest vormidest. Tõsisemad korrupsiooni vormid on valdavalt riikides kriminaliseeritud.

1.3 Korrupsiooni kriminoloogilised tekkepõhjused

Autor tutvustab antud alapeatükis erinevaid teooriaid, mis selgitavad kuritegeliku käitumise kriminoloogilisi aspekte ning analüüsib, mis kõige paremini iseloomustab korrupsioonikuritegude toimepanemise tekkepõhjuseid. Kriminoloogilisest aspektist on oluline märkida, et korrupsioonikuritegude puhul üldjuhul puudub konkreetne kannatanu menetlusosalisena ja sellisele käitumisele on omane latentsus. Korrupsioonikuritegudega tekitatakse kahju ühiskonnale laiemalt, mis ei ole tihti üheselt tajutav.

Lawrence Coheni ja Marcus Felsoni (1979) teoreetilise kolmnurga järgi pannakse kuritegu toime siis, kui õigusrikkuja ja sobilik sihtmärk saavad kokku ajas ja ruumis, kus puudub kompetentne valve.⁴⁴ See teooria kuulub argielu teooria hulka.

Pettuste aset leidmise kohta on välja arendatud kolmnurga teooria, mis kätkeb kolme asjaoluna survet, võimalust ja ratsionaliseerimist. Selle teooria arendas välja 1953. aastal sotsioloog ja kriminoloog Donald Cressey.⁴⁵ Oluline on siinjuures arvesse võtta inimese potentsiaalseid motiive. Pettuste uurijad tihti osutavad neile kolmele asjaolule, mida on arvestatud rahvusvahelistes korrupsiooniuringutes. Potentsiaalsel rikkujal peab olema esiteks stiimul või surve üleastumiseks. Teise tegurina peab avarduma võimalus pettust toime panna. Kolmandana rikkuja ratsionaliseerib või õigustab enda tegevust.⁴⁶ Surve puhul võib olla näiteks kõige

⁴³ Euroopa Komisjon, *op.cit.*

⁴⁴ Felson, M. *Crime and Everyday Life*. 2nd Ed. Thousand Oaks. CA: Pine Forge Press 1998, lk 53.

⁴⁵ Troy, C. Smith, K.G. and Domino, M.A. *CEO Demographics and Accounting Fraud: Who Is More Likely to Rationalize Illegal Acts?* *Strategic Organization* (Vol. 9) 2011, lk 260.

⁴⁶ Murdoch, H. Ed. by Roth, J. and Espersen, D. *The Three Dimensions of Fraud*. *Internal Auditor* (Vol. 65, Issue 4) 2008, lk 81-83.

soodustavamaks asjolu, et finantseesmärke on järjest raskem saavutada, hõlmates nii individuaalseid eesmärke kui ka organisatsiooni ärilisi eesmärke laiemalt, sõltuvalt konkreetsest inimesest.⁴⁷

Väga oluline on veel arvesse võtta kohaliku kultuuri ja tavasid nagu ka kohaliku juristiktsiooni. Erinevates riikides võivad kultuur ja tavad omada olulist rolli. Lääne ettevõtted, mis konkureerivad Hiina Rahvavabariigi turul, peavad arvestama sealse unikaalse kultuuri ja õiguslike protsessidega.⁴⁸ Hiina Rahvavabariigis äri tehes on kasulik omada isiklike personaalseid kontakte. Õigete suhte sisseseadmiseiga on ettevõttel paremad väljavaated saavutada edu. Vastupidisel juhul võib ettevõtte kulutada regioonis palju vaeva ja raha ilma märkimisväärset progressi saavutamata.⁴⁹ Uuringud Venemaa kohta näitavad, et korrupsioon on seal niivõrd juurdunud, et paljud inimesed pakuvad altkäemaksu ilma küsimata. Ligikaudu 40% elanikkonnast usub, et altkäemaks on vajalik osa elust Venemaal. Enamik inimesi süüdistavad tekkinud olukorras pigem süsteemi või korrupeerunud ametnike, kui enda käitumist. Mitmeid riigi poolt finantseeritavaid korrupsioonivastaseid meetmeid peetakse ebatõhusateks. Paljud peavad lootusetuks võimalust seda süsteemi muuta.⁵⁰

Autori arvates on käesolevaks ajaks aegunud hälbivusi selgitavatest teooriatest biogeensed ja psühhoogeensed teooriad, mis keskenduvad eelkõige inimesest kuritegevuse ja hälbivuse algete otsimisega. Tänapäeval domineerivad teooriad, mis rõhutavad hälbivuse ja kuritegevuse seletamisel sotsiaalseid tegureid, asjaolusid ja tingimusi.⁵¹ Seega tuleks otsida hälbiva käitumise algeid sotsiogeensetest teooriatest.

Ratsionaalse valiku teooria kohaselt on seaduserikkujad ratsionaalselt ja majanduslikult kalkuleerivad inimesed, kes kaaluvad võimalikke riske ja saadavat kasu, mis on seotud erinevate aktsioonidega ja valivad selle, mis on kõige kasulikum. Selle ratsionaalse valiku kaasaegse versiooni töötasid välja kriminaoloogid Derek Cornish ja Ronald Clarke. Kuriteo sooritamisel

⁴⁷ Lister, L.M. Practical Approach to Fraud Risk: Comprehensive Risk Assessments Can Enable Auditors to Focus Anti-fraud Efforts on Areas Where Their Organization Is Most Vulnerable. *Internal Auditor* (Vol. 64) 2007, lk 64-65.

⁴⁸ Runnels, M.B. Burton, A.M. Foreign Corrupt Practices Act and New Governance: Incentivizing Ethical Foreign Direct Investments in China and Other Emerging Economies. *Cardozo Law Review* (Vol. 34, Issue 1) 2012, lk 298.

⁴⁹ Cohen, P.H. *Marriott QC, A. International corruption*. England: Thomson Reuters Limited 2010, lk 292-293.

⁵⁰ Gorenburg, D. Corruption in Russia. *Russian Politics & Law* (Vol. 51, Issue 4) 2013, lk 4.

⁵¹ Aimre, I. *Sotsioloogia II*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2005, lk 182-184.

langetatakse mitmeid valikuid: kuriteoliigi valik, kuriteo koha ja aja valik, kuriteo sihtmärgi valik.⁵² Seega kurjategijate otsuseid kuritegu toime panna mõjutavad erinevad faktorid, mis eriliigilistel kuritegudel on erinevad.⁵³

Valgekraede kuritegevust on hea iseloomustada läbi ratsionaalse valiku teooria, millel on omakorda seos argielu teooriaga.⁵⁴ Eesti karistusseadustik (edaspidi KarS) valgekraede kuritegevuse mõistet ei kasuta. Tegemist on kriminoloogilise terminiga. Valgekrae kuritegu pannakse toime seoses tööga, mis on motiveeritud majanduslikust kasust, sealjuures vägivalda kasutamata. Nende kuritegude all mõeldakse peamiselt selliseid kuritegusid, kus isikud kuritarvitavad ära enda ametipositsiooni.⁵⁵ Valgekraede kuritegudele on iseloomulik varjatus. Selliste kuritegude puhul on tihti raske tajuda, kust läheb piir seaduslikuse ja ebaseaduslikuse vahel. Samuti puudub tihti konkreetne kuriteoohver.⁵⁶ Mõnelgi puhul võib avalik arvamus suhtuda sellisesse kuriteosse ja isikusse kaitsva hoiakuga, kui teo on toime pannud avalikuse ees auväärne ja tunnustatud persoon. Selline kurjategija tihti ise ei peagi enda poolt sooritatud tegu kuriteoks.⁵⁷

⁵² Traat, U. Markina, A. Üldkriminaoloogia II. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2005, lk 7.

⁵³ Miller, J. Individual Offending, Routine Activities, and Activity Settings: Revisiting the Routine Activity Theory of General Deviance *Journal of Research in Crime and Delinquency* 2013 (50: 390), lk 392-393.

⁵⁴ Ed. by Cullen, F.T & Wilcox, P. Rational Choice and White Collar Crime in *Encyclopedia of Criminological Theory*. Vol 2. United States of America: SAGE Publications 2010, lk 774-776.

⁵⁵ Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2008.

www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsiooni_statistika_2008.pdf (05.05.2014)

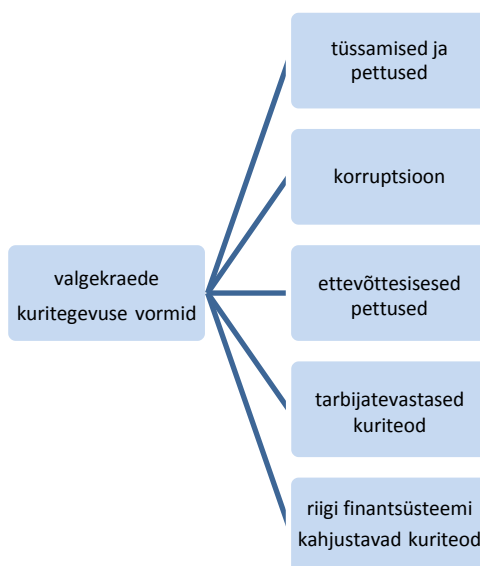
⁵⁶ Davies, P & Francis, P & Greer, C. Victims, Crime and Society. Chapter 4: Victims of White-Collar and Corporate Crime: SAGE Publications 2007, lk 80-83.

⁵⁷ Stadler, W.A & Benson, M.L. Revisiting the Guilty Mind: The Neutralization of White-Collar Crime. SAGE Publications. *Criminal Justice Review* 2012 (37: 494), lk 494.

Valgekraade kuritegevus hõlmab endas nii majanduskuritegusid kui ka korrupsioonikuritegusid (näitlikustatud joonistel 1-2).



Joonis 1: valgekraade kuritegevuse vormide võimalik liigitus Hazel Croalli järgi.⁵⁸



Joonis 2: valgekraade kuritegevuse vormide võimalik liigitus Mark Moore järgi.⁵⁹

Korrupsioonil on seos organiseeritud kuritegevusega. Korruptiivsete sidemete abil saab efektiivselt varjata ja toime panna teisi kuritegusid. Organiseeritud kuritegevuse tõeline tugevus ja mõjujõud avaldubki pärast lojaalsete suhete sisseseadmist korrumppeerunud ametnikega, kes muutuvad organiseeritud kurjategijate poolt žantažeeritavateks.⁶⁰

⁵⁸ Autori kohandatud. Traat, U. Valgekraade kuritegevus I. Isiklik valdus.

⁵⁹ *Ibid*

⁶⁰ Saar, J. Markina, A. Ahven, A. Annist, A. Ginter. J. Kuritegevus Eestis 1991-2001. Tallinn: TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut, EV Justiitsministeerium 2002, lk 100.

Korruptsiooni sisu on avatud ka valemiga. Tuntud korruptsiooni asjatundja Robert Klitgaard on avanud korruptsiooni järgnevalt: C (korruptsioon) = M (monopol) + D (diskretsioon) - A (aruandekohustus)⁶¹ Seda korruptsiooni valemit on täiendatud veel ahnuse teguriga $C = M + D + G(\text{ahnus}) - A$.⁶²

Korruptsioonialase õigusrikkumise ajendiks võib olla isiklik kasu, kasu või parem positsioon juriidilisele isikule. Seevastu on üldsõnaline massilise korruptsiooni tekkepõhjuseid seletada ainult üksikindiviidi iseloomu nõrkustega, madala staatuse, töökoha prestiižiga, väärtuste täieliku puudumisega või muude selliste omadustega. Korruptsioonikuritegusid ei pane toime ainult madala moraaliga inimesed, kes soovivad kiiresti rikastuda.⁶³ Kindlasti paljudele inimestele on korruptsioonikuritegude toimepanemisel motivaatoriks rikastumise eesmärk.

Lisaks võib korruptiivselt käituma ajendada eeskujuna juhtide või suurema tööstaaziga kolleegide hälbiv käitumine. Sarnaste põhimõtete jagamine võib selliseid inimesi ühes organisatsioonis liita. Selle käigus võtab alluv enda eeskujuks ülemuste käitumise, akpteerides organisatsioonis kehtivaid põhimõtteid, mis tegelikult ei ole ühiskonnas laiemalt aktsepteeritud. Sellises olukorras võib alluv pidada meelega võtmist täiesti normaalseks tegevuseks, mis on organisatsioonikultuuri üks osa, millele ei järgne ka tavaliselt negatiivset tagajärge. Need iseloomustavad tunnused on kohati omased õpiteooriale. Organisatsioon võib pakkuda töötajale avalikustamise asemel hoopis ringkaitset. Sellest tulenevalt ei saa juhtide eeskujule alluvatele alahinnata.

Vaesus ei ole peamine korruptsiooni tekkepõhjus, sest jõukamates riikides avastatakse korruptsiooni ja võideldakse selle vastu hoolimata riigi majanduslikust edukusest ja inimeste materiaalsest kindlustatusest. Laiaulatuslik korruptsiooni pigem süvendab vaesust.⁶⁴ Näiteks ei jõua toetused vajalikus ulatuses abivajajateni, enne kui see jagatakse laiali võimuladvikus või raisatakse sihtotstarbetult, mis süvendab veelgi vaesust. Samuti võidakse jätta tegemata raha enda või kolmanda isiku kasuks pööramise tõttu vajalike struktuurseid muudatusi sotsiaalvaldkonnas, mis parandaksid kokkuvõttes inimeste heaolu. Korruptsiooni vormina ilmestab seda kõige paremini riigivara laiaulatuslik riisumine.

⁶¹ Klitgaard, R. Controlling Corruption. University of California Press 1988, lk 75.

⁶² Ühiskond ja korruptsioon, *op.cit.*, lk 64.

⁶³ *Ibid*

⁶⁴ Pope, J. Korruptsiooni ohjeldamine: rahvusliku terviklikkuse süsteem. Transparency International 2003, lk 29.

Korruptsiooni kohta esineb käitlusi, et kõik korruptsiooni uurimise teooriad, mis toetuvad inimlikele nõrkustele ja eksimustele on lühinägelikud.⁶⁵ Sellest kõigest saab teha järelduse, et korruptsiooni ühtset teooriat ei ole võimalik defineerida ja igasugune korruptsioonivastane meede avaldab mõju kitsamalt ja võib olla abiks üldisema eesmärgi, madalama korruptsioonitaseme, saavutamisel.⁶⁶ Ei ole olemas teooriat, mis seletaks lahti ammendavalt kuritegevuse, s.h korruptsiooni kõiki põhjused.

Selles alapeatükis vaadeldi korruptsiooni tekkepõhjuseid. Ratsionaalse valiku teooria järgi on seaduserikkujad ratsionaalselt ja majanduslikult kalkuleerivad inimesed, kes kaaluvad riske ja saadavat kasu, mis on seotud erinevate aktsioonidega ja valivad selle, mis tundub kõige kasulikum. Järgnevalt vaatleb autor täpsemalt korruptsioonivastast preventsiion.

⁶⁵ Ühiskond ja korruptsioon, *op.cit.*, lk 64-65.

⁶⁶ *Ibid*

2. KORRUPTSIOONIVASTANE PREVENTSIOON

Korruptsiooni preventsiiooni seisukohalt on korruptsiooni määratlemine väga oluline. Teades korruptsiooni määratlust, on võimalik vähendada korruptsiooni riskifaktoreid. Teadmata korruptsioonile iseloomulike tunnuseid ei ole võimalik efektiivselt rakendada korruptsiooni ennetavaid meetmeid. Euroopa Nõukogu pakkus välja, kui tegemist on kriminaalõigusega, siis peab mõiste olema kindlasti kitsam, kui jutt on aga korruptsiooni preventsiioonist, siis on vaja kasutada laiemat mõistet.⁶⁷

Paljud õigusaktid on fokuseerunud keeldudele seoses potentsiaalse või tegeliku korruptsiooniga. Mõned tööstussektorid on kõrgemas kokkupuuteriskis korruptsiooniga. Nendeks sektoriteks võivad olla nafta ja gaasi, muud mäetööstusharud; energia tootmine ja jaotamine; teede, hoonete, rajatiste infrastruktuur; ravimite ja meditsiiniseadmete haru, riigikaitse. Tüüpilised tegevused, mis tõenäoliselt tõstavad üldisemat riski võimalikele rikkumistele on järgmised: müük valitsusele ja valitsusega seotud üksustele; teised asjaajamised valitsuse ja ametnikega, nagu maksude küsimused, lintsentside taotlused, kooskõlastused planeeringutele; asjaajamised tolliametnikega kaupade eksportimisel ja importimisel; kingituste andmine, meelelahutuse pakkumine, sõidukulude hüvitamine ametnikele; lobitöö valitsuse poliitika väljatöötamisel ja nende regulatsioonide vastuvõtmisel.⁶⁸

Korruptsiooni preventsiiooni teoreetilise käsitluse võib jagada kaheks: bürokraatikeskne käsitlus ja sotsioloogiline käsitlus. Esimesel juhul defineeritakse korruptsioon objektiivsete kriteeriumite järgi. Teisel juhul lähtutakse õigusliku preventsiiooni esemeks oleva korruptsiooni defineerimisel korruptsiooni sotsioloogilisest mõistest läbi põhitunnuste. Viimase puhul on eeliseks see, et need hõlmavad ka neid käitumisviise, mida on sageli raske formaliseerida seaduse tekstis.⁶⁹

Korruptsiooni preventsiiooni eesmärgiks on välistada avaliku võimu teostamise korralduses ja praktikas kõikvõimalikud korruptsiooni soodustavad tegurid.⁷⁰ Paljud vähemtähtsad teod, mis ei kujuta endast kuritegusid kriminaalõiguslikult, on võimalik ja otstarbekas lahendada distsiplinaar-, haldus- või tööõiguslike meetoditega. Tähelepanu tuleks pöörata sellele, et

⁶⁷ Filimonov, *op.cit.*, lk 488.

⁶⁸ Cohen & Marriott QC, *op.cit.*, lk 295-296.

⁶⁹ Filimonov, *op.cit.*, lk 488-489.

⁷⁰ *Ibid.*, lk 487.

ebaefektiivsete meetmete kasutamine korruptsioonivastases võitluses võib õõnestada kõigi korruptsoonivastase abinõude usaldusväarsust.⁷¹

Korruptsiooni preventsiooni meetmeid on mitmeid. Näiteks võib välja tuua korruptsiooni risikialalüüsid, korruptsioonivastaste programmide kasutamine, inimeste teadlikuse tõstmine, avalike registrite kasutusele võtmine protsesside läbipaistvuse suurendamiseks, otsustuste ja tegevuste läbipaistvuse suurendamine, taandamisprotseduuride kehtestamine, heas valitsemise põhimõtetes kokkuleppimine.

Korruptsiooni ennetamiseks ja kontrollimiseks on loodud mitmete teguritega valemeid, mis aitavad sisulisemalt mõista ja paremini maandada korruptsiooniriske, andes vastuse küsimusele, miks osa korruptsiooni ohjeldamise poliitikaid töötab ja teised sellist efektiivset mõju ei oma.⁷² Eestis korruptsiooniriskide hindamisel ja ennetustegevuse planeerimisel on kasutatud laiapärgelisemat valemit (kuvatud tabelis).

$$\begin{aligned} \textit{korruptsioon} &= \textit{monopoolne võim} + \textit{otsustusvabadus} + \textit{motivatsioon} \\ &\quad - \textit{aruandekohustus} - \textit{läbipaistvus} - \textit{kontrolli puudumine} \\ \\ \textit{corruption} &= \textit{monopoly} + \textit{discretion} + \textit{motivation} \\ &\quad - \textit{accountability} - \textit{limpidity} - \textit{lack of control} \end{aligned}$$

Tabel: autori kohandatud, ka inglise keeles. Eestis kasutatud korruptsioonivalem. Plaado, T. Korruptsioon 2014.⁷³

Selles korruptsiooni valemis on isiku motivatsioonil kahesugune seos teiste teguritega, mida on oluline mõista ennetustegevuse planeerimisel. Motivatsiooni puudumisel ei saa aset leida korruptiivne tegevus isegi, kui teiste tegurite riskiaste on suur. Kui inimesel on motivatsioon olemas, aga teised riskitegurid on organisatsioonis viidud minimaalseks, siis lähtuvalt ratsionaalsest valikust võib isik loobuda korruptiivsest tegevusest.⁷⁴ Kui sellele vaatamata

⁷¹Vihterpal. Jaan Tõnissoni Instituut, *op.cit.*, lk 9.

⁷²Oberoi, R. Mapping the Matrix of Corruption: Tracking the Empirical Evidences and Tailoring. SAGE Publications. Journal of Asian and African Studies 2014 (49: 187), lk 190-191.

⁷³Plaado, T. Korruptsioon 2014. Ettekande materjal.

www.transparency.ee/cm/uudised/kokkuvote-seminarist-efektiivne-korruptsiooniennetus-kohalikus-omavalitsuses

⁷⁴*Ibid*

inimene ei loobu piisava motivatsiooni tõttu korruptiivsest tegevusest, on suurem tõenäosus vahele jääda ja tema tegevuse ilmsiks tulemine.

Milline näeb välja efektiivne korruptsioonivastane programm? Võtmetegur peitub riskide hindamises. Kõigepealt tuleb hinnata organisatsioonis avalduvaid riske, peale seda arendada välja programm, mis ühendab üldisi põhimõtteid ja annab rohkem detailsemaid juhiseid välja selgitatud riskide leevendamiseks. Sellise programmi võib tinglikult jaotada kolmeks: üldised põhimõtted, preventiivsed ja kaitsvad protseduurid, tõhus rakendamine. Erinevad uurimused on näidanud programmide läbikukkumise peamise põhjusena, et ei osata hinnata ja mõista inimeste küsimusi. Mõistmine, vastamine kultuurilistele muutustele ja töötajate käitumisliku elemendi arvestamine aitavad kaasa tõhusa programmi rakendamisele. Ei ole olemas küll ühtset lahendust korruptsiooni leevendamiseks, aga iga organisatsioon ja ettevõtte peab programmi koostamisel arvestama enda riske, ümbritsevat keskkonda ja kultuurilist eripära, mis kokkuvõttes annab parima lahenduse.⁷⁵

Üldise alusena võib võtta eesmärgiks korruptsiooni ennetamisel organisatsioonis tugeva kontrollikeskkonna ja organisatsioonikultuuri loomise. See sisaldab paljude seas riskide hindamist, kontrollikvaliteedi hindamist, huvide konflikti tuvastamisi ja nende juhtimist, erinevate kordade, aktide rakendamist, sh näiteks hangete läbiviimise kord, lepingute haldamise kord jmt, töötajate ametijuhendid, sisekorraeskiri, protseduurireedid, eetikakoodeks, töötajate majanduslike huvide deklareerimine. Võimalik on lasta struktuuriüksuste juhtidel hinnata nende valdkonnas avalduvaid võimalike riske. Selline tegevus kaasab rohkem organisatsiooni liikmeid ning tõstab töötajate teadlikust võimalikest ohtudest.

Üks võimalus pettuste ja korruptsiooni vormide avastamiseks on organisatsioonis sisse seada vihjeliin. Atesteeritud Finantspettuste Uurijate Assotsiatsiooni (ACFE) poolt 2014.a läbi viidud ülemaailmse pettuste uuringust tulenevalt moodustavad ettevõtte töötajate enda vihjed pool kogu vihete arvust, mis viivad pettuse avastamiseni. Vihjeliin on odav ja sellega saab tagada hõlpsalt vihje andja anonüümsuse.⁷⁶

⁷⁵ Cohen & Marriott QC, *op.cit*, lk 342, 359-360.

⁷⁶ Association of Certified Fraud Examiners (ACFE). Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse. Global Fraud Study 2014.
www.acfe.com/rtnn/docs/2014-report-to-nations.pdf (22.11.2014)

Lõpuks on hea, kui kujuneb välja meetmete pakett, kus on olemas erinevad hoovad korruptsiooni ennetamiseks. Üks toimiv meede ei ole lahendus. Edu peitub üldise kontrollikeskonna olemasolus, kus rakendatakse erinevaid meetmeid, mida vaadatakse aegajalt üle, vajadusel täiendatakse. See on järjepidev protsess. Selle järjepideva töö tulemusema on korruptsiooniriskid paremini kaardistatud, neid osatakse paremini maandada ja suudetakse tuvastada võimalike pettusi.

Maailma mastaabis on korruptsioonivastane võitlus suunatud rahvusvaheliste ettevõtetega seotud korruptsiooni vähendamisele. Edu peitub selles, milline riik suudab paremini ohjeldada ja takistada riigipiire ületavat ebaseadusliku tegevust. Ameerika Ühendriikidel on sellises korruptsioonivastases võitluses rohkem tulemusi kui paljudel teistel.⁷⁷

2.1 Erinevad korruptsioonivastased keelud

Huvide konflikt esineb, kui ametiisiku ametikohustuste ja erahuvide vahel tekib vastuolu, kus erahuvid võivad mõjutada ametikohustuste täitmist. Need konfliktised olukorrad võib jaotada tegelikeks, näivateks ja potentsiaalseteks, kus ametiisiku või temaga seotud isiku majanduslikud või muud isiklikud huvid võivad tegelikult, näilikult või potentsiaalselt (tulevikus) mõjutada ametiisiku ametikohustuste nõuetekohast täitmist.⁷⁸

Huvide konflikt ei ole oma olemuselt *ipso facto* korruptsioon, aga need vastuolud võivad viia korruptsioonini. Huvide konflikti käsitlemise poliitika eesmärk peaks olema ametlike poliitikate ja haldusotsuste ning kogu avaliku halduse eetilise säilitamine arvestusega, et lahendamata huvide konflikt võib põhjustada ametikoha kuritarvitamise.⁷⁹ Samas õigusosalases kirjanduses ei ole seda piiri nii üheselt määratletud. Näiteks peetakse huvide konflikti ka korruptsiooniks, sest sellel on sarnasused altkäemaksu kuriteoga. Veel esineb seisukohti, et korruptsioonil on tugev seos huvide konfliktiga.⁸⁰

⁷⁷ Savic, V-I and Matijevic, M. Are We Going the Same Way? American and European Perspectives in Fighting Corruption. *Pravnik, Law & Society Review* (Vol. 45, Issue 90) 2011, lk 61.

⁷⁸ KVS-i eelnõu seletuskiri, *op.cit.*

⁷⁹ Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris (OECD). Riigikantselei 2007, lk 95-97.

⁸⁰ Puscasu, A-L. Conflict of Interest Offence. *Lex ET Scientia International Journal* (No. 21, Vol. 1), 2014, lk 134.

Euroopa Liidu ulatuses ei ole huvide konflikti mõiste kasutamine ühtne. Mõned liikmesriigid määratlevad selle mõiste oma kriminaalõiguses. Teistes riikides ei ole seda tehtud. Kuid see ei tähenda, et viimaste puhul puudub võimalus sedalaadi juhtumite puhul kriminaalsüüdistuse esitamiseks. Näiteks võib sellist rikkumise vormi siseriiklikult määratleda ametiseisundi kuritarvitamisena, mille rakendusala on huvide konfliktist märksa laiem.⁸¹ Huvide konflikti defineerimine on raske, sest see on seotud kujundlike terminitega, nagu näiteks huvid, usaldussuhted ja professionaalne vastutus, mis sageli on ise erineva määratlusega.⁸²

Rahvusvaheline Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) on välja toonud rida põhimõtteid huvide konflikti vältimiseks: erapooletus otsuste tegemisel, vajaduse korral loobumine erasektori kohustusest (esineb konflikt avalike ülesannete täitmisega), isiklik eeskuju, avatud organisatsioonikultuuri arendamine jms.⁸³

Võimalik on välistada huvide konflikti erinevate piirangutega: töökoha- ja tegevuspiiranguid, piiranguid tehingute tegemisel, piiranguid pärast ametikohalt lahkumist, kõrvaltegevuse piiranguid, kingituste vastuvõtmise piiranguid. Neid piiranguid saab sätestada õigusaktides kui ka reguleerida osaliselt leebemate vahenditega näiteks eetikakoodeksite abil.

Eesti KVS sisaldab osaliselt ametiisikutele laienevaid keelde. Sellised piirangud kajastuvad veel erinevates seadustes. Näiteks avaliku teenistuse seadus (edaspidi ATS) § 60 käsitleb ametniku tegevuspiiranguid. Vastavalt ATS § 60 lg 1, kui see ei ole seadusega keelatud, võib ametnik kõrvaltegevusena tegutseda ka töölepingu või teenuse osutamise lepingu alusel, valitaval või nimetataval ametikohal, ettevõtjana või täisosanikuna täis- või usaldusühingus, juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmena.⁸⁴ Kaitseväeteenistuse seadus § 125 lg 1 p 1-3 kohaselt ei tohi tegevvälane tegutseda ettevõtjana täisühingus ega usaldusühingus; kuuluda äriühingu juht-, kontroll- ega revisjoniorganisse; isiklikult vastutada äriühingu kohustuste eest.⁸⁵

⁸¹ Euroopa Komisjon. Huvide konflikti kindlakstegemine struktuurmeetmetega seotud riigihankemenetluses. Praktiline juhend juhtidele, mille on koostanud liikmesriikide ekspertrühm, kelle tegevust koordineeris OLAF-i pektuste ennetamise üksus D2 2013, lk 9.

⁸² Gong, T. Ren, J. Hard Rules and Soft Constraints: Regulating Conflict of Interest in China. *Journal of Contemporary China* (Vol. 22, Issue 79) 2013, lk 3.

⁸³ GOV/PUMA. Options for the Final Form of the „OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service“, 2003. search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PUMA%282003%2911&docLanguage=En (18.04.2014).

⁸⁴ ATS. RT I, 18.02.2014, 4

⁸⁵ KVTS. RT I, 02.07.2013, 7

Prokuratuuriseadus § 30 lg 1 kohaselt ei või prokurör olla erakonna liige.⁸⁶ Kohtute seaduse § 49 lg 2 p 1-5 järgi ei või kohtunik olla Riigikogu liige ega valla- või linnavolikogu liige; erakonna liige; äriühingu asutaja, juhtimisõiguslik osanik, juhatuse või nõukogu liige ega välismaa äriühingu filiaali juhataja; pankrotihaldur, pankrotitoimkonna liige ega kinnisasja sundvalitseja; vaidlevate poolte valitud vahekohtunik.⁸⁷

PS § 29 lg 1 järgi on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Sama lõike teise lause kohaselt võib seadus sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra.⁸⁸ Seega autori arvates ei tohiks olla tulenevalt PS sätte eesmärgist sellised ametnikele laienevad piirangud liiga intensiivsed ja neid laienevaid piiranguid saab seada seaduse tasandil, mitte madalama õigusallikaga.

Riigi korrupsiooni madala taseme ning laienevate keeldude paljususe vahel puudub seos.⁸⁹ Rohkete keeldude rakendamine meetmena ei too ilmingimata kaasa korrupsiooni vähenemise. Euroopa Komisjoni tellitud uuringus jõuti järeldusele, et riigid jagunevad kõrge ja madala usaldustasemega riikideks ning sellest tulenevalt peaks ka nende huvide konflikti regulatsioon erinema.⁹⁰ Seda teadvustades saab autori hinnangul iga riik luua vastavalt eripärasid arvestades tasakaalustatud regulatsiooni. Võimalik on piiritleda valdkonnad, mida tuleb rangemalt reguleerida.

Käesolevas alapeatükis käsitleti korrupsioonivastast preventsiiooni. Korrupsiooni ennetamise meetmeid on palju. Lahendamata huvide konflikt võib põhjustada ametikoha kuritarvitamise. Samas rohkete keeldude rakendamine meetmena ei too ilmingimata kaasa korrupsiooni vähenemise. Erinevates riikides peaks huvide konflikti regulatsioon vastama vastavalt nende oludele ja vajadustele. Võimalik on välistada huvide konflikti erinevaid piiranguid sisse seades. Näiteks kasutatakse töökohta- ja tegevuspiiranguid, piiranguid tehingute tegemisel, piiranguid pärast ametikohalt lahkumist, kõrvaltegevuse piiranguid, kingituste vastuvõtmise piiranguid.

⁸⁶ ProkS. RT I, 21.12.2012, 16

⁸⁷ KS. RT I, 21.06.2014, 12

⁸⁸ PS. RT I, 27.04.2011, 2

⁸⁹ Justiitsministeerium. Korrupsioonivastane strateegia aastateks 2008-2012, 2008.

www.korrupsioon.ee/sites/www.korrupsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korrupsioonivastane_strateegia_2008-2012.pdf (05.05.2014)

⁹⁰ Demmke, C. Bovens, M. Henökl, T. Lierop, K. Moilanen, T. Pikker, G. Salminen, A. Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. European Commission Bureau of European Policy Advisers (BEPA) 2007, lk 138.

2.2 Eetikakoodeks

Eetika on väärtuste kogum, mida lugeda heaks ja õigeks käitumiseks.⁹¹ Eetika on põhimõtete ja väärtuste kaudu sotsiaalse kontrolli vorm, hoides ühiskonda koos. Eetika aitab paremini inimesel kaalutletud otsuseid vastu võtta, kuna selleks on olemas toetav raamistik.⁹² Kui eetikast jääb väheks on vaja kehtestada rohkem regulatsioone, sh seadusi. Eetikakoodeksi kasutusele võtmine on üks võimalus korruptsiooni preventsiooni valdkonnas. Eetikakoodeks on eelkõige kirja pandud normide ja/või väärtuste kogum, mis on toeks mingis valdkonnas tekkivate moraaliprobleemide lahendamisel ja õigete käitumisviiside valikul.⁹³

Eetikakoodeks meetmena ei oma otsest mõju korruptsiooni piiramisel, vaid on kaudse mõjuga. Eetikakoodekite rakendamine annab võimaluse eetiliste vastuolude vältimisel nii avalikus sektoris kui ka erasektoris. Erasektoris on võimalik näiteks eetised põhimõtted kehtestada ärietika nimetuse all. Mida paremini kokkulepitud eetilisi põhimõtteid ja väärtusi teadvustatakse, seda paremini osatakse võimalike ohtusid ära tunda. Näiteks võimaliku huvide konflikti äratundmine ja vältimine. Eetikakoodeksid annavad sellisteks juhtumiteks üldised juhised, kuidas neid eetilisi vastuolusid vältida. Inimeste teadlikuse tõusuga võib väheneda korruptsioon. Eetikakoodeksite täpsema mõju osas on veel palju ebaselgust, sest vähe on pööratud uuringutes tähelepanu nende kujunemise protsessile organisatsioonides.⁹⁴

Oluline on koodeksis kirja pandud kõrval veel, kuidas see on loodud, arendatud, rakendatud, millises ulatuses seda järgitakse. Mõistlik on eetikakoodeks aegajalt üle vaadata ning vastavalt muutunud oludele edasi arendada. Paljud ettevõtted on leidnud eetikakoodeksi näol hea abilise.⁹⁵

⁹¹ Shockley, T.A. Ethics and the United Nations International Civil Servant: The Jurisprudence of the United Nations Dispute Tribunals and the United Nations Appeals Tribunal on Workplace Retaliation - The Rights of the Whistleblower in the United Nations. *Southwestern Journal of International Law* (Vol. 20, Issue 1) 2013, lk 7.

⁹² Tomescu, M. Popescu, M.A. Ethics and Conflicts of Interest in the Public Sector. *Contemporary Readings in Law and Social Justice* (Vol. 5, Issue 2) 2013, lk 202.

⁹³ Aavik, T. Keerus, K. Lõuk, K. Nõmper, A. Pevkur, A. Saarnit, L. Simm, K. Sutrop, M. Tõnissaar, M. Vaher, A. Volt, I. Eetikakoodeksite käsiraamat. Tartu: Eesti Keele SA 2007, lk 22.

⁹⁴ Helin, S. and Sandström, J. An Inquiry into the Study of Corporate Codes of Ethics. *Journal of Business Ethic* (Vol. 75, Issue 3) 2007, lk 263.

⁹⁵ Kaptein, M. and Schwartz, M. The Effectiveness of Business Codes: A Critical Examination of Existing Studies and the Development of an Integrated Research Model. *Journal of Business Ethics* (Vol. 77, Issue 2) 2008, lk 111.

Eetikakoodeksi loomist peetakse üheks indikaatoriks, mis näitab ettevõtte pühendumust eetilisele käitumisele.⁹⁶

Aurori arvates on eetikakoodeksite tugevuseks see, et need on paidlikumad, kui seadusandja poolt kehtestatud regulatsioonid, andes järgijale paremad võimalused otsuste vastuvõtmiseks. Kõiki põhimõtteid ei ole ratsionaalne kirjutada juriidilises õiguskeeles. See oleks liiga koormav ja tekitaks ülereguleerimise, mis tooks kaasa tarbetud segadust.

Eetikakoodeksite põhjal saab välja tuua omadused ja põhimõtted, mida tuleb järgida ja mille poole püüelda:

- ◆ lähtumine avalikust huvist;
- ◆ seaduslikkus;
- ◆ avatus;
- ◆ erapooletus;
- ◆ sõltumatus;
- ◆ pidev enesetäiendamine;
- ◆ professionaalsus;
- ◆ enesetäiendamine.⁹⁷

Eetikakoodeksite siduvuse osas on võimalik eristada kahte suunda. Ühel juhul ei kaasne eetikakoodeksi rikkumisel konkreetseid sunnimehhanisme. Teisel juhul võib eetikanormide rikkumine kaasa tuua juriidilised sanktsioonid.⁹⁸ Eetikakoodeksi väljatöötamisel lahendatakse küsimus, kas nende rikkumise korral kaasnevad sanktsioonid või tegemist on üldiste juhistega, milles kirjeldatakse üldisi põhimõtteid ja standardeid, mida peaks järgima. Näiteks, kui Euroopa Parlamendi liige ei pea käitumisjuhendist kinni, võib president määrata talle sanktsiooni (v.t lisa 1).

Ühiste väärtuste, normidega, mida järgitakse, on korrupsioonile ennetav tähendus. Selle kaudu on võimalik ära hoida korruptiivseid tegusid, sest väärtustes ja normides on omavahel kokku

⁹⁶ Aydinlik, A. U. Donmez, D. Svensson, G. Wood, G. and Callaghan, M. Communicating the Ethos of Codes of Ethics within the Organization. A Comparison of the Largest Private Sector Organizations in Sweden and Turkey. *Journal of Management Development* (Vol. 27, Issue 7) 2008, lk 778-790.

⁹⁷ Saarniit, L. Ahi, K. Eetikakoodeksite ja eetika infrastruktuuri osa korrupsiooni ennetamisel. *Juridica VIII/2000*, lk 494.

⁹⁸ *Ibid*

lepitud. Väga oluline on kaasata eetikakoodeksi koostamisele organisatsiooni liikmeid. Sellisel juhul saavad inimesed ise teha ettepanekuid. Kui inimesed lepivad ise milleski kokku, on vähem tõenäolisem, et nad hakkavad neid reegleid rikkuma.

Eetikakoodeks võiks koosneda kolmest osast. Esimeses osas kirjeldatakse üldisi väärtusi, millest kinni peetakse. Teises osas võiks kajastuda konkreetseid teemasid, millega on vaja tegeleda, organisatsiooni vajadused, küsitavad kohad. Kolmandas osas nähtuvad sanktsioonid, kui keegi ei käitu vastavalt kokku lepitule.⁹⁹ Ainult sanktsioone sisaldav eetikakoodeks ei ole tõhus. Sellisel juhul inimesed ei tea, kuidas on õige käituda.

Euroopa Komisjoni korrupsiooniraportist soovitatakse, et Eesti võtaks vastu parlamendiliikmete käitumiskoodeksi.¹⁰⁰ Seni ei ole Riigikogu leidnud konsensust sellise koodeksi vastuvõtmiseks. Huvitava asjaoluna toob autor välja, et Eesti avaliku teenistuse eetikakoodeks rakendati 1999.a KVS-i rakendussätetega avaliku teenistuse seaduse lisana.¹⁰¹

Euroopa Nõukogu juures asuv korrupsioonivastane riikide ühendus (GRECO) tõi 2012.a IV hindamisvoorus välja soovitusel, kuidas ennetada Eestis paremini korrupsiooni riigikogu liikmete, kohtunike ja prokuröride seas. Hinnangu andmise ajal oli Eestil vajakajäämisi valdkondades, mis puudutavad huvide konflikti käsitlevaid eeskirju, eetilisi põhimõtteid ja käitumisreegleid.¹⁰²

Selles alapeatükis vaadeldi eetikakoodeksit kui üht võimalust korrupsioonipreventsiooni valdkonnas. Eetikakoodeks omab kaudset mõju korrupsiooni piiramisel. Eetikakoodekite rakendamine annab võimaluse eetiliste vastuolude vältimisel nii avalikus teenistuses kui ka erasektoris. Eetikakoodeksite tugevuseks on see, et need on paidlikumad, kui seadusandja poolt kehtestatud regulatsioonid, andes selle järgijale paremaid võimalused otsuste vastuvõtmiseks.

⁹⁹ Svensson, G. and Wood, G. Strategic Approaches of Corporate Codes of Ethics in Australia: a Framework for Classification and Empirical Illustration. Emerald Group Publishing Limited (Vol. 7, Issue 1) 2007, lk 93-101.

¹⁰⁰ Euroopa Komisjon, *op.cit.*

¹⁰¹ KVS. RT I 1999, 16, 276

¹⁰² Justiitministeerium. GRECO soovitusel IV hindamisvoorus, 2012.

www.korrupsioon.ee/sites/www.korrupsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/greco_sovitusel_eeesti_keeles_0.pdf (05.05.2014)

2.3 Majanduslike huvide deklareerimine

Üks võimalus korruptsiooni preventtsioonis on panna isikule kohustus avaldada perioodiliselt enda majanduslikud huvid, mille kaudu on võimalik näha, kas esineb võimalike korruptsiooniohtlike suhteid, kas esineb tegureid era- ja avalike huvide konflikti tekkeks. Majanduslike huvide deklaratsiooni pinnalt saab kontrollija veel hinnata deklareeritud ja reaalse vara olemasolu ning nende vastavust. Majanduslike huvide deklaratsioonis kajastuvad näiteks näitlikud read deklarandi osalustest äriühingutes, ülevaade finantskohustustest, kinnisvarast jms. Maailmas üle 120 riigis nõutakse avalikelt teenistujatelt nende vara ja välispidiste huvide avalikustamist.¹⁰³ Milliseid andmeid peaks deklaratsioon sisaldama, on paljuski organisatsiooni enda kokkuleppe teema.

Riigikontroll leidis 2000. aasta auditis „Majanduslike huvide deklareerimise tulemuslikkus korruptsiooni ennetamisel Eesti Vabariigis“, et majanduslike huvide deklaratsioonid ei ole tulemuslikud vahendid korruptsioonijuhtumite avastamisel. Riigikontroll tegi auditeerimise tulemusena järeldused, et asutustes puudub piisav ressurss majanduslike huvide deklaratsioonide sisuliseks kontrollimiseks, puudub selleks metoodika, sisulist kontrolli ei teostata ja üldjuhul ei ole korruptsioonijuhtumeid deklaratsioonide põhjal avastatud, korruptsiooninäidikuid ei analüüsita ning sellekohane statistika on puudulik.¹⁰⁴

Sellele vaatamata on autori arvates vajalik kõrgemate ametnike puhul nende majanduslike huvide deklareerimine ja deklaratsioonide avalikustamine. Andmete avaldamine võib omada preventiivset mõju deklarandi käitumisele ja aidata kaasa võimalike korruptsiooniriskide avastamisele. Koos majanduslike huvide deklareerimisega on alati vajalik lahendada deklaratsiooni kontrollimise küsimused, et see osa ei jääks pelgalt formaalsuseks. Liiga suur läbimõtlematu deklarantide arv toodab tarbetud bürokraatiat, koormab kontrollijat ja ei aita kaasa kuidagi korruptsioonijuhtumite avastamisele.

¹⁰³ Messick, R. E. Policy considerations when drafting conflict of interest legislation. In Ed. by J.-B. Auby, E. Breen and T. Perroud. Corruption and Conflicts of Interest. Studies in Comparative Law and Legal Culture. Great Britain. Edward Elgar Publishing 2014, lk 115.

¹⁰⁴ Riigikontroll. Majanduslike huvie deklareerimise tulemuslikkus korruptsiooni ennetamisel Eesti Vabariigis, 2000.
www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/1579/Area/1/language/et-EE/Default.aspx (18.04.2014)

Majanduslike huvide deklaratsioonide miinuseks on see, et need ei ole parimad vahendid korrupsiooni ennetamiseks, sest olemuselt on tegemist pigem tagajärgedele reageerimisega. Raske on ennetada majandusliku huvide deklaratsiooni esitamisega tegu, mis on juba aset leidnud ja millele saadakse jälile deklaratsioonis avaldatud andmete pinnalt. Positiivse külje pealt võivad välja tulla deklarandi andmete avaldamise tulemusena võimalikud korrupsiooniohtlikud suhted. Seega efektiivne majanduslike huvide deklareerimise rakendamine sõltub hoolikas läbimõtlemises, milliseid andmeid peab deklaratsioon sisaldama ja kontrollisüsteemi kasutamises. Ainuüksi mingisuguste andmete üles märkimine, mida keegi ei kontrolli, ei ole efektiivne meede.

Eestis 01.04.2013.a jõustunud KVS nägi ette majanduslike huvide deklareerimise uuele süsteemile ülemineku 2014.a. KVS § 12 lg 1 järgi deklaratsiooniga avaldab selleks kohustatud ametiisik andmed temale kuuluva vara ja muude asjaolude kohta eesmärgiga teadvustada deklarandi ametikohustuste täitmist mõjutada võivad huvid ning muuta need kontrollitavaks. KVS § 13 lg 4 kohaselt deklarantide deklaratsioonide elektroonilise esitamise, hoidmise, haldamise, kontrollimise ja avalikustamise võimaldamiseks asutab Vabariigi Valitsus määrusega registri.¹⁰⁵

Deklaratsioonide elektrooniline täitmine on deklarandile mugavam, võrreldes varem kehtinud korraga. Samuti püütakse suurendada uue süsteemi rakendamisega avalikkuse kontrolli, mis peaks tõstma deklaratsioonide preventiivset mõju. Milline saab olema sellise elektroonilise registri kasutusele võtmise ja deklaratsioonide avalikustamisele kuuluvate andmete avalikkusele näitamise täpsem mõju korrupsiooni ennetusele ja juhtumite avastamisele, on võimalik hinnata mõne aja möödudes, kui uus süsteem on jõudnud täies mahus rakenduda ja olnud pikemat aega kasutusel.

Selles alapeatükis vaadeldi ühe korrupsiooni preventsiiooni meetmena veel majanduslike huvide deklareerimist. Deklaratsioonis andmete avaldamise kaudu on võimalik näha, kas esineb võimalike korrupsiooniohtlike suhteid, kas esineb tegureid era- ja avalike huvide konflikti tekkeks, saab hinnata deklareeritud ja reaalse vara olemasolu ning nende vastavust. Majanduslike huvide deklaratsioonid ei ole senini Eesti näitel olnud väga tulemuslikud vahendid korrupsioonijuhtumite avastamisel.

¹⁰⁵KVS. RT I, 29.06.2012, 1

3. KORRUPTSIOONIVASTANE REGULATSIOON EESTIS

Eestis on määratletud korruptsioonivastased kuriteodeliktid KarS-s. Korruptsioonivastased väärteod on kirjeldatud KVS § 17-20. Väärteo ja kuriteo põhiline erinevus seisnebki sanktsioonis, väärteo eest on füüsilisele isikule põhikaristusena ette nähtud rahatrahv või arest, kuriteo puhul on ette nähtud karistusena rahaline karistus või vangistus. KVS-s sätestatud väärtegude puhul on seadusandja ette näinud üksnes rahatrahvi kohaldamise võimaluse ning KVS §-des 17 ja § 18 nimetatud väärteogusid arutab maakohus. Kohtuväline menetleja saab määrata iseseisvalt rahatrahvi KVS § 19, § 20 kvalifikatsioonide alusel.¹⁰⁶

KarS § 293-300² käsitletakse aususe kohustuse vastu suunatud kuritegusid. Eestis on kriminaliseeritud nii pistise, altkäemaksu andmine, võtmine, lubamine ja vahendamine. Sellisel juhul oodatakse ametiisikult raha või soodustuse eest teatud ebaseadusliku/seadusliku käitumist andja huvides. Sealjuures ei ole vahet, kas raha või soodustus antakse enne või pärast ametiisiku poolset käitumisakti. Samuti on kriminaalkorras karistatav äriühingu esindaja poolt altkäemaksu, pistise andmine, võtmine ja vahendamine. Sellisel juhul laieneb lisaks füüsilisele isikule kriminaalvastustus juriidilisele isikule, keda ta esindab ja kelle huvides tegutseti pistise või altkäemaksu andmisel, võtmisel või vahendamisel. Juriidilise isiku vastutusele võtmise võimalikus on sätestatud vastava KarS-i kuriteokoosseisus eraldi lõike all. Juriidiline isik vastutab teo eest, mis on toime pandud tema organi, selle liikme, juhtivtöötaja või pädeva esindaja poolt juriidilise isiku huvides. Juriidilisele isikule on kuriteo korral ette nähtud karistusena rahaline karistus või sundlõpetamine. Oluline on teada, et juriidilise isiku vastutust ei kohaldata riigile, kohalikule omavalitsusele ja avalik-õiguslikule juriidilisele isikule. Juriidilise isiku vastutusele võtmine ei välista süüteo toimepannud füüsilise isiku vastutusele võtmist.¹⁰⁷

Pistise ja altkäemaksu koosseisu puhul on vajalik kindlaks teha andja ja võtja vahel ekvivalentsussuhte olemasolu. Vastupidisel juhul võib ühe osapoole vastutus olla välistatud. KarS §-des 293 ja 294 kirjeldatud käitumine kujutab endast ametiisiku aususkohustuse rikkumist. Mõlema kuriteokoosseisu järgi on karistatav vara või muu soodustuse lubamisega nõustumine või selle vastuvõtmine. Põhjuslik seos nimetatud tegude ja ametiisiku eelnenud või järgneva käitumise vahel ei ole vajalik, piisab nn ekvivalentsussuhtest. See tähendab, et

¹⁰⁶ *Ibid*

¹⁰⁷ KarS. RT I, 21.06.2014, 28

ametiisiku tegu peab kujutama endast vastutasu eest tehtut või tehtavat, mis on pistise või altkäemaksu andja jaoks sisuliselt ostetud või ostetav vastuteene, pistise või altkäemaksu võtja ehk ametiisiku jaoks tasustatav või tasustatud teene. Muid tingimusi ametiisiku teole ei seata.¹⁰⁸ 2015.a kaob Eestis ära karistusõiguliskus mõttes pistise ja altkäemaksu omavaheline eristamine.¹⁰⁹

KarS-i § 293-300² kirjeldatud kuriteokoosseisud ei hõlma kõiki korruptsiooni kuritegude süüteo koosseise. Näiteks ametiisiku poolt omastamine on välja toodud hoopis KarS § 201 lg 2 p 3 all. Kelmuse süüteo koosseis on kirjeldatud KarS § 209 lg 2 p 3 all. Isikule ainelise hüvitise andmise või pakkumise eest eesmärgiga mõjutada teda mitte teostama oma valimis- või hääletamisõigust või teostama seda teatud valiku kasuks, s.o hääle ostmise kuriteo koosseis, on oma olemuselt korruptsioonikuritegu, aga on paigutatud KarS-s valismisvabaduse vastu suunatud süütegude alla. Keelatud annetuse tegemise või selle vastuvõtmise eest suures ulatuses süüteo koosseis on kirjeldatud KarS § 402¹ lg 1.¹¹⁰

Korruptsiooni ennetamise õiguslikud alused on reguleeritud küll KVS-s, kuid erinevatest eriseadustest leiab samuti korruptsiooni vältimiseks sätestatud norme. Näiteks RHS § 1 kohaselt on seaduse eesmärk tagada hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine riigihankel.¹¹¹ Selline eraldi regulatsioon tähendab ka korruptsiooniriskide vähendamist. RHS on sätestatud ka väärtetevastustus ning riigihangete konkursil ühele osalejatest põhjendamatute soodustingimuste või eeliste loomise või muul viisil riigihangete teostamise nõuete rikkumise eest, kui sellega on tekitatud oluline varaline kahju eest on käsitletav KarS § 300 järgi kuriteona. Sellisel juhul sisustatakse rikkumine RHS sätete kaudu, näidates ära, milliste seaduses kirjeldatud normide vastu täpsemalt eksiti. EKS on teine analoogne näide.¹¹² Kuriteona on karistatav üksnes keelatud annetuse tegemise või selle vastuvõtmise suures ulatuses.

Arvatavasti ei ole korruptsioonikuritegude paljususe tõttu paigutatud kõiki kuriteona käsitlevaid süüteo koosseise ühe KarS-i peatüki sisse. Need teod on suunatud erinevate kaitstavate hüvede vastu. Paljude korruptsioonikuritegude süüteo koosseisude ühine subjekt on ametiisik. Selle

¹⁰⁸ RKKK 3-1-1-118-06

¹⁰⁹ KarS. RT I, 12.07.2014, 5

¹¹⁰ KarS. RT I, 21.06.2014, 28

¹¹¹ RHS. RT I, 23.12.2013, 74

¹¹² EKS. RT I, 21.06.2014, 17

tunnuse kaudu saab valdavalt eristada korruptsioonikuritegude kirjeldusi teistest kuritegudest. Harvematel juhtudel saab olla subjektiks muu isik, kellel puudub ametiisiku kvaliteet. Näiteks KarS § 295-296, § 297-298 kuriteokoosseisud ei eelda teo toimepanijana erisubjekti ehk ametiisikut.¹¹³

Eestis jõustus KVS esimest korda 1995.a ja 1999.a jõustus seaduse uus redaktsioon. 1999.a seaduses sätestati korruptsiooni vältimise ja korruptsiooniga seotud ametiisikute vastutuselevõtmise õiguslikud alused.¹¹⁴ 01.04.2013.a jõustus uus KVS, mis asendas 1999.a pärineva KVS-i. Kehtivas KVS-s sätestatakse avaliku ülesande täitmisel korruptsiooni ennetamise õiguslikud alused ja vastutus kehtestatud kohustuste rikkumise eest.¹¹⁵

KVS toimingupiirangutel on otsene seos KarS § 300¹. Nimelt KVS kehtestatud toimingupiirangu teadva rikkumise eest suures ulatuses on ette nähtud kriminaalvastustus, mitte väärteo eest vastutusele võtmine. Tegemist on blanketse kuriteokoosseisuga, mida sisustatakse KVS-i kaudu. Vabariigi Valitsus kehtestab kindlal perioodil töötasu alammäära. 2014.a on kuutasu alammääraks täistööajaga töötamise korral 355 eurot.¹¹⁶ Vastavalt KarSRaS § 8 p 2 hinnatakse süütegude kvalifitseerimisel karistusseadustiku või muu seaduse paragrahvide järgi, milles on koosseisulise tunnusena ette nähtud kahju tekitamine, suureks varaliseks kahjuks suurust, mis ületab kehtivat palga alammäära ühes kuusajakordselt.¹¹⁷ Seega on 2014.a toimingupiirangut rikutud suur ulatuses, kui ametiisiku tehingute või toimingute maht ületab 35 500 eurot. Alla sellise rahalise piirmäära jäävad toimingupiirangu rikkumised on kvalifitseeritavad väärteona KVS § 19 järgi.

Eesti Riigikogu on ratifitseerinud 2010.a ÜRO korruptsioonivastase konventsiooni. Konventsiooni artikkel 5 tulenevalt töötavad konventsiooniosalised välja ning rakendavad või säilitavad tõhusat ja koordineeritud korruptsioonivastast poliitikat, mis suurendab ühiskonna osalust ning kajastab õigusriigi, avalike asjade ja vara nõuetekohase haldamise, usaldusväarsuse, läbipaistvuse ja aruandekohustuse põhimõtet. Samuti püüavad korrapäraselt hinnata asjakohaste õigusaktide ja haldusmeetmete kohasust korruptsiooni ennetamisel ja korruptsiooni vastu

¹¹³ Sootak, J. Pikamäe, P. Karistusseadustiku kommenteeritud väljaanne, 3 tr. Tallinna Raamatutrükikoda 2009, lk 735-736.

¹¹⁴ KarS, *op. cit.*

¹¹⁵ KVS, *op.cit.*

¹¹⁶ Töötasu alammäära kehtestamine. RT I, 03.12.2013, 4 Vabariigi Valitsuse määrus

¹¹⁷ KarSRS. RT I, 05.07.2013, 12

võitlemisel.¹¹⁸ Konventsiooni üheks eesmärgiks on muuhulgas edendada ja tugevdada abinõusid, mis võimaldaksid tõhusamalt ja tulemuslikumalt korruptsiooni ennetada ja selle vastu võidelda.

Eestis näeb laiemalt korruptsioonivastane strateegia ette eesmärgina korruptsiooni ennetamise. Selle strateegia eesmärkideks on edendada teadlikust korruptsioonist, suurendada otsuste ja tegevuste läbipaistvust ning arendada uurimisasutuste uurimisvõimekust ja hoida ära julgeolekut ohustavat korruptsiooni.¹¹⁹

Euroraha kasutamise riskide uuringust nähtuvalt on korruptsioon Eestis liikumas tasandele, kus selle avastamine on kõige raskem, sh poliitilisele tasandile. Transparency Internationali koordineeritud ja Eestis ühingu Korruptsioonivaba Eesti läbi viidud uuringust selgus, et korruptsiooni jaoks leidub enam võimalusi ühelt poolt euroraha jagamise süsteemi tipus ehk poliitilisel tasandil ning teiselt poolt alumises osas, kuhu jääb kohalik tasand ja lõplikud Euroopa Liidu vahenditest abisaajad. Kesktasandil on korruptsiooni vähem, sest euroraha kasutamise projekte kaaluvad eksperdid ja komisjonid. Sellel tasandil on korruptiivselt toimetada raskem.¹²⁰

Euroopa Komisjoni 2014.a korruptsiooniraportist tulenevalt võib korruptsioonitaset hinnata Eestis suhteliselt madalaks. Komisjon soovitas teha jõupingutusi läbipaistvuse ja kontrolli suurendamiseks poliitiliste parteide rahastamise ja riigihangete üle.¹²¹ Samal aastal soovitas OECD altkäemaksu vastane töögrupp Eestile muuta teavitaja kaitset ehk vilepuhujate kaitset erasektori töötajate suhtes eesmärgiga, et oleksid kasutusel asjakohased meetmed, mille abil neid kaitsta diskrimineeriva käitumise ja distsiplinaarvastutusele võtmise eest, kui nad teavitavad altkäemaksu andmise-võtmise kahtlustest.¹²²

Transparency International viib igal aastal läbi koonduringu, mis reastab riigid korruptsiooni tajumise järgi. Korruptsioonitajumise indeks hindab korruptsiooni taset avalikus sektoris. 2013.a

¹¹⁸ ÜRO korruptsioonivastane konventsioon. RT II 2010, 4, 10

¹¹⁹ Justiitsministeerium. Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013-2020, 2013.

www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_strateegia_2013-2020_1.pdf (05.05.2014)

¹²⁰ Ideon, A. Ühingu korruptsioonivaba Eesti. Eesti väiksus tekitab isepäraseid korruptsiooniriske, 2013.

www.transparency.ee/cm/artiklid/eesti-vaiksus-tekitab-iseparaseid-korruptsiooniriske (18.04.2014)

¹²¹ Euroopa Komisjon, *op.cit.*

¹²² Justiitsministeerium. Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Estonia, 2014.

www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/oecd_altkuemaksu_vastase_t_oogrupi_eesti_iii_hindamisaruanne.pdf (22.11.2014)

oli Eesti korrupsioonitajumise indeks 68 punkti. Eesti paigutus 177 riigi arvestuses 28 kohale. Võrreldes sellele eelnenud aastaga on toimunud edasimineku, sest tol korral oli indeks 64 ja riikide arvestuses asus Eesti 32 kohal.¹²³

Käesolevaks ajaks on Eesti veel ühinenud OECD konventsiooniga, Euroopa Nõukogu korrupsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni, Euroopa Liidu lepingu artikli K.3 lõike 2 punktil c põhineva Euroopa ühenduste ametnike või Euroopa Liidu liikmesriikide ametnikega seotud korrupsiooni vastast võitlust käsitleva konventsiooni, Rahvusvahelistes äritehingutes välisriigi ametiisikutele altkäemaksu andmise vastu võitlemise konventsiooniga.¹²⁴ Järgmisena vaatleb autor kolme tuntumat preventsiiooni meetodit. Need järgmised kirjeldatavad meetodid on kasutusel muuhulgas Eestis.

3.1 KVS-i regulatsioonide võrdlus

Järgmisena võrdleb autor kuni 31.03.2013.a kehtinud ja alates 01.04.2013.a jõustunud KVS-i olulisemaid erinevusi. Korrupsiooni kui mõiste avamisel saab lähtuda kahest käsitlusest, kas defineerida seaduses kitsalt korrupsiooni mõiste või paigutada korrupsiooni alla loetelu keelatud tegevustest. Korrupsiooni mõiste võis avada kuni 31.03.2013.a kehtinud KVS-s korruptiivse teo, korrupsiooniohtliku suhte ja korruptiivse tulu mõistete kaudu. KVS § 5 lg 1 sätestas, et korruptiivne tegu on ametiisiku poolt ametiseisundi kasutamine omakasu saamise eesmärgil, tehes põhjendamatu või õigusvastaseid otsuseid või toiminguid või jättes tegemata õiguspärased otsused või toimingud. Korrupsiooniohtlik suhe oli KVS § 5 lg 2 kohaselt ametiisiku suhe teise isikuga, mis on tekkinud või võib tekkida sama seaduse 3. või 4. peatükis sätestatud töökoha-, tegevus- või toimingupiirangute rikkumise tagajärjel ametiisiku poolt. Sama seadusega määratleti korruptiivse tulu mõiste sisu. Nimelt korruptiivne tulu on majanduslik või muu kasu, mida ametiisik saab teiselt isikult kas avalikult või varjatult korruptiivse teo toimepanemise eest või tulevikus toimepanemise tingimusel, kas rahalise maksena; kingitusena;

¹²³ Ühingu Korrupsioonivaba Eesti. Korrupsioonitajumise indeks 2013.

transparency.ee/cm/uudised/korrupsioonitajumise-indeks-2013 (18.04.2014)

¹²⁴ OECD konventsioon. RT II, 24.11.2010, 3; Korrupsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon. RT II 2001, 28, 140; Euroopa Liidu lepingu artikli K.3 lõike 2 punktil c põhineva Euroopa ühenduste ametnike või Euroopa Liidu liikmesriikide ametnikega seotud korrupsiooni vastast võitlust käsitlev konventsioon. RT II 2004, 39, 145; Rahvusvahelistes äritehingutes välisriigi ametiisikutele altkäemaksu andmise vastu võitlemise konventsioon. RT II 2005, 13, 36.

loonustasuna, kasuliku vastuteenuse või soodustusena; aktsiate, osatähtede ja muude väärtpaberite samuti osauhingu osade talle tasuta üleandmise või alla nende turuhinna müümise teel; kinnisasja kaasomanikuks, aktsiaseltside ja muude äriühingute osanikuks või aktsionäriks võtmise teel; majandusliku või muu kasuna (KVS § 5 lg 3 p 1-6). Selline määratlus ei olnud kõige selgem, kuna selleks, et mõista korruptsiooni sisu oli vaja avada seda erinevate mõistete süstemaatilise tõlgendamise kaudu. Need normid olid üksteisega raskesti ühildatavad.

Seadusandja kasutas korruptiivse teo sisustamisel üheselt mitte arusaadavaid termineid, omakasu saamise eesmärgi juurde oli lisatud põhjendamatud või õigusvastased toimingud. See tekitas küsitavuse, kelle jaoks on need põhjendamatud toimingud. Korruptiivset tulu iseloomustas kaks tingimust, seda saadakse teiselt isikult avalikult või varjatult ja korruptiivse teo toimepanemise eest või tulevikus toimepanemise tingimusel. Seega korruptiivse tulu määratlus oli oluliselt kitsam, kui korruptiivne tegu, mis oli laiema sisuga. Selline läbi mitme paragrahvi süstemaatiline sisustamine raskendas sätetest üheselt arusaamist ja oli kohmakas.

Lisaks sellele kohmakale sõnastusele sai korruptiivse teo toime panna subjektina ametiisik, kelle mõiste oli avatud KVS-s. Ülejäänud ametnike ringile KVS toodud nõuded, piirangud ei kohaldunud. Ametiisiku mõiste oli toodud välja KVS § 4 lg 1 all, mille järgi oli ametiisik on sama seaduse § 3 lg 2 sätestatud ametiseisundit omav riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnik, samuti tema ülesandeid täitev koosseisuväline teenistuja. KVS § 3 lg 2 kohaselt oli ametiseisund ametikohast tulenev ametiisiku õiguspädevus vastu võtta teistele isikutele kohustuslikke otsuseid, teha toiminguid, osaleda riigi- või munitsipaalvara erastamise, võõrandamise või kasutusse andmise otsuse tegemisel ning kohustus täita oma ametialaseid kohustusi ausalt ja õiguspäraselt.

RK andis 08.02.2010.a lahendis 3-1-1-115-09 p 7.1 hinnangu, et korruptsioonivastase seaduse neljanda paragrahvi ülesehitusest nähtub, et 2. lõike p-des 1-28 nimetatud ametikohti täitvaid isikuid käsitatakse ametiisikutena tulenevalt ametikohast ja nende puhul ei ole enam vajalik tuvastada ametiseisundit KVS § 3 lg 2 mõttes.¹²⁵ Seega sai KVS § 4 lg 2 p-des 1-28 nimetatud ametikohti täitvaid isikuid käsitada ametiisikutena tulenevalt ametikohast ja nende puhul ei olnud vajalik eraldi tuvastada ametiseisundit KVS § 3 lg 2 mõttes, mis lihtsustas arusaamist ametiisikute ringist.

¹²⁵ RKKK 3-1-1-115-09

Samas tekitab varem probleeme KarS-i ja KVS-i erinev ametiisiku mõiste määratlus. Nimelt KarS § 288 lg 1 kohaselt oli ametiisikuks isik, kellel on ametiseisund riigi või kohaliku omavalitsuse asutuses või organis või avalik-õiguslikus juriidilises isikus, kui temale on pandud haldamis-, järelevalve- või juhtimisülesanded või varaliste väärtuste liikumist korraldavad või võimuesindaja ülesanded. KarS § 288 lg 2 järgi loeti ametiisikuks ka KarS § 293-298 nimetatud kuritegudes isikut, kes juhib eraõiguslikku juriidilist isikut või tegutseb selle nimel või tegutseb teise füüsilise isiku nimel, kui tal on sama seaduse paragrahvi lõikes 1 nimetatud pädevus ja ülesanded ning tegu on toime pandud vastava juriidilise või füüsilise isiku majandustegevuse käigus. Seega KVS korruptsiooni vältimise vahendid, sh töökoha- ja tegevuspiirangud, toimingupiirangud kehtisid ametiisikute ringile erinevalt, sest õigusaktides olid ametiisiku mõisted avatud erinevalt. Osa tegeliku ametiisiku tunnustega inimesi jäid üldse KVS-i regulatsiooni alt välja.

Peale selle nägi kuni 31.03.2013.a kehtinud KVS § 20 ette erisuse ametiisikute töökoha- ja tegevuspiirangutes. Selle sätte järgi sama seaduse 4 lg 2 p 1-16 nimetatud ametiisikute töökoha- ja tegevuspiiranguid ei reguleeritud sama seaduse §-s 19, vaid need on sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduse §-des 63 ja 84 ning Riigikogu, Vabariigi Valitsuse, õiguskantsleri, Riigikontrolli, Eesti Panga, prokuratuuri, kaitseväge, kohtunike, politsei, notariaadi, kohtutäiturite ning kohaliku omavalitsuse tegevust käsitlevates seadustes, samuti muudes õigusaktides, mis eraldi käsitlevad nende kategooriate ametiisikute ametiseisundit, õigusi ja kohustusi. Seega lõi KVS regulatsiooni siseselt erisusi piirangutele osa ametiisikute ringile. Osa ametiisikuid said sellise erisuse tõttu töötada vabalt põhitöökoha kõrvalt äriühingute nõukogu või juhatuse liikme kohal, s.t kahel ametikohal korraga.

RK osundas 07.01.2010.a lahendis 3-1-1-109-09 p 9.2 täiendavalt asjaolule, et ametiisiku obligatoorselt vajalikuks pädevustunnuseks ei ole lõplik iseseisev haldamis-, järelevalve- või juhtimisotsuste vastuvõtmine, vaid piisab sellest, kui isik saab niisuguse otsuse tegemise protsessi sisuliselt suunata.¹²⁶ Selline seisukoht ühtlustas ametiisiku mõiste sisustamist KarS ja KVS-i vahel.

Kuni 31.03.2013.a kehtinud KVS nägi ette korruptsiooni vältimise vahenditena majanduslike huvide deklareerimise, töökoha- ja tegevuspiirangud ja toimingupiirangud. RK tunnistas kahel

¹²⁶ RKKK 3-1-1-109-09

korral töökohta-ja tegevuspiirangu sätte Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi PS) vastuolevaks. Nimelt leidis RK 25.01.2007.a lahendis 3-1-1-92-06 p 35, et KVS § 19 lg 2 p 6 see osa, mis keelab KVS § 4 lg-s 1 nimetatud ametiisikul olla kolme aasta jooksul pärast avalikust teenistusest lahkumist juht- või järelevalveorgani liige riigi või kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingus, mille tegevuse üle järelevalvamine või tegevust otseselt mõjutavate otsuste tegemine ei olnud isiku endisest ametiseisundist tulenenud õiguspädevuses, riivab ebaproportsionaalselt PS § 29 lg-ga 1 tagatud õigust valida vabalt tegevusala, elukutset ja töökohta ning tuleb seetõttu tunnistada põhiseadusevastaseks ja kehtetuks.¹²⁷

RK leidis 27.03.2012.a lahendis nr 3-4-1-1-12 p 39, et ametiisikutele pandud keeld olla äriühingute juht- ja järelevalveorganite liige on kehtestatud eesmärgiga vältida korruptsiooni. KVS § 2 p 2 omistab sellise eesmärgi ka KVS-i kolmandas peatükis kehtestatud töökohta- ja tegevuspiirangutele. Nende hulka kuulub ka keeld olla äriühingu juht- või järelevalveorgani liige. Kuna KVS § 19 lg 2 p 2 kehtestatud keeld ei eelda igal üksikjuhul konkreetse korruptsiooniohu tuvastamist, tuleb selle sätte eesmärgiks pidada üldise ehk abstraktse korruptsiooniohu vähendamist. Kolleegium leidis kokkuvõtteks, et ametiisikute õigus olla äriühingu juht- või järelevalveorgani liige kaalub üles abstraktse korruptsiooniohu vähendamisest tõusva kasu. KVS § 19 lg 2 p 2 sätestatud keeld ei ole seetõttu mõõdukas ega järelikult ka proportsionaalne. Teisisõnu ei ole see keeld demokraatlikus ühiskonnas vajalik PS § 11 mõttes. Keeld rikub PS § 29 lg 1 sätestatud põhiõigust ja tuleb tunnistada kehtetuks.

Samas RK ei välistanud, et mõnede ametiisikute gruppide või asutuste puhul võib keeld abstraktse korruptsiooniohu vältimiseks olla mõõdukas. Korruptsiooniohtlike suhete tekkimise vältimine ja näiva erapooletuse tagamine võib nende puhul kaaluda üles isikute õigustele seatud piirangu. Nende juhtumite eristamine tähendab aga keerulisi ja poliitilisi valikuid sisaldavaid otsustusi, millest lisaks sõltub isikute karistusõiguslik vastutus. Need valikud peab vajaduse ja võimaluse korral tegema seadusandja.¹²⁸

Autori arvates avaldas õiguskantsler selles kohtuvaidluses olulise arvamuse, et selgusetust on juurde külvanud ka RK praktikas ametiisiku mõistele antud tõlgendus, mis on põhiseaduspärasuse seisukohast kaheldav. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 07.01.2010. a otsuse kohaselt ei ole ametiisiku obligatoorselt vajalikuks pädevustunnuseks lõplik iseseisev haldamis-

¹²⁷ RKÜK 3-1-1-92-06

¹²⁸ RKPJK 3-4-1-1-12

järelevalve- või juhtimisotsuste vastuvõtmine, vaid piisab sellest, kui isik saab niisuguse otsuse tegemise protsessi sisuliselt suunata. Samal ajal omistab KVS § 3 lg 2 osalemisele (ehk otsuse tegemise protsessi sisulisele suunamisele) sõnaselgelt tähenduse vaid riigi- või munitsipaalvara erastamise, võõrandamise või kasutusse andmise otsuste tegemisel. Riigikohtu tõlgendus ei ole kooskõlas PS § 23 lg-st 1 tuleneva karistusõiguse üldpõhimõttega *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta, stricta, praevia*, millest tuleneb nõue lähtuda süüdimõistmise otsustamisel kirjalikust täpselt määratletud (teo toimepanemise ajal jõus olnud seadusega kehtestatud) karistusnormist. Samuti ei taga see piiratavale põhiõigusele võimalikult ulatuslikku kaitset ning irdub õigusselgust ohvriks tuues liigselt normi sõnastusest. Järelikult nägi autori hinnangul õiguskantsler juba tol korral RK tõlgenduses teatavat ohtu, kui kirjalikust normist eemaldutakse liiga palju. Selle asjaolu teadvustamine annab kinnituse karistusnormi eripärale õigusselguse osas, võrreldes teiste normidega.

RK leidis 24.12.2002.a lahendis nr 3-4-1-10-02 p 41 majanduslike huvide deklaratsioonide esitamise osas, et selline intensiivne sekkumine isiku eraellu pole põhjendatud riigi vähemusotsustusõigusega äriühingute nõukogu liikmete, kes ei ole riigi esindajad, ja juhatuse liikmete suhtes. Ei sekkuta mitte üksnes nõukogu ja juhatuse liikmete eraellu, vaid ka nende lähedaste eraellu. On tõendamata, et deklaratsioonide esitamine ja nende kontrollsüsteem aitab kaasa korruptsiooni ennetamisele või avastamisele. Seega ei vasta kehtestatud piirang proportsionaalsuse põhimõttele.¹²⁹

Kuni 31.03.2013.a kehtinud KVS-i regulatsioon nägi ette järgmised vääртеokoosseisud:

- 1) majanduslike huvide deklaratsiooni tähtajaks mõjuva põhjuseta esitamata jätmise või selles teadvalt mittetäielike või valeandmete esitamine;
- 2) mittetäielike või valeandmete esitamine majanduslike huvide deklaratsiooni kontrollivale isikule või asutusele või komisjonile;
- 3) seadusega kehtestatud töökoha-, tegevus- või toimingupiirangute rikkumine;
- 4) korruptiivsest teost teatamata jätmine;
- 5) korruptiivne tegu, millega kaasnes korruptiivse või muu ebaseadusliku tulu või kasu saamine;
- 6) asutuse juhi või muu majanduslike huvide deklaratsioonide kogumise, hoidmise või kontrolli eest vastutava isiku poolt majanduslike huvide deklaratsioonide kogumise,

¹²⁹ RKPJK 3-4-1-10-02

hoidmise või kontrolliga seotud ülesannete täitmata jätmise või mittenõuetekohane täitmine;

7) majanduslike huvide deklaratsiooni sisu seadusvastane avalikustamine.

Alates 01.04.2013.a jõustus uus KVS-i regulatsioon, mis tõi kaasa mitmeid muudatusi. Kehtiv KVS ei ole nii konkreetne võrreldes varem kehtinud seadusega. Näiteks varem kehtinud KVS § 4 lg 2 loetles konkreetsed ametikohad ja nendel ametikohtadel töötavaid isikuid loeti ametiisikuks sõltumata ametiseisundist. Praegu kehtivas seaduses ei ole mindud nii konkreetseks ametiisikute ringi määtlamisega. Samuti on ole mindud liiga abstraktseks piirangute kohaldamisel. Palju sõltub sellest, milline on ametiisiku funktsioon ehk pädevus, mida tal on oht kuritarvitada. Selline lähenemine viitab proportsionaalsuse põhimõttele. Seaduses on püütud leida kesktee piirangute seadmisel.¹³⁰

Kehtiv KVS ei sisalda korrupsiooni legaaldefiniitsiooni. Kuigi korrupsiooni mõistet seaduses ei defineerita, aitab sisu anda seaduse eesmärgi sõnastus, tagada avaliku ülesande aus ja erapooletu täitmine.¹³¹ Kehtiv KVS keskendub korrupsiooni ennetamisele ja takistamisele, et isikute käitumine ei jõuaks korrupsiooni juhtumiteni. Seaduses on kirjas reeglid ja protseduurid, mille rikkumine võib omakorda olla karistatav.

Uue seaduse regulatsioonis korruptiivse teo mõistet ei kasutata ning on konkretiseeritud teod, mis ametiisikule esitatud nõuetega kokku ei sobi. Nendeks on ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju ja siseteabe korruptiivne kasutamine. Väärtegu on ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju või siseteabe korruptiivne kasutamine uue seaduse järgi üksnes juhul, kui see on toime pandud omakasu eesmärgil, seega kavatsuslikult.¹³²

Uue KVS-i keskne mõiste on ametiseisund. Ametiseisundi järgi tuvastatakse isiku kuulumine ametiisikute hulka. Seaduses on loobutud ametiisiku staatuse sidumisest ametniku staatusega ja teatud ametiisikute loendi esitamisest. Alates 01.04.2013.a jõustunud KVS § 2 lg 1 järgi on ametiisik inimene, kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund. KVS § 5 lg 1-4 sisaldavad ametikohustuse mõistet, aga seadus ei määratle, millega on tegemist. Ametikohustuste all tuleks

¹³⁰ KVS-i eelnõu seletuskiri, *op. cit.*

¹³¹ Kalmet, T. Õiguskeel 2012/4. Uue korrupsioonivastase seaduse põhimõistetest (I). www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet_uae_korrupsioonivastase_seaduse_pohimoistetest_i.pdf (22.11.2014)

¹³² *Ibid*

mõista kogumit põhiseadusest, seadustest, määrustest, asutuse siseaktidest tulenevatest kohustustest. Kui ametiisikuks on ametnik, hõlmavad ametikohustused teenistuskohustusi avaliku teenistuse seaduse tähenduses, samas, kuna oluline osa ametiisikuid ei ole avalikus teenistuses ametnikud, siis seega ei ole teenistuse mõiste asjakohane, on kasutatud laiemat mõistet.¹³³

Kehtiva KVS-s on tegevuspiirangute kohta deklareeritakse, et ametiisikul on õigus tegeleda mis tahes muu tegevusega väljaspool ametikohustusi, kui see ei ole seadusega keelatud ja järgitakse toimingupiiranguid. Selline regulatsioon on otstarbekam, sest kõrvaltegevuse piiramise motiivid võivad olla üsna kauged korruptsiooniennetuse eesmärkidest. Toimingupiiranguid on muudetud võrreldes varasemaga nii sisuliselt kui ka vormiliselt. Toimingupiiranguid võib pidada ametiisiku keskseks korruptsioonivastase seadusest tulenevaks kohustuseks ja toimingupiirangust kinnipidamise kohustus konkreetne ning see laieneb kõikidele ametiisikutele¹³⁴. Samuti on muudetud oluliselt huvide avaldamise kohustuse regulatsiooni, mille tingis uue, digitaalse huvide deklaratsioonide registri väljatöötamine.

Alates 01.04.2013.a jõustunud KVS-i regulatsioon näeb ette järgmised vääртекоosseisud:

- 1) ametiisiku poolt omakasu eesmärgil ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju või sisetabe korruptiivne kasutamine;
- 2) ametiisiku poolt tema saadud korruptiivsest tulust avalikku ülesannet täitvale asutusele või ametisse nimetamise õigusega isikule või organile teatamise kohustuse või korruptiivse tuluna saadu üleandmise kohustuse rikkumine;
- 3) ametiisiku poolt toimingupiirangu või toimingupiirangu kohaldamata jätmise tingimuste teadev rikkumine;
- 4) deklarandi poolt deklaratsioonis teadvalt valeandmete esitamine.

Toimingupiirangute mõte on oluline, kuna see regulatsioon keelab teha ametiisikul teatud toiminguid ja otsuseid. Nendest reeglitest kinnipidamine aitab välistada huvide konflikti olukordasid.

¹³³ *Ibid*

¹³⁴ Kalmet, T. Õiguskeel 2013/3. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (IV). www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet_uae_korruptsioonivastase_seaduse_pohimoistetest_iv.pdf (21.11.2014)

Uue KVS-i eelnõule arvamust andes leidis õiguskantsler, et eelnõu § 5 võib kujutada endast ametiisiku põhiõiguste ebaproportsionaalset riivet tulenevalt sellest, et ametiisik saab korruptandina stigmatiseeritud sõltumata sellest, kas toimimisega kaasnes omakasu või mitte või kas ta pani teo toime tahtlikult või ettevaatamatusest. Samuti ei pruugi eelnõu § 5 osutada mitte vaid ametiisikute põhiõiguste ebaproportsionaalseks riiveks, vaid mõjutada negatiivselt avalike ülesannete täitmist laiemalt- karistushirmus võivad ametiisikud hakata (eriti kahtluse korral) üldse toimimast hoiduma. Ühtlasi võib ametiisik seega muutuda kõrgemate (eelkõige vaideotsuse tegemise pädevust omavate) ametiisikute poolt liigselt mõjutatavaks oma teenistusülesannete täitmisel. Pealegi devalveerib see teiselt poolt ka korruptsioonisüüteo eest karistamisega kaasnevat stigmatiseerivat mõju- kui KVS-st lähtuvalt võib edaspidi nimetada korruptandiks iga ametiisikut, kelle toimimisega on kaasnenud suvalisele kolmandale isikule „avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelis“, siis muutub vähem negatiivseks korruptsioonisüüteos süüdimõistmine üldiselt (sellest võidavad paraku raskemate korruptsioonisüütegude toimepanijad ja kaotavad nii eri- kui ka üldpreventsioon).¹³⁵ Sellisest arvamusest loeb autor välja viiteid KVS § 5 ebaproportsionaalsele põhiõiguste riivele, milles on sätestatud ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju ja sisetabe korruptiivne kasutamine.

Euroopa Inimõiguse Kohus (edaspidi EIK) on leidnud 25.06.2009.a otsuses *Liivik vs Estonia* p 92 all, et kuigi artikkel 7 konkreetset keelab olemasolevate kuritegude laiendamist tegudele, mida varem kuriteoks ei loetud, kehtestab see ka põhimõtte, et kriminaalõigust ei tohi tõlgendada ülemäära süüdistatava kahjuks.¹³⁶

Hetkel on KVS-s ja KarS-s ametiisiku mõisted ühildatud, mis on positiivne edasiminekuks. Selle regulatsiooni järgi on ametiisik füüsiline isik, kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund, sõltumata sellest, kas ta täidab talle pandud ülesandeid alaliselt või ajutiselt, tasu eest või tasuta, teenistuses olles või vabakutselisena või lepingu, nimetamise või valimise alusel.

Alates 01.04.2013.a kehtiva KVS-i regulatsiooni kohta ei ole seni välja kujunenud arvestatavat RK kohtupraktikat. Käesolevaks ajaks on avaldatud üks KVS-i toimingupiirangut käsitlev lahend. RK on 14.04.2014.a lahendis nr 3-1-1-12-14 p 9.2 selgitanud, et KVS § 22 lg 1 sätte rikkumine ei ole enam karistatav alates 01.04.2013.a ja 2013.a jõustunud KVS-i seletuskirja

¹³⁵ Teder, I. Arvamus korruptsioonivastase seaduse eelnõule, 2012.

oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_arvamus_korruptsioonivastase_seaduse_eelnou.pdf (18.04.2014)

¹³⁶ EIK 25.06.2009, 12157/05, *Liivik vs Eesti*

kohaselt on kõnealune tegu hõlmatud KarS § 293 ehk pistise võtmise koosseisuga.¹³⁷ KVS § 22 lg 1 nägi muidu ette, et ametiisikul, kes peab tasuta osutama teenuseid või langetama otsuseid, on keelatud nõuda või vastu võtta nende eest tasu rahas, loonustasu või mingi vastuteenena. KVS § 3 p 1-5 sätestatud keeldude kohta puudub hetkel kohtupraktika.

Antud alapeatükis selgitati kuni 31.03.2013.a kehtinud ja alates 01.04.2013.a jõustunud KVS suuremaid erinevusi. Varem võis KVS-s korruptsiooni mõiste avada korruptiivse teo, korruptsiooniohtliku suhte ja korruptiivse tulu mõistete kaudu. Selline läbi mitme paragrahvi sisustamine raskendas sätetest üheselt arusaamist ja oli kohmakas. KVS tegi regulatsiooni sisesealt põhjendamatuid erisusi ametiisikutele laienevate piirangute osas. Lisaks sellele tekitas varem probleeme KarS-i ja KVS-i erinev ametiisiku määratlus. RK tunnistas kahel korral töökoha-ja tegevuspiirangu sätte PS-ga vastuolevaks. Kohtu hinnangul ei vastanud piirangud proportsionaalsuse põhimõttele. Kehtiv KVS regulatsioon on võrreldes varasemaga oluliselt õigusselgem, kuna ühtlustab ametiisiku mõiste ja täpsustab toimingupiiranguid. Vaatamata paljudele positiivsetele edasiminekutele korruptsiooni ennetuses, leidis autor õiguskantsleri arvamusest uuele KVS-i eelnõule viiteid võimaliku ametiisikute ebaproportsionaalsele põhiõiguste riivele KVS § 5, kus on sätestatud ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju ja sisetabe korruptiivne kasutamine.

3.2 Riigikohtu olulisemad seisukohad normide tõlgendamisel

Tulenevalt kriminaalmenetluse seadustiku § 2 p 4 koosmõjule väärteomenetluse seadustiku § 2-ga on RK lahendid üheks kriminaalmenetlusõiguse allikaks.¹³⁸ Sellest lähtuvalt vaatab autor, millised täpsemad piirid seab RK õigusnormide tõlgendamistele.

RK on 30.04.2012.a lahendis nr 3-1-1-23-12 p 8.2 väljendanud seisukoha, et karistusõiguse kui repressiivse õigusharu eripära seab karistusõigusnormi tõlgendamisele kindlad piirid. Karistusõigusnormi sisu avamine ei tohi viia normi piiridest väljumiseni ega nende juhtumite hõlmamiseni karistusnormiga, mida seadusandja pole soovinud karistatavaks kuulutada ning

¹³⁷ RKKK 3-1-1-12-14

¹³⁸ KrMS. RT I, 26.02.2014, 8; VTMS RT I, 14.02.2014, 5

karistusõigusnormi sisu selgitamisel tuleb esmajoones tugineda selle grammatilisele tõlgendamisele.¹³⁹

Lisaks eelnevale on RK 21.06.2011.a lahendis nr 3-4-1-16-10 p 50 märkinud, et PS § 23 lg-st 1 tuleneb karistusõiguses kehtiv määratletusnõue *nullum crimen nulla poena sine lege certa*. Selle kohaselt peab nii tegu, mille eest seadus karistuse ette näeb, kui ka karistus olema selgelt määratletud. Karistusnormi määratletus tagab selle, et igapähe on võimalik ette näha, milline käitumine on keelatud ja karistatav ning milline karistus selle eest ähvardab, et ta saaks oma käitumist vastavalt kujundada.¹⁴⁰

Järelikult peavad autori arvates olema karistusnormid seadusandja poolt selgelt määratletud, nii korruptsiooni kriminaliseerivad normid kui ka väärteonormid. Pärast RK lahendi nr 3-1-1-23-12 väljendatud seisukohti eksisteerib KarS § 298¹ mõjuvõimuga kauplemise delikt, mille rakendamine praktikas on peaaegu võimatu ning keskmine inimene sellisest määratlusest arvatavati aru ei saagi, milline tema potentsiaalne käitumine võib kaasa tuua kriminaalvastusele võtmise. Eriti kahetsusväärne on asjaolu, et selline kuriteodelikt püsib KarS-s pikemat aega muutumatuna, hoolimata sellest, et RK avaldas mõjuvõimuga kauplemise koosseisu kohta selgitused juba 30.04.2012.a.¹⁴¹ Vastavalt korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni artikkel 12 võtab konventsiooniosaline seadusandlikud ja muud meetmed, et määratleda keelatud hüve lubamine, pakkumine või andmine kuriteona, kui see on otsese või kaudse tahtlusega toime pandud isiku suhtes, kes väidab või kinnitab, et tal on võimalik artiklites 2, 4-6 ja 9-11 nimetatud isiku otsuseid enda või teise isiku huvides oluliselt mõjutada. Konventsiooniosaline määratleb kuriteona sellise hüve palumise, vastuvõtmise või lubamise või hüve pakkumise heakskiitmise, mis põhineb isiku mõjukuse arvestamisel olenemata sellest, kas isik on oma mõjuvõimu kasutanud või kas see eeldatav mõjukus viib kavatsatud tulemuseni.¹⁴²

Õigusselguse põhimõtet on avanud RK 20.03.2006.a lahendis nr 3-4-1-33-05. Selle lahendi järgi peab õigusselguse põhimõtte kohaselt isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegevus kaasa toob. Õigusselguse põhimõtte kujutab endast ühtlasi ka PS § 13 lõikes 2 sätestatud riigi omavoli keelu konkretiseeringut. Nõutav normi määratletuse ehk õigusselguse aste ei ole kõikide normide puhul sama. Selgemad ja täpsemad

¹³⁹ RKKK 3-1-1-23-12

¹⁴⁰ RKÜK 3-4-1-16-10

¹⁴¹ RKKK, *op.cit.*

¹⁴² Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon, *op.cit.*

peavad olema normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata ja isikule peale panna kohustusi. Samuti viidatakse selles lahendis, et normi määratletust ei tule hinnata konkreetse vaidluse poolte seisukohalt vaadatuna ning mõõdupuuks on keskmiste võimetega isik. Tulenevalt sellest, et tegu on isiku õigusi piirava normiga, peab õigusselguse aste olema kõrge ja õigusselgeks ei saa pidada normi, millest keskmiste võimetega isikud aru ei saa.¹⁴³

RK on 15.12.2005.a lahendis nr 3-4-1-16-05 p 20 selgitanud, et PS §-st 10 tuleneb õiguskindluse põhimõtte. Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõtte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõtte). Õigusselguse põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob. Lisaks kolleegium märkis, et põhiseadusega nõutav normi määratletuse ehk õigusselguse aste ei ole kõikide normide puhul sama. Selgemad ja täpsemad peavad olema normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata.¹⁴⁴

Norm peab olema vastuoludeta ja loogiliselt üles ehitatud, mida on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt. Vastavalt PS § 11 tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.¹⁴⁵

Autori arvates lähtudes RK poolt avaldatud ja järgimisele kuuluvatest seisukohtadest tuleb seadusandjal määratleda karistusnormid piisavalt selgelt vältimaks seaduse kohaldajate poolt eksperimenteerimise ja normide sisustamise, milline tegevus on ikkagi vaadeldav karistatava teona ja milline seda kindlasti pole. Vastupidisel juhul ei tagata inimestele kaitset riigi omavoli eest. PS § 13 lg 2 kohaselt kaitseb seadus igati riigivõimu omavoli eest.

Ülejäänud normide kohta nii ranged vormilised nõuded ei kehti. Nimelt on RKHK 06.11.2003.a lahendis nr 3-3-1-72-03 p 15 väljendanud seisukoha, et seaduse on tekst vaid lähtekohaks seadusandja tahte ja sellest tuleneva õigusnormi sisu väljaselgitamisel. Seadusandja tahte väljaselgitamise edasisel täpsustamisel tuleb kasutada lisaks nii klassikalisi tõlgendusviise, nagu teleoloogiline, süstemaatiline, ajalooline kui ka vajadusel muid täiendavaid tõlgendusargumente.

¹⁴³ RKPJK 3-4-1-33-05

¹⁴⁴ RKPJK 3-4-1-16-05

¹⁴⁵ PS. RT I, 27.04.2011, 2

Selliste tõlgendusargumentide kasutamise vajalikkus ei piirdu ainult olukordadega, kus sätte tekst on mitmetimõistetav. Muude tõlgendusviiside kasutamine on vajalik ja õigustatud ka seal, kus sätte tekst on esmapilgul üheselt mõistetav, kuid tekivad põhjendatud kahtlused, kas seadusandja tahe oli suunatud nimelt sellise tõlgendustulemuse saavutamisele, milleni viib sätte grammatiline tõlgendamine.¹⁴⁶

RK üldkogu leidis 22.02.2005.a lahendis nr 3-2-1-73-04, et erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis ei ole põhiseadusega kooskõlas.¹⁴⁷

Käesolevas alapeatükis toodi välja RK olulisemad seisukohad normide sisustamisel. Ilma RK seisukohti teadmata ei ole võimalik välja selgitada KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätete probleeme ja ulatust. Kokkuvõtvalt on RK seisukohad, et karistusõigusnormi tõlgendamisel on kindlad piirid ja karistusõigusnormi sisu avamine ei tohi viia normi piiridest väljumiseni ega nende juhtumite hõlmamiseni karistusnormiga, mida seadusandja pole soovinud karistatavaks kuulutada. Karistusõiguses kehtib määratletusnõue *nullum crimen nulla poena sine lege certa*. Selle kohaselt peab nii tegu, mille eest seadus karistuse ette näeb, kui ka karistus olema selgelt määratletud. Karistusnormi määratletus tagab selle, et igäühel on võimalik ette näha, milline käitumine on keelatud ja karistatav ning milline karistus selle eest ähvardab, et ta saaks oma käitumist vastavalt kujundada. Selgemad ja täpsemad peavad olema normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata ja isikule peale panna kohustusi.

3.3 Kehtiva KVS-i ametiiskute keeldude regulatsiooniala

Lähtuvalt uurimuse eesmärgist vaatab autor KVS-i keeldude keskseid mõisteid. Kehtiva KVS § 3 lg 1 p 1-5 kohaselt on ametiisikul keelatud korruptiivse tulu nõudmine, vahendamine ja saamine; ametiseisundi korruptiivne kasutamine; avaliku vahendi korruptiivne kasutamine; mõju korruptiivne kasutamine; sisetabe korruptiivne kasutamine.¹⁴⁸

Korruptiivne tulu sisu on defineeritud KVS § 4 lg 1 all, mille järgi on korruptiivne tulu ametiisikule endale või kolmandale isikule ametiisiku ametikohustuse tõttu pakutud või

¹⁴⁶ RKHK 3-3-1-72-03

¹⁴⁷ RKÜK 3-2-1-73-04

¹⁴⁸ KVS, *op.cit.*

ametiisiku poolt nõutud varaline või muu soodustus, samuti ametiisiku kohustusi rikkudes saadud soodustus. Korruptiivseks ei loeta soodustust, mis ei ole seostatav ametikohustusega või mida saab üheselt mõista tavapärase viisakusavaldusena.

KVS § 5 sätestatakse ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju ja siseteabe korruptiivse kasutamise mõisted. KVS § 5 lg 1 kohaselt ametiseisundi korruptiivne kasutamine on ametiisiku poolt ametikohustust rikkudes enda või kolmanda isiku huvides ametiisiku pädevuses oleva otsuse või toimingute tegemine, selles osalemine või selle sisuline suunamine, kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule.

KVS § 5 lg 2 kohaselt on avaliku vahendi korruptiivne kasutamine ametiisiku poolt ametikohustust rikkudes avaliku ülesande täitmiseks mõeldud materiaalse või muu ressursi kasutamine ametiisiku enda või kolmanda isiku huvides, kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule.

KVS § 5 lg 3 kohaselt on mõju korruptiivne kasutamine ametiisiku poolt ametikohustust rikkudes tema tegeliku või eeldatava mõju kasutamine eesmärgiga saavutada teise isiku poolt teo toimepanemist või toime panemata jätmist ametiisiku enda või kolmanda isiku huvides, kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule.

KVS § 5 lg 4 kohaselt on siseteabe korruptiivne kasutamine on ametiisiku poolt ametikohustust rikkudes talle avaliku võimu teostamisel teatavaks saanud avalikustamata teabe, mis mõjutab või võib tõenäoliselt oluliselt mõjutada kolmanda isiku õigusi või kohustusi, kasutamine ametiisiku enda või kolmanda isiku huvides, kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule

Analüüsidest süntaktiliselt teksti sõnastusi tekib esimene küsitavus ametikohustuse rikkumise osas. Ei ole täpselt arusaadav, mida mõeldakse ametikohustuste all. Seaduses on jäetud konkretiseerimata, kas ametikohustused tulevad ainult juriidilist jõudu omavatest õigusallikatest või laienevad ka eetikanõuetele. KVS-i eelnõu seletuskiri sellele selget vastust ei anna.

Järgmine küsitavus tekib sõnastuses avaliku huvi seisukohast ebavõrdne või põhjendamatu eelis. Avaliku huvi seisukoht on määratlemata õigusemõiste, mille sisustamine jääb arvatavasti

seaduse kohaldaja pädevusse tuginedes teada olevatele juhtumi faktilistele asjaoludele. Teine võimalus on, et avaliku huvi seisukoht ajas muutub, mis loob paratamatult erisused piirangute järgijatele ja normide kohaldajatele. Sellisel juhul ei pruugi olla tagatud seaduserikkujate võrdne kohtlemine. Kas avalikul huvil saab üldse olla ühtne seisukoht või on seisukoht ikka inimesel? Sellele on raske ühest hinnangut anda, mida selle all seadusandja täpsemalt mõtleb.

PS § 12 lõike 1 esimesest lausest tulenev õigusloome võrdsuse põhimõte nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Selles põhimõttes väljendub sisulise võrdsuse idee: võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt.¹⁴⁹ Erisuste tegemine peab olema seaduses põhjendatud ja asjakohane.

Siseteabe korruptiivse mõiste avamisel on seadusandja kasutanud omapärast sõnastust, mis mõjutab või võib tõenäoliselt mõjutada kolmanda isiku õigusi või kohustusi. Seega teatud juhtudel tuleb kasutada tõenäosuse vormis hinnangu andmist kolmanda isiku õigustele või kohustuste mõjudele, et aru saada, kas on eksitud keelu vastu või mitte. Selline olukord võib püstitada seaduse kohaldaja ette keerulise lähteülesande, mille tulemiks on subjektiivne hinnang sõltuvalt rakendaja arusaamatest ja teadlikkusest. Selline olukord võib paratamatult kaasa tuua normide meelevaldse sisutamise. Seaduse adressaatidel on ka kindlasti raske aru saada enda võimalikust keelu alla jäävast käitumisest ja juhinduda ebamäärasest regulatsioonist teadmatuses, kust alates ikkagi muutub käitumine keelataavaks. KVS eelnõu seletuskirja järgi avaliku vahendi korruptiivseks kasutamiseks ei tuleks lugeda avaliku vahendi kasutamist ametiisiku või kolmanda isiku huvides sellises ulatuses, milles tava- ja mõistuspäraselt eeldatakse ametiisiku vahendi tasuta kasutamist avalikes huvides. Seega iga asutuse vahendi kasutamine enda vajadusteks (nt asutuse pastapliiatsiga erakirja kirjutamine) iseenesest ei ole korruptiivne kasutamine ning lisaks märgitakse eelnõus, et ei loeta avaliku vahendi korruptiivseks kasutamiseks ka tungival vajadusel ametiauto või -telefoni kasutamist isikliku asja ajamiseks.¹⁵⁰ Seega normi kohaldaja peab täpsemalt ise need piirid endale selgeks tegema ja paika panema. Autori arvates ei ole normi liiga avar tõlgendus eesmärgipärane.

Analüüsides nende normide sõnastusi, siis probleemsed kitsaskohad kanduvad edasi kõigi KVS § 5 lg 1-4 regulatsioonidesse, sest nendes sätetes kasutatakse analoogset sõnastust. See muudab terve KVS § 5 regulatsiooni sisu raskesti hoomatavaks. KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätted on küll

¹⁴⁹ RKÜK 3-4-1-2-05

¹⁵⁰ KVS-i eelnõu seletuskiri, *op.cit.*

keeleliselt arusaadavad, aga mõisteid seletav KVS § 5 seda ei ole. Autori hinnagul osundab see terve keeldude regulatsiooni puudustele, mille vastuolusid ei ole võimalik efektiivselt likvideerida ainult tõlgendamiste teel. Antud juhul võivad klassikalised tõlgendusviisid viia väga erinevatele arusaamadeni normi sisust. Eripära ja kitsendus on siinjuures see, et karistusnormi puhul tuleb ikkagi lähtuda eelkõige grammatilisest tõlgendusviisist. See ei jäta väga suurt tõlgendusruumi. EIK leidis 26.04.1979.a lahendis *Sunday Times vs Ühendkuningriik* p 49, et normi saab pidada seaduseks üksnes siis, kui see on formuleeritud piisava täpsusega, võimaldamaks kodanikul oma käitumist reguleerida: ta peab saama, kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga, asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mille teatud tegevus võib kaasa tuua.¹⁵¹

Lisaks sellele võib KVS § 3 lg 1 p 1-5 keeldude regulatsioon teatud juhtumite korral kattuda KarS süütekoosseisudega. Sellele asjaolule on viidanud ka õiguskantsler oma arvamuses KVS-i eelnõule.¹⁵² Näiteks võib kattuda KarS § 201 omastamise, KarS § 215 asja omavolilise kasutamise kuriteokoosseisud KVS § 3 lg 1 p 1-2 keeldudega. Sellisel juhul võib teoreetiliselt tõusetuda *lex specialis derogat legi generali* põhimõtte rakendamise küsimus. Nimelt RK on 02.06.2011.a lahendis nr 3-1-1-28-11 p 13.2 avaldanud seisukoha, et nn spetsiaalsuspõhimõtte kujutab endast õiguslikku tõlgendamismeetodit, mille kohaselt tuleb üld- ja erinormi konkurentsi korral kohaldada erinormi. Ringkonnakohus märgib õigesti, et õigust mõistes tuleb lähtuda arusaamast, et seadusandja ei soovi luua normi, millel ei ole praktilist väljundit. See aga oleks nii juhul, kui erinormi asemel kohaldatakse üldnormi, kuna sellisel juhul kaoks erinormi rakendamise võimalus. Üldnorm *lex specialis* põhimõtte tähenduses sisaldab kõiki erinormi tunnuseid ja lisab neile veel vähemalt ühe lisaelemendi.¹⁵³

Käesolevas alapeatükis analüüsis autor KVS § 3 lg 1-5 sätete puudusi koosmõjus KVS § 5 lg 1-4. Põhilised probleemid avalduvad lingvistilises mõistetes. Ebaselgusi põhjustavad ametikohustuste rikkumise, avaliku huvi seisukoha, olulise mõju ja tõenäolise olulise mõjutamise sisustamine. Järgmisena vaatleb autor meedikajastusi.

¹⁵¹ EIK 26.04.1979, 6538/74, *Sunday Times vs Ühendkuningriik*

¹⁵² Teder, *op.cit.*

¹⁵³ RKKK 3-1-1-28-11

4. MEEDIAJUHTUMITE TUVASTAMINE JA INTERVJUUD

Autor vaatleb Eesti meedias kajastatud korrupsiooniteematilisi juhtumeid, mis on toonud kaasa laiemat avalikku hukkamõistu ja kriitikat. Korrupsiooniteematilised juhtumid on tihti varjatud. Uuriva ajakirjanduse üheks rolliks on teiste ülesannete seas avalikuse tähelepanu juhtimine sellistele juhtumitele ja võimude võimalike kuritarvitamiste paljastamine. Juhtumite avaldamine ajakirjanduses ja ühiskonna reaktsioon nendele võivad mõjutada inimeste käitumist olenemata juriidilisest korrupsiooni määratlusest või keelu alla kuuluvatest tegudest. Samuti võivad hetkel puududa muud efektiivsed vahendid sellistele juhtumite ärahoidmiseks ning tagajärgedega võitlemiseks. Selleks autor kategoriseeris juhtumid 4 juhtumitüübi alla: eetilised konfliktsituatsioonid, erakondade rahastamine, mõju korruptiivne kasutamine, avaliku vahendi korruptiivne kasutamine. Juhtumitüübid kategoriseeriti vastavavalt meediast otsitud võimalikult uuele infole tuginedes. Juhul, kui selliseid keelu alla minevaid juhtumeid praktikas üldse ei esineks, ei saa see olla ka Eesti ühiskonnas probleemiks, mida peaks lahendama KVS-i uute keeldudega. Ei ole vaja seaduse tasandil regulatsiooni, millel puudub üldse praktiline väljund.

Peale selle püüab autor välja selgitada, kas nendele juhtumite tüüpidele saaks teoreetiliselt rakendada KVS § 3 lg 1 piiranguid ja väärteovastustust, mille on ette näinud seadusandja. Juhtumeid analüüsid ei anna autor karistusõiguslike hinnanguid asjaosaliste tegudele, vaid püüab näidata, kas neid juhtumite tüüpe on võimalik paigutada üldjoontes hetkel kehtiva KVS keeldude regulatsiooni alla. Autor oleks võinud ise välja mõelda juhtumid või tugineda analüüsil kohtupraktikale. Paraku oleks see kahandanud uurimuse empiirilise osa objektiivsust. Kehtiva KVS-i valguses ei ole välja kujunenud vastavat kohtupraktikat. Kas sellist kohtupraktikat keeldude suhtes üldse kunagi tekib, näitab aeg, aga sügavate probleemide esinemisel seda kohtupraktikat välja ei kujune.

Autor viis läbi neli intervjuud oma valdkonna spetsialistidega võimalike KVS § 3 lg 1 piirangute kitsaskohtade välja selgitamiseks (v.t lisa 2 intervjuud). Valimi moodustasid inimesed, kes peaksid tajuma võimalike valdkonnas esinevaid probleeme. Intervjueritavateks olid Riigikogu korrupsioonivastase erikomisjoni esimees Andres Anvelt, uurimuses anonüümseks jääda soovitud Kaitsepolitseiameti ametnik, Riigiprokuratuuri juhtiv prokurör Heili Sepp ja VARUL AS-i vandeadvokaat Dmitri Teplõhh. Riigikogu korrupsioonivastase erikomisjoni esimees

Andres Anvelt oli nõus kommenteerima ka meediakajastusi. Tema hinnangud tuuakse välja meediakajastuste juhtumite juures ning need olid abiks juhtumite analüüsil.

4.1 Meediakajastused

Juhtumi tüüp nr 1- eetilised konfliktsituatsioonid. Eetilised printsiibid sõltuvad sotsiaalsest heakskiidust, mis on ühiskonniti ja kultuuriti erinev. Mõõdupuuks saab olla siinkohal avalik heakskiit või hukkamõist. Eetilised piirid võivad olla ka kohati raskesti tajutavad. Ühiste reeglite järgimine peaks kujundama sarnase käitumise analoogsetes situatsioonides, sh konfliktsetes olukordades.

EAS rahaldas OÜ Ermamaa taotluse peatada Erma Pargi külalistemaja majutus- ja konverentsiteenuste avalikkusele osutamine kuni Toomas Hendrik Ilvese presidendi ametiaja lõppemiseni (allikas: Hanneli Rudi, 18.04.2012.a Postimees).¹⁵⁴

Evelin Ilvese turismitalu kasum kolm korda kasvanud. Firma põhissetulek on jätkuvalt eraisik Toomas Hendrik Ilvesele pakutav majutusteenus, mille eest on klient maksnud 11 500 eurot aastas (allikas: Madis Filippov, 10.07.2013.a Postimees).¹⁵⁵

Andres Anvelt osundas autorile antud intervjuus, et õiguslikult kodaniku X puhul poleks probleemi, presidendi ametiisiku puhul pole aktsepteeritav, kuna väljub tuntavalt sellest arusaamisest, et käitumine mitte ainult ei tohi olla aus, vaid ka näima selline ehk eetiline.

Autori arvates võivad avalduda sellised olukorrad tihti siis, kui näib olevat huvide konflikt, aga tegelikult seda pole. Samas näiv huvide konflikt võib olla sama tõsine, kui tegelik huvide konflikt, sest tekitab kahtlusi organisatsiooni eetilises.

Antud juhtumitüübi puhul ei ole tegemist näiva huvide konfliktiga. Seda väidet toetab Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris käsiraamat, küll aga tekitab selline tegevus kahtlusi

¹⁵⁴ Rudi, H. Postimees. EAS pikendas taas Ärna talu avalikku kasutusse andmise tähtaega, 2013. www.postimees.ee/811852/eas-pikendas-taas-arna-talu-avalikku-kasutusse-andmise-tahtaega (18.04.2014)

¹⁵⁵ Filippov, M. Postimees. Evelin Ilvese turismitalu kasum kolm korda kasvanud, 2013. www.postimees.ee/1295466/evelin-ilvese-turismitalu-kasum-kolm-korda-kasvanud (18.04.2014)

eetilises külje pealt, mille tõttu võib rahva usaldust institsiooni vastu kahaneda.¹⁵⁶ Väärtuste puhul tekib alati küsimus, kas inimesed peavad väärtuslikeks samasid väärtusi. Läbi selle saab anda teole või inimesele hinnangu, kas seda kiidekse või laidetakse maha.

Arvatavasti kuulub see juhtumitüüp moraalifilosoofia valdkonda, võimalik on mitteformaalsetest normides kõrvalekalle, mis on suhteline ja ajas muutuv. Eetilise konflikti ehk aususe kahtluse vältimiseks on võimalik loobuda sellistest vastuoludest. Paljud JOKK skeemid võib tegelikult paigutada selliste juhtumite alla, kus juriidiliselt on kõik seaduslik, aga tekivad vastuolud just eetiliste valikute üle. Siin on valikute tegemisel keskseteks teguriteks väärtused.

Juhtumi tüüp nr 2- erakondade rahastamine.

Tallinna linnavolikogu Reformierakonna fraktsiooni aseesimehe Ants Leemetsa sõnul on aastate jooksul avalikkuse ette toodud mitmeid juhtumeid, kus Keskerakond on partei ja linna rahakoti segi ajanud (allikas: Urmas Tooming, TallinnCity 09.03.2012.a).¹⁵⁷

Erakondade rahastamise järelevalve komisjon pöördub lähiajal prokuratuuri poole palvega uurida Keskerakonna suuri võlgnevusi partei kauaaegse koostööpartneri Paavo Pettai juhitava OÜ Midfieldi ees (allikas: Karin Kangro, 05.09.2012.a Postimees).¹⁵⁸

Keskerakond on asunud enne sügisei valimisi senisest kiiremini tasuma oma vanu valimisvõlgu, teises kvartalis maksis partei tagasi ligi 150 000 eurot, tasudes sealhulgas ka viimased maksed partei kauaaegsele koostööpartnerile Midfield (allikas: Karin Kangro, 27.07.2013.a Postimees).¹⁵⁹

Interjueeritav Andres Anvelt leiab, et tegu on avaliku vahendi korruptiivne kasutamisega. Autori arvates võiks teoreetiliselt paigutada selle juhtumitüübi avaliku vahendi korruptiivse kasutamise alla, aga praktikas mindi teist teed pidi. Nimelt Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon

¹⁵⁶ Riigikantselei, *op.cit.*

¹⁵⁷ Tooming, U. TallinnCity. Leemets: Keskerakond ajab partei ja linna rahakoti segi, 2012. tallinncity.postimees.ee/768590/leemets-keskerakond-ajab-partei-ja-linna-rahakoti-segi (18.04.2014)

¹⁵⁷ Kangro, K. Postimees. Kontrollikomisjon pöördub Keskerakonna võlgade pärast prokuratuuri, 2012. www.postimees.ee/962278/kontrollikomisjon-poordub-keskerakonna-volgade-parast-prokuratuuri (18.04.2014)

¹⁵⁹ Kangro, K. Postimees. Keskerakond likvideeris pikaagse võla Midfieldi ees, 2013. www.postimees.ee/1313020/keskerakond-likvideeris-pikaagse-vola-midfieldi-ees (18.04.14)

pöördus Riigiprokuratuuri poole palvega uurida, kas Eesti Keskerakonna majandustegevuses ilmneb kuriteo tunnuseid. Riigiprokuratuur jättis kriminaalmenetluse algatamata. Komisjon asus 26.09.2012.a lõpuks seisukohale, et erakonnaseaduse kehtiva redaktsiooni sõnastus on ebaõnnestunud ning ei võimalda tõlgendada pikaajalist võlasuhet krediidisuhena ehk lähtuda olukorra tõlgendamisel tehingu tegelikust majanduslikust sisust.¹⁶⁰

Väärtegude puhul on oluline teada, et nende toimepanemisel on karistatav ainult täideviimine (KarS § 23), mitte kihutamine ja kaasaaitamine. Seega saab väärteomenetluses omistada rikkumisi kitsamale isikute ringile kui kriminaalmenetluses.¹⁶¹

Juhtumi tüüp nr 3- mõju korruptiivne kasutamine.

Keskerakond ehmatas sundsponsoritest linnaametnikke. Erakond hoiatas nelja linnaametniku näitel, kui antud ameti eest kümnist ei maksa, jääd tööta. (allikas: Dannar Leitmaa ja Urmas Jaagant, 14.03.2013.a Eesti Päevaleht).¹⁶²

Õigusteadlane Jüri Saar arvas meedias, et õiguskaitseorganid võiks Tallinna linnavalitsuse ametite politiseerimise uurimiseks alustada kriminaalmenetlust, sest mõjuvõimuga kauplemise tunnused on täiesti selgelt tuvastatavad.¹⁶³

Intervjueeritava Andres Anveldi vastusest nähtuvalt võib olla tegemist mõjuvõimuga kauplemisega, aga kuna selge seisukoht RK poolt on vastava sätte suhtes antud, siis selle kasutamine ei pruugi olla perspektiivne.

Autori arvetes võib selle juhtumitüübi määratleda mõjuvõimuga kauplemise alla. Kuna RK leidis 30.04.2012.a lahendis nr 3-1-1-23-12, et kõnealuses koosseisus kirjeldatud teo karistatavuseks peab olema tuvastatud mõjuvõimuga kaupleja poolt ametiisiku mõjutamise ebaseaduslikkus, siis

¹⁶⁰ Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon. Koosoleku protokoll nr 15, 2012. www.erjk.ee/sites/default/files/2012-09-26_protokoll_15.pdf (18.04.2014)

¹⁶¹ KarS, *op.cit.*

¹⁶² Leitmaa, D. Jaagand, U. Eesti Päevaleht. Keskerakond ehmatas sundsponsoritest linnaametnikke, 2013.

epl.delfi.ee/news/eesti/keskerakond-ehmatas-sundsponsoritest-linnaametnikke.d?id=65817208 (18.04.2014)

¹⁶³ Krjukov, A. Eesti Rahvusringhääling. Õigusteadlane: Tallinnas on kõige ehtsam poliitiline korruptsioon, 2013.

uudised.err.ee/v/eesti/ce5a95ee-efac-4fa9-9c65-f49679238008 (18.04.2014)

autori arvates ei vasta KarS § 298¹ lg 1 süüteo koosseis õigusselguse põhimõttele.¹⁶⁴ Seda just sätte keelelisele sõnastusele ja RK lahendis avaldatud seisukohale. Keskmise inimese seisukohalt pole arusaadav, milline täpsem mõjutamine toob kaasa kriminaalvastutuse ja milline ei too.

Karistusnormi määratlus tagab selle, et igal juhul on võimalik ette näha, milline käitumine on keelatud ja karistatav ning milline karistus selle eest ähvardab, et ta saaks oma käitumist vastavalt kujundada.¹⁶⁵ KarS § 298¹ lg 1 määratlus seda selgust igaljuhul ei taga. Intervjuueeritava Riigiprokuratuuri juhtiv prokuröri Heili Sepa vastusest nähtuvalt on prokuratuur oma seisukohad eelnõu menetluse käigus edastanud. Seega autori arvates avalduvad takistused mõjuvõimuga kauplemise süüteo koosseisu muutmiseks kuskil mujal, poliitilisel tasandil.

Alates 01.04.2013.a kehtiva KVS-i järgi saaks paigutada selle juhtumitüübi teoreetiliselt ka mõju korruptiivse kasutamise keelu regulatsiooni alla. KVS § 5 lg 3 defineerib mõju korruptiivse kasutamine ametiisiku poolt ametikohutust rikkudes tema tegeliku või eeldatava mõju kasutamine eesmärgiga saavutada teise isiku poolt teo toimepanemist või toimepanemata jätmist ametiisiku enda või kolmanda isiku huvides, kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule.

Juhtumi tüüp nr 4- avaliku vahendi korruptiivne kasutamine.

Vaba Tallinna Kodanik: Põhja-Tallinnas lokkab poliitiline korruptsioon. Vaba Tallinna Kodaniku esindaja Külliki Kübarsepa sõnul on Põhja-Tallinnas poliitreklaami vohamine selge poliitilise korruptsiooni ilming (allikas: 07.08.2013.a Delfi).¹⁶⁶

Skandaalsed plakatid läksid maksma ligi 500 eurot. Põhja-Tallinna linnaosas üles riputatud linnaosavanemate plakatid, mis Keskerakonna väitel ei ole reklaam, vaid teavitust, läksid linnale maksma ligi 500 eurot, ütles Põhja-Tallinna vanem Karin Tammemägi (allikas: Helen Mihelson, 07.08.2013.a TallinnCity)¹⁶⁷

¹⁶⁴ RKKK, *op.cit.*

¹⁶⁵ RKÜK 3-4-1-16-10

¹⁶⁶ Delfi. VTK: Põhja-Tallinnas lokkab poliitiline korruptsioon, 2013.

delfi.ee/news/paevauudised/eesti/vtk-pohja-tallinnas-lokkab-poliitiline-korruptsioon.d?id=66550682 (18.04.2014)

¹⁶⁷ Mihelson, H. TallinnCity. Skandaalsed plakatid läksid maksma ligi 500 eurot, 2013.

tallinncity.postimees.ee/1348450/skandaalsed-plakatid-laksid-maksma-ligi-500-eurot (18.04.2014)

Savisaare liikumist propageeriv reklaam maksis üle 50 000 euro. Tele- ja raadioetris olev reklaam, kus Tallinna linnapea ja Keskerakonna esimees Edgar Savisaar kutsub inimesi liikuma ja sporti tegema, läheb linnale maksma üle 50 000 euro (allikas: BNS, 14.08.2013.a TallinnCity).¹⁶⁸

Meer eitab reklaamiga kohukese tegemist. Reformierakondlasest linnapea Urmas Kruise pilt keskel, all Reformierakonna toonides kiri ja kordumas sõna „valima”, nii reklaamiti nädalavahetusel peetud Tartu triatloni (allikas: Jüri Saar, 26.07.2013.a Tartu Postimees).¹⁶⁹

Tallinn reklaamib valimiste eel edukat mänguväljakute projekti. Linn kulutab 72 000 eurot lasteaedadesse tehtud uute mänguväljakute reklaamimiseks (allikas: Urmas Jaagant, 06.09.2013.a Eesti Päevaleht).¹⁷⁰

Isamaa ja Res Publica Liidu Tallinna linnapea kandidaat Erki-Niiles Kross oli pahane Tallinnas maksumaksja raha raiskamise peale Tallinna mänguväljakute reklamikampaania tellimisel. Tema avamuse kohaselt meenutab see Kesk-Aafrika Vabariiki, kus korruptsiooni isegi ei varjata, vaid reklaamitakse klantsplakatitega.¹⁷¹

Autori arvates on oluline märkida, et tegemist oli kohaliku omavalitsuse volikogu 2013.a valimiste eelse ajaga, mil käis tihe poliitiline võimuvõitlus. See juhtumitüüp näitab ilmselgelt avaliku raha kulutamist, mis tõi kaasa rahva pahameele ja kinnitab probleemide esinemist.

Intervjueeritava Andres Anvelti hinnangul on tegemist avaliku vahendi korruptiivse kasutamisega. Autori arvates võib selle juhtumitüübi paigutada KVS § 5 lg 1 p 3 regulatsiooni alla.

¹⁶⁸ TallinnCity.Savisaare liikumist propageeriv reklaam maksis üle 50 000 euro, 2013. tallinncity.postimees.ee/1348866/savisaare-liikumist-propageeriv-reklaam-maksis-ule-50-000-euro (18.04.2014)

¹⁶⁹ Saar, J. Tartu Postimees. Meer eitab reklaamiga kohukese tegemist, 2013. tartu.postimees.ee/1312144/meer-eitab-reklaamiga-kohukese-tegemist (18.04.2014)

¹⁷⁰ Jaagant, U. Eesti Päevaleht. Tallinn reklaamib valimiste eel edukat mänguväljakute projekti, 2013. epl.delfi.ee/news/eesti/tallinn-reklaamib-valimiste-eel-edukat-manguvaljakute-projekti.d?id=66694151 (18.04.2014)

¹⁷¹ Änilane, E. Delfi. Kross: mänguväljakute reklaamikampaania meenutab Kesk-Aafrika Vabariiki, kus korruptsiooni reklaamitakse klantsplakatitega, 2013. eestielu.delfi.ee/eesti/uudised/kross-manguvaljakute-reklaamikampaania-meenutab-kesk-aafrika-vabariiki-kus-korruptsiooni-reklaamitakse-klantsplakatitega.d?id=66696979 (18.04.2014)

Seevastu andis Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon 23.01.2014.a autori arvates üllatava hinnangu Tallinna ja Tartu kohaliku omavalitsuse juhtide poolt avaliku vahendi võimaliku korruptiivse kasutamise kohta. Nimelt komisjon nentis hinnangu kujunemise käigus, et 01.04.2013.a jõustunud ATS ei kohaldu kohaliku omavalitsuse volikogu liikmetele, valla- ja linnavalitsuse liikmetele ning osavalla- või linnaosavanematele, kuna tegemist on isikutega, kes täidavad poliitilise iseloomuga ülesandeid. Valla- ja linnavalitsuse liikmete, sh linnapeade ja vallavanemate vastutusala ei ole määratletud ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses, mistõttu ATS-s sätestatud üldised käitumiskohustused kohaliku omavalitsuse üksuse juhtidele ei kohaldu. Erikomisjon jõudis järeldusele, et õigusselguse printsiibist lähtuvalt tuleks asjassepuutuvatesse seadustesse lisada omavalitsusjuhtide üldised käitumiskohustused. Ilma vastava regulatsioonita jääb vaieldavaks, kas loetletud isikud on ametikohustusi rikkunud või mitte.¹⁷² See näitab autori arvates veenvalt seda, et teatud KVS-i ametiisikute ringi suhtes on problemaatiline ametikohustuste rikkumise sisustamine. Sellisel juhul võib KVS-i § 5 lg 1 p 3 normi eesmärk jääda täitmata, sest norm toob kaasa põhjendamatud erisused ametiisikutele. Tulevikus peaks selliste käitumisjuhiste välja töötamisel arvestama tervet ametikohustuste mõiste ulatust ehk milliseid norme ikkagi seadusandja silmas peab nende kohustuste all.

Oluline on teada, et sanktsioneeritud on ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju või sisetabe korruptiivne kasutamise vaid juhul, kui ametiisik tegevuses on omakasu eesmärk (KVS § 17). See kitsendus paratamatult mõjutab selle paragrahvi rakendamist praktikas ja teeb kohaldamise keerulisemaks, sest süüteo koosseisu realiseerimiseks on vaja ametiisiku omakasu eesmärki. Kui kasu on kolmanda isiku huvides ja ametiisikul endal omakasu eesmärk puudus, siis väärteokoosseis ei ole täidetud. Näiteks teeb ametiisik otsuseid erakonna ehk kolmanda isiku huvides. Varem oli sama situatsioon kuni 31.03.2013.a kehtinud KVS-i korruptiivse teoga, kus väärteodelikti osa sisaldas omakasu eesmärki. Seadusandja on hetkel kitsendanud väärteovastutust tagavat normi, aga keeldude mõistete sisustamisel on kasutanud kolmanda isiku huvisid. Sellega justkui legaliseeritakse kolmanda isiku huvides tegutsemine. Selline vahe tegemine ei ole autori arvates põhjendatud ja tekitab näiva vastuolu sätete vahel, mis raskendab selle paragrahvi kohaldamist ja normi eesmärgist arusaamist.

¹⁷² Riigikogu. Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni hinnang Tallinna ja Tartu kohaliku omavalitsuse juhtide poolt avaliku vahendi võimaliku korruptiivse kasutamise kohta, 2014. www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Korruptsioon/Kor_kom_hinnang.pdf (18.04.2014)

Plakatidega seonduvaid probleeme püütakse lahendada kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutise seaduse eelnõuga (497 SE), mille kohaselt kohaliku omavalitsuse üksusel on keelatud kolm kuud enne valimispäeva reklaamis või reklaamikampanias kasutada või esitada üksikkandidaati, erakonda või erakonna nimekirjas kandideerivat isikut, valimisliitu või valimisliidu nimekirjas kandideerivat isikut.¹⁷³ Kas ja millisel kujul see eelnõu kunagi KOVVS-i muudatusena vastu võetakse, näitab aeg. Seniks probleemid püsivad samal kujul. Kuna Eestis on valdavaks õiguspositivistlik hoiak igasuguste regulatsioonide kehtestamisele ja järgimisele, siis jääb eneseregulatsioonist siin arvatavasti väheks, arvestades Eesti poliitilise kultuuri nõrkust.

Erinevaid juhtumitüüpe vaagides jõudis autor järeldusele, et juhtumitüübid 3 ja 4 võib paigutada KVS § 3 lg 1 keelu regulatsioonialasse. Järgnevalt püüab autor intervjueeritavate vastustele tuginedes jõuda teadmiseni, kas praktikas on võimalik neid keelde kohaldada ilma takistusteta.

4.2 Juhtumitüüpide sidustamine intervjuudega

Juhtumite analüüs näitas, et juhtumitüübid 3 ja 4 kuuluvad KVS § 3 lg 1 p 4-5 keelu alla. Tulenevalt magistritöö eesmärgist, milleks on välja selgitada ametiikutele laienevate keeldude õiguslikud probleemid ja ulatus, toob autor välja intervjueeritavate olulisemad arvamused just keeldude kohta. Selleks esitas autor intervjueeritavatele keeldude regulatsiooni kohta kinniseid ja lahtiseid küsimusi.

Üldistatuna korruptsiooni tähenduse kohta näitavad intervjueeritavate vastused, et igaüks tajub korruptsiooni enda jaoks erinevalt (v.t lisa 2 intervjuud). See annab tõestuse, et korruptsiooni ühtset mõistet on väga keeruline luua. Korruptsioonivastase erikomisjoni esimehe Andres Anvelti hinnangul KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätestatud normid koosmõjus KVS § 4, 5 vormiliselt vastavad õigusselguse põhimõttele, mille sisuline selgus peab tulema menetlus- ja kohtupraktika kaudu, samuti poliitikute ja laiem avalik suhtumine sätete sisusse ja mõjusse.

Kriitilise külje pealt tõi Andres Anvelt välja, et säte on omamoodi ajast ees ning avalik tajumine korruptsioonist ka uuringute järgi on aga maas. KVS § 5 lg 4 normi osa „mõjutab või võib

¹⁷³ Riigikogu. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seadus 497 SE, 2013. www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&enr=497SE&koosseis=12 (18.04.2014).

tõenäoliselt oluliselt mõjutada” ja „kui see toob avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise” kohta märkis intervjuueeritav, et esimene lause on sisustatav korruptsioonivastase põhimõttega, et igasugune avaliku võimu tegevus, mitte ainult ei pea olema aus ja läbipaistev, vaid ka näima sellisena. Arvamuse järgi on sisustamine praktikas tõenäoliselt raske ja sättel on pigem ennetav iseloom. Teise lause sisutamise kohta märkis, et see käib läbi avaliku tunnetuse mõõtmise, mis suuresti on tuleviku teema ja eeldab menetlusvälise ekspertiisi kaasamist ja tõsist kohtupraktikat ning sisu võiks kirjeldada veel arusaamisega, et avaliku vahendiga saavutatakse erinevates poliitilistes, ärilistes või muudes valdkondades eelis teiste ees ehk võrreldes erasektoriga võiks olla paralleel konkurentsikuritegudega. Vastuseks KVS-i efektiivsema ja õigusselgema korruptsioonivastase regulatsiooni kohta täi Andres Anvelt välja järgneva, kuna olukord poliitilise korruptsiooniga võitlemisel on mitterahuldav, siis võivad komistuskiviks saada sätete need osad, mis panevad panuse abstraktse kahju või mõju tekkimisele.

Intervjuueeritava hinnangul tuleks sätestada teatavad kategoorilised keelud mõningatele avaliku vahendi kasutamise juhtumitele. Näiteks võiks tuua keelu eksponeerida avaliku võimu kandjaid reklaamides, mis on täielikult või kaasfinantseeritud avaliku sektori rahadest. Seda mitte ainult valimiste eel, vaid pidevalt. Samuti leidis Andres Anvelt, et tuleks sätestada kohustus avaliku vahendite kasutamise tuvastamise puhul nt erakonna või üksiku poliitiku poliitilise tegevuse subsideerimisel, vahendite hilisem sissenõudmine vahendite kuritarvitajalt sh ka erakonnalt. Juhtumitüübile nr 4 (avaliku vahendi korruptiivne kasutamine) hinnangut andes asus Andres Anvelt seisukohale, et kõigi KVS-i § 5-s ettenähtud võimalikuku rikkumisi segavad ühed ja samad mõõtmised ehk avaliku huvi, isiklik või kolmanda isiku kasu ja ametikohustuste rikkumine. Intervjuueeritava arvamus koheselt teisisõnu saavad nende kohaldamisel olema ühed ja samad probleemid.

Uurimuses anonüümseks jääv Kaitsepolitsei ametnik (korruptsiooniuurimise staaž 13 aastat) oli ainuke intervjuueeritavatest, kes pidas vajalikuks KVS-s korruptsiooni defineerimist. Ametniku arvates on legaaldefiniitsioon vajalik selleks, et oleks üheselt mõistetav, mida käsitletakse korruptsioonina, mida KVS peaks ennetama ja millist eesmärki püütakse piirangutega ning vastutuse kehtestamisega saavutada. KVS-i hetkel kehtiv versioon räägib küll tekstiliselt korruptsiooni ennetamisest ja korruptsioonist teavitamisest, aga ei mõtesta lahti korruptsiooni mõistet. Intervjuueeritava vastustest nähtuvalt peaks seadus andma juhised

korruptsioon ennetamiseks ja korruptsioonijuhtumist teavitamiseks, aga samas ei anna KVS selget arusaama, mida ennetatakse ja millest peaks teavitama.

Kaitsepolitseiameti ametniku arvates KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätestatud normid koosmõjus KVS § 4, 5 ei vasta õigusselguse põhimõttele, kuna nimetatud normid sisaldavad KVS-s või muus seaduses lahti mõtestamata mõisteid nagu „avaliku huvi seisukohast ebavõrdne” või „põhjendamatu eelis”. Ametnik kirjeldas, et tulles tagasi korruptsiooni mõiste alla, siis on iga avaliku võimu kasutamine isiklikes huvides eelis nende isikute ees, kes ei oma avalikku võimu. Seega ei ole korruptsiooni olemust arvestades kohane rääkida “põhjendamatu eelisest”. Kuna korruptsioon on oma olemuselt sotsioloogia valdkonda kuuluv fenomen, siis põhjustab selliste mõistete kasutamine normis ebaselgust ning nõuab täiendavaid toimimisjuhiseid ja eetikakoodekseid, et praktikas need mõisted lahti mõtestada. Samuti sisaldavad KVS § 4 definitsioonid mõistet „ametikoostust rikkudes”, mis samuti eeldab, et ametiisikul on lisaks KVS-le täiendavad käitumisnormid. KVS § 4 korruptiivse tulu mõiste sätestab piirangud üksnes sellistele soodustustele, mis on väljaspool tavapärasest viisakusavaldust. Sellise piirangu rakendumine eeldab, et ühiskonnas on avalikult ja laiapõhjaliselt kokkulepitud reeglid, millel põhjal on võimalik hinnata ametiisiku tegevuse õiguspärasust. Ametnikule teadaolevalt ei ole Eestis selliseid laiapõhjalisi kokkuleppeid tehtud ning seega pigem tekitab KVS-s selliste mõistete kasutamine ebaselgust. Ühtlasi peaks selliste mõistete kasutamisel olema KVS eesmärk suunata ja kohustada selliseid tavasid kokku leppima ja KVS peaks määratlema põhimõtted, millest saaks lähtuda.

KVS § 5 lg 4 normi osa „mõjutab või võib tõenäoliselt oluliselt mõjutada” ja „kui see toob avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise” kohta tõi intervjuueeritav välja, et käesoleval hetkel puudub selgus, kuidas neid mõisteid sisustada. Ilmselt hakkavad need määratlused kujunema praktika käigus, iga juhtumi puhul eraldi. Ilmselt saavad need põhinema subjektiivsetel hinnangutel. Selliste määratluste kasutamine on ametniku hinnangul vastuolus varasema karistusõiguse reformiga, mille käigus kadus ära mõiste mittevaraline kahju kui hinnanguline ja raskesti määratletav kahju liik.

Tagamaks KVS-s efektiivsem ja õigusselgem korruptsioonivastane regulatsioon märkis intervjuueeritav, et ilmselt peaks vaatama üle KVS § 4 ja § 5 mõisted ning neis sisalduvad hinnangulised mõisted või võtma vastu KVS seotud eetikakoodeksi, milles need mõisted lahti

seletataks. Lisaks sellele peaks KVS sisaldama asutustele kohustust hinnata oma tegevuses riske ja teavitada sellest asutuse töötajaid ning anda töötajatele selgeid käitumisjuhiseid.

Riigiprokuratuuri juhtiv prokuröri Heili Sepp arvates KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätestatud normid koosmõjus KVS § 4, 5 vastavad õigusselguse põhimõttele piisavalt, alati võib soovida üksikasjalikumat selgitust õiguslikele mõistetele, kuid üldaktides ei saa siiski kasuistikasse langeda.

KVS § 5 lg 4 normi osa „mõjutab või võib tõenäoliselt oluliselt mõjutada“ ja „kui see toob avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise“ osas märkis intervjueeritav, et seda tuleb vastavalt konkreetsele olukorrale hinnata, kas tagajärg või oht esineb või mitte. Heili Seppal ei ole konkreetseid ettepanekuid KVS § 3 regulatsiooni muutmiseks. Intervjueeritava vastustest saab järeldada, et KVS-i regulatsioon on piisavalt selge.

Advokaadibüroo VARUL AS vandeadvokaat Dmitri Teplõhh märkis korrupsiooni legaaldefiniitsiooni vajalikuse kohta, et selleks puudub vajadus. Seadus ei pea defineerima tingimata kõiki mõisteid. Korruptiivsed teod on defineeritud KarS-s ja KVS-s. Seega puudub intervjueeritava arvates vajadus eraldi selle mõiste legaaldefiniitsiooni kehtestamiseks seaduses. Intervjueeritava arvates on korrupsioon pigem üldkasutatav mõiste ja hõlmab endas kõiki korruptiivseid tegusid. KVS § 3 lg 1 p-des 1-5 sätestatud piirangute sisu kohta märkis, et grammatiliselt on need arusaadavad, punktides 1-5 sätestatud teod on keelatud ehk KVS §-i 3 mõtte on määratletud ja selge. Tegude täpne definiitsioon tuleneb KVS §-st 4 ja 5. Intervjueeritava arvates on KVS § 4 ja 5 raskesti loetlevad ja neid tuleb muuta.

Küsimusele, kuidas need keelud tagavad efektiivsema korrupsioonivastase võitluse võrreldes KarS-i sarnaste osaliselt kattuvate kuriteokoosseisudega leidis intervjueeritav, et ei taga, vaid pigem tekitavad arusaamatusi seaduse tõlgendamisel. Dmitri Teplõhh tõi näitena välja KVS-i § 18. Selle koosseisu kasutamine võib olla oluliselt raskendatud tänu PS § 22 lg-le 2 (süütuse presumpatsioonile) ehk korruptiivse tulu saaja (ametnik) ei pea tänu PS § 22 lg-le 2 ette kandma korruptiivsest teost, tulust. Tema teos on pigem täidetud kuriteokoosseis. KVS § 3 regulatsiooni koosmõjus § 4, § 5 muutmise vajalikuse kohta märkis intervjueeritav, et seadus peab olema täpne ja selge. Seega tuleb KVS § 4 ja 5 muuta arusaadavamaks.

Kokkuvõtvalt selgus intervjuude tulemusena, et neljast intervjueeritavast kolm tajusid KVS § 3 lg 1-5 koosmõjus KVS § 4, § 5 probleeme. Riigiprokuratuuri juhtiv prokurör Heili Sepp vastustest keeldude osas probleeme ei esine. Andres Anvelt sedastas, et kõigi § 5-s ettenähtud võimalikku rikkumisi segavad ühed ja samad mõõtmed ehk avalik huvi, isiklik või kolmanda isiku kasu ja ametikohustuste rikkumine. Samas intervjueeritav ei pidanud vajalikuks KVS-i muuta. Kaitsepolitsei ametnik eeldaks KVS § 3 osas koosmõjus KVS § 4, 5 mõistetega selgemaid juhiseid ja mõisteid, et seadus oleks kõigile ühesuguselt arusaadav ja ei tekitaks ebaselgust. Viimase osas arvas vandeadvokaat Dmitri Teplõhh, et KVS § 4 ja 5 tuleks muuta arusaadavamaks. Lisaks osundas intervjueeritav KVS § 18 koosseisu kasutamise raskendatusele PS § 22 lg 2 tuleneva süütuse presumptsiooni põhimõttega.

Uurimuse tegemisel tõstatas autor probleemina, kas alates 01.04.2013.a jõustunud KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätestatud ametiisikutele laienevad keelud tagavad korrupsiooni ennetamisel vajaliku õigusselguse. Intervjuude leidude pinnalt saab sellele vastata, et ei taga, kuna KVS § 4, 5 mõisteid käitlev regulatsioon ei ole piisava õigusselgusega, sisaldades ametikohustuste rikkumise, avaliku huvi seisukoha, tõenäolise olulise mõju sisustamisel kitsaskohti.

Magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada alates 01.04.2013.a jõustunud KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätestatud ametiisikutele laienevate keeldude õiguslikud probleemid ja ulatus. See eesmärk on täidetud. Keeldude mõistetes avalduvad kitsaskohad avalduvad kõigis KVS § 4, 5 piirangutes. Samas on karistusõigusnormile omane kõrgem õigusselguse aste ja avarale tõlgendamisele seab piirid KarS ja RK praktika.

Probleemi igakülgselt uurimiseks püstitas autor hüpoteesi, kuivõrd alates 01.04.2013.a jõustunud KVS-i § 3 lg 1 p 1-5 ametiisikule laienevad keelud ei ole piisavalt õigusselged, siis tekitab nende sisustamine praktikas raskusi, mis raskendab KVS-i rakendamist. Hüpotees on leidis kinnitust. Tegemist on liiga subjektiivselt sisustavate normidega, mis võivad kaugeneda tegelikust eesmärgist ja olla seetõttu ka ebaoproportsionaalsed.

4.3 Ettepanekud

Vastavalt magistritöö kolmanda ja neljanda peatüki leidudele kirjeldab autor KVS-de § 3, 4, 5 kitsaskohti ja lähtuvalt sellele teeb ettepanekuid lahendusteks.

Võttes arvesse intervjueeritavate Andres Anvelti ja Kaitsepolitseiameti ametniku hinnanguid on KVS § 5 lg 1-4 juures probleemseteks kohtadeks „avaliku huvi seisukoht“, „ametikoostuste rikkumine“. Autori arvates ei ole hetkel teada, kas avaliku huvi seisukoht on ajas muutuv või mitte. Juhul, kui on, siis võib see kaasa tuua normi kohaldaja poolt sarnaste juhtumite puhul erinevad õiguslikud hinnangud, sõltuvalt igäühe arusaamast avalikust huvist. Kas ametikoostus tähendab ainult ametijuhendist, määrusest, seadusest tulenevaid nõudeid või kuuluvad sinna alla eetilised nõuded, pole samuti teada. Kuna neid mõisteid kasutatakse KVS-i § 5 igas lõikes kirjeldatud definitsioonis, siis muudab see terve paragrahvi kohaldamise raskendatuks.

Intervjueeritav Dmitri Teplõhh arvas veel KVS § 18 koosseisu puhul seda, et see võib olla oluliselt raskendatud süütuse presumptsiooni põhimõtte tõttu. PS § 22 lg 2 kohaselt ei ole keegi kriminaalmenetluses kohustatud oma süütust tõendama.

Õiguskantsleri hinnangust KVS-i eelnõule leidub viiteid võimaliku ametiisikute ebaproportsionaalsele põhiõiguste riivele KVS § 5 osas, kus on sätestatud ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju ja siseteabe korruptiivne kasutamine. Lisaks sellele eelnõu seletuskirja järgi püütakse keeldudega reguleerida kõik võimalike juhtumeid, mis osaliselt võivad kattuda KarS-i kuritegude koosseisudega ning teatud juhtudel sõltub keelu rakendamine pelgalt normi kohaldaja subjektiivsest hinnangust ja arusaamast keeldudest, sest eelnõu järgi ei tohiks lugeda avaliku vahendi korruptiivseks kasutamiseks avaliku vahendi kasutamist ametiisiku või kolmanda isiku huvides sellises ulatuses, milles tava- või mõistusepäraselt eeldatakse ametiisiku vahendi tasuta kasutamist avalikes huvides.

KVS § 17 sätestatud väärteokoosseis seab veel lisatingimusena ametiisiku omakasu eesmärgi, mis kitsendab vastutusele võtmise ala. Ametiisiku poolt kolmanda isiku omakasu eesmärgil tegutsemine ei ole väärteokorras karistatav, ometigi KVS § 5 keelud defineerivad kolmanda isiku huvides tegutsemise. Seega saab KVS § 5 tulenevatel keeldudel olla pigem ennetav iseloom, kui reaalne sanktsiooni kaasa toov mõju. Kas kõige selle valguses on üldse mõistlik väärteokorras KVS § 17 vastutus, kui see põhineb subjektiivsetel hinnangutel ja igäühe arusaamast mõistete

sisustamisel. Lahendusena on võimalik jääda ootama RK tulevase seisukohti normide tõlgendustele, aga see ei ole kõige parem halduspraktika.

Autori arvates nõuaks praeguse regulatsiooni ilma komplikatsioonideta rakendamine RK poolt karistusnormile iseloomulike kriteeriumite ümberhindamist, mis tooks kaasa paradigma muutuse terves karistusõiguses, millega antakse selliste normide tõlgendamisele suurem vabadus kohaldaja poolt erinevate tõlgendusviiside kasutamisele. See viiks senist konseptsiooni oluliselt lähemale loomuõigusele. Hetkel ei või karistusõiguses tegu tunnistada süüteoaks seaduse analoogia põhjal ning karistusõigusnormi sisu selgitamisel tuleb esmajoones tugineda selle grammatilisele tõlgendamisele, millele on viidanud RK praktikas. KVS § 5-s keeldude definitsioonide grammatiline tõlgendamine paraku piisavat õigusselgust ei taga.

KVS § 1 lg 1 kohaselt sätestatakse seaduses avaliku ülesande täitmisel korruptsiooni ennetamise õiguslikud alused ja vastutus kehtestatud kohustuste rikkumise eest. Korruptsiooni preventiooni osas on korruptsiooni määratlemine oluline. Teadmata korruptsiooni määratlust, ei ole võimalik vähendada korruptsiooni riskifaktoreid. Teadmata korruptsiooni iseloomulike tunnuseid ei saa efektiivselt rakendada korruptsiooni ennetavaid meetmeid. Kui tegemist on kriminaalõigusega (sh väärteod), siis peab mõiste kindlasti kitsam, kui jutt on aga korruptsiooni preventioonist, siis on vaja kasutada laiemat mõistet. Sellest tulenevalt võiks seadus anda konkreetsemaid juhiseid korruptsiooni ennetamiseks. KVS § 3 lg 3 p 1-2 sätestavad ainult ennetamise alase teadlikkuse ja kohustustest kinnipidamise kontrolli. Seega praktikas võib vestlusega see nõue formaalselt tagatud olla. KVS ei sisalda kohustust eetikakoodeksite kehtestamiseks. Sellest tulenevalt võib ka kaaluda eetikakoodeksi rakendamist seaduse lisana või viiteid eetikakoodeksitele.

Eelnevale tuginedes saab autor teha kaks ettepanekut probleemi lahendamiseks. Üks võimalus on seadusandjal teha KVS § 4, 5 definitsioonid selgemaks, nagu karistusnormidele kohane. Teine võimalus on kaotada KVS § 17 väärteokorras vastutus, kuna selle regulatsiooni puudused on sügavamad kui KVS § 18 kirjeldatud. Sellisel juhul jääb normide eesmärgiks ainult ennetav mõju ja sellega ei tekitada nii suurt riivet isikute põhiõigustesse, sest väärteomenetlus annab selleks suurema võimaluse ja peab olema põhjendatud. Samuti võivad KVS-i keeldude definitsioonid kahandada korruptsioonisüüteo eest karistamise stigmatiseerivat mõju, kui need laienevad kõikvõimalikele juhtumitele, mida seadusandja ei ole tahtnud tegelikult karistatavaks muuta.

KOKKUVÕTE

Korruptsioonil puudub maailmas ühtne definitsioon. Korruptsiooni üks levinumaid definitsioone on usaldatud võimu kuritarvitamine isikliku kasu eesmärgil. Korruptsiooni võib iseloomustada tunnustega, et see on avaliku võimu kuritarvitus, motivatsioon saada isikliku rahalist või poliitilist tulu ja sellel nähtusel on kahjulikud tagajärjed ühiskonnale. Riigi tasandil aset leidva korruptsiooni puhul on teatud isikute grupid faktiliselt või õiguslikult sanktsioneerinud ligipääsuprioriteedi rikkusele, võimule ja staatusele.

Korruptsiooni alla võib paigutada erinevaid vorme. Milliseid keelatud tegusid liigitada juriidiliselt korruptsiooni alla, sõltub konkreetselt riigi seadandjast. Juriidilise korruptsiooni määratlus ei kattu tihti inimese tunnetusliku korruptsiooni tähendusega, sest inimesed tajuvad korruptsiooni erinevalt. Korruptsioon avaldub nii avalikus sektoris kui ka kolmandas sektoris ja mittetulundussektoris.

Magistritöös selgitati täpsemalt korruptsiooni määratlust ja korruptsioonivastast õiguslikku regulatsiooni Eestis ja kaardistati KVS-i keeldude regulatsiooni puudused. Samuti kirjeldati korruptsiooni olemust ja selgitati selle kahjulikkust ja toodi välja üldine korruptsiooni ennetusmeetmete regulatsioon Eestis.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätestatud ametiisikutele laienevate keeldude õiguslikud probleemid ja ulatus. Magistritöö tulemusel selgus, et KVS-s sisalduv keeldude regulatsioon ei ole piisav korruptsiooni ennetamiseks normides avalduvate kitsaskohtade tõttu.

Uurimuse raames läbi viidud intervjuudest, RK avaldatud seisukohtadest, õiguskantsleri arvamusest KVS-i eelnõule ning eelnõu seletuskirjast lähtuvalt jõudis autor kogumis teadmiseni, et KVS § 3 lg 1 regulatsioon koosmõjus KVS § 4, § 5 vajaks muutmist, kuna ei oma piisavat õigusselgust. Sellisele järeldusele jõudmisel olid abiks Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni esimehe Andres Anvelti, uurimuses anonüümseks jääda soovinud Kaitsepolitseiameti ametniku, VARUL AS-i vandeadvokaadi Dmitri Teplõhhi vastused. Nendeks kitsaskohtadeks on avaliku huvi seisukoht, ametikohustuste rikkumine, tõenäoline oluline mõju kolmanda isiku õigustele ja kohustustele. Samuti oli autorile abiks juhtumitüüpide

kategoriseerimine 4 juhtumitüübi alla: eetilised konfliktsituatsioonid, erakondade rahastamine, mõju korruptiivne kasutamine, avaliku vahendi korruptiivne kasutamine. Juhul, kui selliseid keelu alla minevaid juhtumeid ei oleks üldse tuvastatud, ei saaks see olla ka Eesti ühiskonnas probleemiks, mida peaks lahendama KVS-i uute keeldudega. Meedias avaldatud juhtumite analüüs näitas, et selline probleem praktikas esineb ja avaliku vahendi, mõju korruptiivne kasutamise kohta saaks praktikas keelde rakendada, kui ei esineks neid kitsaskohti.

KVS-i keeldude regulatsioonis on kasutatud mimeid määratlemata ja subjektiivselt hinnatavaid õigusmõisted, mis annavad seaduse rakendajatele liiga suure tõlgendamisruumi ja otsustusvabaduse, mis võimaldab kaugeneda normi tegelikust eesmärgist. Konkretiseerimata normid annavad võimaluse liiga intensiivselt sekkuda inimeste põhiõigustesse ning ei aita kaasa PS § 13 lg 2 tuleneva kohustuse saavutamisele, et seadus kaitseb igäht riigivõimu omavoli eest. Seega võib selline avar regulatsioon olla eesmärgi saavutamiseks ebaproportsionaalne.

Magistritöö tegemisel püstitas autor hüpoteesi, kuivõrd alates 01.04.2013.a jõustunud KVS-i § 3 lg 1 p 1-5 ametiisikule laienevad keelud ei ole piisavalt õigusselged, siis tekitab nende sisustamine praktikas raskusi, mis raskendab KVS-i rakendamist. Nimetatud hüpotees leidis tänu leidudele kinnitust.

KVS-i regulatsiooni keeldude osas tuleks muuta selgemaks, et normid oleksid läbipaistavad ja üheselt arusaadavad nii sätte kohaldajatele kui ka adreessatidele. Hetkel KVS § 3 lg 1 p 1-5 koosmõjus § 4, § 5 seda ei ole. Alternatiivne võimalus on kaotada KVS § 17 väärteokorras vastutus ja leevendada seda muude pehmemate meetoditega. Magistritöö praktiline väärtus seisneb selles, et töö annab lähtekohad KVS-i keeldude osa ebaselguste kõrvaldamiseks.

Antud uurimust on võimalik edasi arendada. Selleks on vaja analüüsida lisaks Euroopas või üle maailma kasutusel olevaid meetmeid korruptsioonivastases võitluses, võrrelda nende meetmete positiivseid ja negatiivseid külgi, mille põhjal on võimalik leida toimivaid suundi Eesti oludele ja vajadustele korruptsiooni ennetamisel ja korruptsioonivastaste süütekoosseisude määratlemisel.

**Prohibitions Preventing Corruption of Public Officials as Provided for by the
Anti-corruption Act**

RESUME

The subjects of this thesis are “Prohibitions Preventing Corruption of Public Officials as Provided for by the Anti-corruption Act”. The Estonian Anti-corruption Act (hereinafter referred to as ACA), which replaced the law of the same name of 1999, came into force on April 1, 2013. The purpose of this Act is to ensure honest and impartial performance of public duties. The new regulation introduced several concepts unknown so far to officials, including corruptive use of official position, public resources, influence and internal information.

The author formulated the thesis as an issue about whether the prohibitions that extend to public officials by clauses 3 (1) 1)- 5) of the ACA ensure necessary legal clarity for preventing corruption. The object of the study was to find out legal issues and extent of the prohibitions that extend to officials in clauses 3 (1) 1)- 5) of the ACA, and to provide solutions for shortcomings. For comprehensive examination of the problem, the author set a hypothesis, as clauses 3 (1) 1) - 5) of the ACA that entered into force on April 1, 2013, regarding prohibitions extending to officials are not sufficiently legally clear, then their furnishing into practice causes difficulties that aggravates application of the ACA.

In order to facilitate achievement of the objective of thesis, the author formulated the study as a question whether the regulation of prohibitions in clauses 3 (1) 1)- 5) of the ACA are sufficient to prevent corruption. This study clarifies definition of corruption and legal anti-corruption regulations in Estonia as well as maps out the shortcomings of the prohibitions regulations set out in clauses 3 (1) 1)- 5) of the ACA. The study explains also the concept of corruption and its harmfulness as well as the regulation of preventive measures against corruption based on the Anti-corruption Act is pointed out.

The author used comparative methods along with qualitative interviews as research methods for this master's thesis. The theoretical part of the work is based on thematic literature and legislation. In the thesis, the author provides an overview of the Supreme Court rulings in the field, which are binding in the interpretation of the legislation, and analyses actual cases reported in the media.

The study is divided into four chapters. In the first chapter there is observed corruption as the object of study, classification and manifestations of corruption are studied. The second chapter explains prevention of corruption, most well-known prevention methods. In the third chapter there are compared regulations of prohibitions in the current and previous Anti-corruption Act. It also brings out the related practice of the Supreme Court, the most important positions of the Supreme Court in interpreting the norms, and the regulatory prohibitions of public officials are assessed. In the fourth chapter there are observed the cases published in the media and results of the interviews are analysed, also problem areas of the regulatory prohibitions are identified and solutions provided.

As a result of this master`s thesis, research tasks and objectives were met, the set hypothesis was confirmed. The practical value of the thesis lies in the fact that the study provides starting points for eliminating vagueness from the prohibitions part of the ACA. There are two ways to achieve this, either by making the prohibitions part of the ACA more legally clear or to revoke the misdemeanour liability in section 17 of the ACA.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Kasutatud raamatud:

1. Euben, J. P. Corruption. Warren, M. E. What Does Corruption Mean in a Democracy? Dobel, J. P. The Corruption of a State. In Ed. by M. Johnston. Public Sector Corruption. Volume 1. SAGE Library of Political Science. SAGE Publications 2010.
2. Gong, T. Dangerous Collusion: Corruption as a Collective Venture in Contemporary China. In Ed. by M. Johnston. Public Sector Corruption. Volume 2. SAGE Library of Political Science. SAGE Publications 2010.
3. Uslaner, E. M. Corruption. In Ed. by M. Johnston. Public Sector Corruption. Volume 3. SAGE Library of Political Science. SAGE Publications 2010.
4. Sampson, S. Integrity Warriors: Global Morality and the Anti-corruption Movement on the Balkans. Bukovansky, M. The Hollowness of Anti-corruption Discourse. In Ed. by M. Johnston. Public Sector Corruption. Volume 4. SAGE Library of Political Science. SAGE Publications 2010.
5. Korruptsioon ja korruptsioonivastane poliitika Euroopa Liiduga ühinemise protsessis. Korruptsioon ja korruptsioonivastane poliitika Eestis. Tõlkinud eesti keelde E. Vihterpal. Tallinn: Jaan Tõnissoni Instituut 2002.
6. Kooskora, M. Prii, A. Korruptsioonivaba Eesti. Korruptsiooni ennetamise käsiraamat erasektorile, 2011.
www.transparency.ee/cm/files/korruptsiooni_ennetamise_kasiraamat_erasektorile_web.pdf
7. Ühiskond ja korruptsioon. Tallinn: Jaan Tõnissoni Instituut 1998.
8. Felson, M. Crime and Everyday Life. 2nd Ed. Thousand Oaks. CA: Pine Forge Press 1998.
9. Cohen, P.H. Marriott QC, A. International Corruption. England: Thomson Reuters Limited 2010.
10. Aimre, I. Sotsioloogia II. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2005.
11. Traat, U. Markina, A. Üldkriminaoloogia II. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2005.

12. Ed. by Cullen, F.T & Wilcox, P. Rational Choice and White Collar Crime in Encyclopedia of Criminological Theory. Vol 2. United States of America: SAGE Publications 2010.
13. Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2008.
www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsiooni_statistika_2008.pdf
14. Saar, J. Markina, A. Ahven, A. Annist, A. Ginter. J. Kuritegevus Eestis 1991-2001. Tallinn: TPÜ Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut, EV Justiitsministeerium 2002.
15. Klitgaard, R. Controlling Corruption. University of California Press 1988.
16. Pope, J. Korruptsiooni ohjeldamine: rahvusliku terviklikkuse süsteem. Transparency International 2003.
17. Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris (OECD). Riigikantselei 2007.
18. Aavik, T. Keerus, K. Lõuk, K. Nõmper, A. Pevkur, A. Saarniit, L. Simm, K. Sutrop, M. Tõnissaar, M. Vaher, A. Volt, I. Eetikakoodeksite käsiraamat. Tartu: Eesti Keele SA 2007.
19. Messick, R. E. Policy considerations when drafting conflict of interest legislation. In Ed. by J.-B. Auby, E. Breen and T. Perroud. Corruption and Conflicts of Interest. Studies in Comparative Law and Legal Culture. Great Britain. Edward Elgar Publishing 2014.
20. Sootak, J. Pikamäe, P. Karistusseadustiku kommenteeritud väljaanne, 3 trükk. Tallinna Raamatutrükikoda 2009.

Kasutatud artiklid:

1. Filimonov, V. Korruptsiooni defineerimisest korruptsiooni preventsiiooni seisukohast. *Juridica VIII/2000*.
2. Saarniit, L. Ahi, K. Eetikakoodeksite ja eetika infrastruktuuri osa korruptsiooni ennetamisel. *Juridica VIII/2000*.
3. Soliman, H & Cable, S. Sinking Under the Weight of Corruption: Neoliberal Reform, Political Accountability and Justice. *Current Sociology (59: 735)*. SAGE Publications 2011.
4. Kumar, C. R. Corruption, Development and Good Governance: Challenges for Promoting Access to Justice in Asia. *Michigan State Journal of International Law (Vol. 16, Issue 3) 2008*.

5. Rose-Ackerman, S. U4 Anti-Corruption Resource Centre. Measuring Private Sector Corruption, 2007.
www.u4.no/publications/measuring-private-sector-corruption/
6. Stachowicz-Stanusch, A. The Relationship Between National Intellectual Capital and Corruption: A Cross-national Study. *Journal of Business Economics and Management* (Vol. 14, Issue 1) 2013.
7. Ionescu, L. The Role of Technology in Combating Corruption. *Economics, Management & Financial Markets* (Vol. 8, Issue 3) 2013.
8. Barr, J.V. Pinilla, E.M. Finke, J. Legal Perspective on the Use of Models in the Fight Against Corruption. *South Carolina Journal of International Law and Business* (Vol. 8, Issue 2) 2012.
9. Cananche, D. Allison, M.E. Perceptions of Political Corruption in Latin American Democracies. *Latin American Politics & Society* (Vol. 47, Issue 3) 2005.
10. Vargas-Hernández, J.G. The Multiple Faces of Corruption: Typology, Forms and Levels. *Contemporary Legal & Economic Issues* 2011.
11. Troy, C. Smith, K.G. and Domino, M.A. CEO Demographics and Accounting Fraud: Who Is More Likely to Rationalize Illegal Acts? *Strategic Organization* (Vol. 9) 2011.
12. Murdoch, H. Ed. by Roth, J. and Espersen, D. The Three Dimensions of Fraud. *Internal Auditor* (Vol. 65, Issue 4) 2008.
13. Lister, L.M. Practical Approach to Fraud Risk: Comprehensive Risk Assessments Can Enable Auditors to Focus Anti-fraud Efforts on Areas Where Their Organization Is Most Vulnerable. *Internal Auditor* (Vol. 64) 2007.
14. Runnels, M.B. Burton, A.M. Foreign Corrupt Practices Act and New Governance: Incentivizing Ethical Foreign Direct Investments in China and Other Emerging Economies. *Cardozo Law Review* (Vol. 34, Issue 1) 2012.
15. Gorenburg, D. Corruption in Russia. *Russian Politics & Law* (Vol. 51, Issue 4) 2013.
16. Miller, J. Individual Offending, Routine Activities, and Activity Settings: Revisiting the Routine Activity Theory of General Deviance. *Journal of Research in Crime and Delinquency* (50: 390) 2013.
17. Davies, P & Francis, P & Greer, C. *Victims, Crime and Society*. Chapter 4: Victims of White-Collar and Corporate Crime: SAGE Publications 2007.
18. Stadler, W.A & Benson, M.L. Revisiting the Guilty Mind: The Neutralization of White-Collar Crime. SAGE Publications. *Criminal Justice Review* (37: 494) 2012.

19. Oberoi, R. Mapping the Matrix of Corruption: Tracking the Empirical Evidences and Tailoring. SAGE Publications. Journal of Asian and African Studies (49: 187) 2014.
20. Savic, V-I. and Matijevic, M. Are We Going the Same Way? American and European Perspectives in Fighting Corruption. Pravnik, Law & Society Review (Vol. 45, Issue 90) 2011.
21. Puscasu, A-L. Conflict of Interest Offence. Lex ET Scientia International Journal (No. 21, Vol. 1) 2014.
22. Gong, T. Ren, J. Hard Rules and Soft Constraints: Regulating Conflict of Interest in China. Journal of Contemporary China (Vol. 22, Issue 79) 2013.
23. Shockley, T.A. Ethics and the United Nations International Civil Servant: The Jurisprudence of the United Nations Dispute Tribunals and the United Nations Appeals Tribunal on Workplace Retaliation - The Rights of the Whistleblower in the United Nations. Southwestern Journal of International Law (Vol. 20, Issue 1) 2013.
24. Tomescu, M. Popescu, M.A. Ethics and Conflicts of Interest in the Public Sector. Contemporary Readings in Law and Social Justice (Vol. 5, Issue 2) 2013.
25. Helin, S. and Sandström, J. An Inquiry into the Study of Corporate Codes of Ethics. Journal of Business Ethic (Vol. 75, Issue 3) 2007.
26. Kaptein, M. and Schwartz, M. The Effectiveness of Business Codes: A Critical Examination of Existing Studies and the Development of an Integrated Research Model. Journal of Business Ethics (Vol. 77, Issue 2) 2008.
27. Aydinlik, A. U. Donmez, D. Svensson, G. Wood, G. and Callaghan, M. Communicating the Ethos of Codes of Ethics within the Organization. A Comparison of the Largest Private Sector Organizations in Sweden and Turkey. Journal of Management Development (Vol. 27, Issue 7) 2008.
28. Svensson, G. and Wood, G. Strategic Approaches of Corporate Codes of Ethics in Australia: a Framework for Classification and Empirical Illustration. Emerald Group Publishing Limited (Vol. 7, Issue 1) 2007.
29. Kalmet, T. Õiguskeel 2012/4. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (I). www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet._uue_korruptsioonivastase_seaduse_po_himoistetest_i.pdf
30. Kalmet, T. Õiguskeel 2013/3. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (IV). www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet._uue_korruptsioonivastase_seaduse_po_himoistetest_iv.pdf

Kasutatud raportid ja uuringud:

1. PwC. Global Economic Crime Survey 2014.
www.pwc.com/gx/en/economic-crime-survey/downloads.jhtml
2. Ühing Korruptsioonivaba Eesti. Eesti korruptsioonivastase võimekuse uuring, 2012.
www.transparency.ee/cm/files/eesti_korruptsioonivastase_voimekuse_uuring_2012.pdf
3. Ernst & Young. Growing Beyond: a place for integrity. 12th Global Fraud Survey, 2013.
[www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-12-Global-Fraud-Survey/\\$FILE/ey-12th-global-fraud-survey.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-12-Global-Fraud-Survey/$FILE/ey-12th-global-fraud-survey.pdf)
4. Ernst & Young. Navigating today`s complex business risks. Fraud Survey, 2013.
[www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Navigating_todays_complex_business_risks/\\$FILE/Navigating_todays_complex_business_risks.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Navigating_todays_complex_business_risks/$FILE/Navigating_todays_complex_business_risks.pdf)
5. United Nations Human Rights. Office of the High Commissioner for Human Rights. Report on the human rights situation in Ukraine, 2014.
www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/AnnexReportUkraine.pdf
6. United Nations Human Rights. Office of the High Commissioner for Human Rights. Report of the Special Rapporteur on minority issues, Rita Izsák, 2014.
www.ohchr.org/Documents/Issues/IEMinorities/A.HRC.28_MissionUkraine.pdf
7. Euroopa Komisjon. Euroopa Liidu korruptsiooniraport, 2014.
ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf
8. Association of Certified Fraud Examiners (ACFE). Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse. Global Fraud Study 2014.
www.acfe.com/rtnn/docs/2014-report-to-nations.pdf
9. Demmke, C. Bovens, M. Henökl, T. Lierop, K. Moilanen, T. Pikker, G. Salminen, A. Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. European Commission Bureau of European Policy Advisers (BEPA) 2007.
10. Justiitsministeerium. Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Estonia, 2014.
www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/oecd_alkae_maksu_vastase_toogrupi_eesti_iii_hindamisaruanne.pdf

Kasutatud normatiivmaterjal:

1. Avaliku teenistuse seadus- RT I, 26.03.2013, 5
2. Kaitseväeteenistuse seadus- RT I, 02.07.2013, 7
3. Prokuratuuriseadus- RT I, 21.12.2012, 16
4. Kohtute seadus- RT I, 21.06.2014, 12
5. Põhiseadus- 27.04.2011, 2
6. Korruptsioonivastane seadus- RT I 1999, 16, 276
7. Korruptsioonivastane seadus- RT I, 30.03.2012, 24, 31.03.2013
8. Korruptsioonivastane seadus- RT I, 29.06.2012, 1
9. Karistusseadustik- RT I, 21.06.2014, 28, 31.12.2014
10. Karistusseadustik- RT I, 12.07.2014, 5
11. Riigihangete seadus- RT I, 23.12.2013, 74
12. Erakonnaseadus- RT I, 21.06.2014, 17
13. Karistusseadustiku rakendamise seadus- RT I, 05.07.2013, 12
14. Kriminaalmenetluse seadustik- RT I, 26.02.2014
15. Väärteomenetluse seadustik- RT I, 14.02.2014, 5
16. ÜRO korruptsioonivastane konventsiooni- RT II 2010, 4, 10
17. OECD konventsioon- RT II, 24.11.2010, 3
18. Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon- RT II 2001, 28, 140
19. Euroopa Liidu lepingu artikli K.3 lõike 2 punktil c põhineva Euroopa ühenduste ametnike või Euroopa Liidu liikmesriikide ametnikega seotud korruptsiooni vastast võitlust käsitlev konventsioon- RT II 2004, 39, 145
20. Rahvusvahelistes äritehingutes välisriigi ametiisikutele altkäemaksu andmise vastu võitlemise konventsioon- RT II 2005, 13, 36
21. Töötasu alammäära kehtestamine- RT I, 03.12.2013, 4 Vabariigi Valitsuse määrus
22. Riigikogu. Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri 192 SE
www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee&
23. Riigikogu. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seadus 497 SE
www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&enr=497SE&koosseis=12
24. Euroopa Parlament. Euroopa Parlamendi liikmete majanduslikke huve ja huvide konflikti käsitlev käitumisjuhend
www.europarl.europa.eu/pdf/meps/201206_Code_of_conduct_ET.pdf

Kasutatud kohtupraktika:

1. RKPJK 3-4-1-10-02
2. RKHK 3-3-1-72-03
3. RKÜK 3-2-1-73-04
4. RKPJK 3-4-1-33-05
5. RKÜK 3-4-1-2-05
6. RKPJK 3-4-1-16-05
7. RKÜK 3-1-1-92-06
8. RKKK 3-1-1-118-06
9. RKKK 3-1-1-109-09
10. RKKK 3-1-1-115-09
11. RKÜK 3-4-1-16-10
12. RKKK 3-1-1-28-11
13. RPSJK 3-4-1-1-12
14. RKKK 3-1-1-23-12
15. RKKK 3-1-1-12-14
16. EIK 26.04.1979, 6538/74, *Sunday Times vs Ühendkuningriik*
17. EIK 25.06.2009, 12157/05, *Liivik vs Eesti*

Kasutatud muu allikmaterjal:

1. Prii, A . Kaljuvee, K. Pevkur, A. Ühing Korruptsioonivaba Eesti. Korruptsiooni ennetamine kohalikus omavalitsuses 2012.
www.transparency.ee/cm/files/korruptsiooni_ennetamine_kohalikus_omavalitsuses_0.pdf
2. Penne, A. Siseministeerium. Turvalisuspoliitika 2013.
issuu.com/siseministeerium/docs/turvalisuspoliitika_2013
3. Ühing Korruptsioonivaba Eesti. Korruptsiooni olemus.
www.transparency.ee/cm/korruptsiooni-olemus-0
4. Ühing Korruptsioonivaba Eesti. Mis on poliitiline korruptsioon? 2012.
www.transparency.ee/cm/files/poliitiline_korruptsioon.pdf

5. Saar, J. Postimees. Poliitiline korruptsioon: tavanorm, maitseväärtus või süütegu? 2012.
arvamus.postimees.ee/854392/poliitiline-korruptsioon-tavanorm-maitsevaaratus-voisuutegu
6. Justiitsministeerium. Korruptsioonivormid, 2014.
www.korruptsioon.ee/et/mis-korruptsioon/korruptsioonivormid
7. Euroopa Komisjon. Huvide konflikti kindlakstegemine struktuurmeetmetega seotud riigihankemenetluses. Praktiline juhend juhtidele, mille on koostanud liikmesriikide ekspertrühm, kelle tegevust koordineeris OLAF-i pettuste ennetamise üksus D2, 2013.
8. GOV/PUMA. Options for the Final Form of the „OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service“, 2003.
search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PUMA%282003%2911&docLanguage=En
9. Justiitsministeerium. Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2008-2012, 2008.
www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_strateegia_2008-2012.pdf
10. Justiitministeerium. GRECO soovitusd IV hindamisvoorus, 2012.
www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/greco_sovitused_eeesti_keeles_0.pdf
11. Traat, U. Valgekraede kuritegevus I. Loengumaterjal 9. Isiklik valdus.
12. Plaado, T. Korruptsioon 2014. Ettekande materjal.
www.transparency.ee/cm/uudised/kokkuvote-seminarist-efektii-vne-korruptsiooniennetus-kohalikus-omavalitsuses
13. Riigikontroll. Majanduslike huvide deklareerimise tulemuslikkus korruptsiooni ennetamisel Eesti Vabariigis, 2000.
www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/1579/Area/1/language/et-EE/Default.aspx
14. Justiitsministeerium. Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013-2020, 2013.
www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_strateegia_2013-2020_1.pdf
15. Ideon, A. Ühing korruptsioonivaba Eesti. Eesti väiksus tekitab isepäraseid korruptsiooniriske, 2013.
www.transparency.ee/cm/artiklid/eeesti-vaiksus-tekitab-iseparaseid-korruptsiooniriske
16. Ühing Korruptsioonivaba Eesti. Korruptsioonitajumise indeks 2013.
transparency.ee/cm/uudised/korruptsioonitajumise-indeks-2013
17. Teder, I. Arvamus korruptsioonivastase seaduse eelnõule, 2012.

- oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_korruptsioo_nivastase_seaduse_eelnou.pdf
18. Rudi, H. Postimees. EAS pikendas taas Ärna talu avalikku kasutusse andmise tähtaega, 2012.
www.postimees.ee/811852/eas-pikendas-taas-arma-talu-avalikku-kasutusse-andmise-tahtaega
 19. Filippov, M. Postimees. Evelin Ilvese turismitalu kasum kolm korda kasvanud, 2013.
www.postimees.ee/1295466/evelin-ilvese-turismitalu-kasum-kolm-korda-kasvanud
 20. Tooming, U. TallinnCity. Leemets: Keskerakond ajab partei ja linna rahakoti segi, 2012.
tallinncity.postimees.ee/768590/leemets-keskerakond-ajab-partei-ja-linna-rahakoti-segi
 21. Kangro, K. Postimees. Kontrollikomisjon pöördub Keskerakonna võlgade pärast prokuratuuri, 2012.
www.postimees.ee/962278/kontrollikomisjon-poordub-keskerakonna-volgade-parast-prokuratuuri
 22. Kangro, K. Postimees. Keskerakond likvideeris pikaage völa Midfieldi ees, 2013.
www.postimees.ee/1313020/keskerakond-likvideeris-pikaage-vola-midfieldi-ees
 23. Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon. Koosoleku protokoll nr 15, 2012.
www.erjk.ee/sites/default/files/2012-09-26_protokoll_15.pdf
 24. Leitmaa, D. Jaagant, U. Eesti Päevaleht. Keskerakond ehmatas sundsponsoritest linnaametnikke, 2013.
epl.delfi.ee/news/eesti/keskerakond-ehmatas-sundsponsoritestlinnaametnikke.d?id=65817208
 25. Krjukov, A. Eesti Rahvusringhääling. Õigusteadlane: Tallinnas on kõige ehtsam poliitiline korruptsioon, 2013.
uudised.err.ee/v/eesti/ce5a95ee-efac-4fa9-9c65-f49679238008
 26. Delfi. VTK: Põhja-Tallinnas lokkab poliitiline korruptsioon, 2013.
www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/vtk-pohja-tallinnas-lokkab-poliitilinekorruptsioon.d?id=66550682
 27. Mihelson, A. TallinnCity. Skandaalsed plakatid läksid maksma ligi 500 eurot, 2013.
tallinncity.postimees.ee/1348450/skandaalsed-plakatid-laksid-maksma-ligi-500-eurot
 28. TallinnCity. Savisaare liikumist propageeriv reklaam maksis üle 50 000 euro, 2013.
tallinncity.postimees.ee/1348866/savisaare-liikumist-propageeriv-reklaam-maksis-ule-50-000-euro
 29. Saar, J. Tartu Postimees. Meer eitab reklaamiga kohukese tegemist, 2013.
tartu.postimees.ee/1312144/meer-eitab-reklaamiga-kohukese-tegemist

30. Jaagant, U. Eesti Päevaleht. Tallinn reklaamib valimiste eel edukat mänguväljakute projekti, 2013.
epl.delfi.ee/news/eesti/tallinn-reklaamib-valimiste-eel-edukat-manguvaljakute-projekti.d?id=66694151
31. Änilane, E. Delfi. Kross: mänguväljakute reklaamikampaania meenutab Kesk-Aafrika Vabariiki, kus korruptsiooni reklaamitakse klantsplakatitega, 2013.
eestielu.delfi.ee/eesti/uudised/kross-manguvaljakute-reklaamikampaania-meenutab-kesk-aafrika-vabariiki-kus-korruptsiooni-reklaamitakse-klantsplakatitega.d?id=66696979
32. Riigikogu. Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni hinnang Tallinna ja Tartu kohaliku omavalitsuse juhtide poolt avaliku vahendi võimaliku korruptiivse kasutamise kohta, 2014.
www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Korruptsioon/Kor_kom_hinnang.pdf

LISA 1. Euroopa Parlamendi liikmete majanduslikke huve ja huvide konflikti käsitlev käitumisjuhend¹

Artikkel 1

Juhtpõhimõtted

Oma ametiülesannete täitmisel Euroopa Parlamendi liikmed:

- a) juhinduvad järgmistest üldistest juhtpõhimõtetest ja tegutsevad neid järgides: erapooletus, usaldusväärsus, avatus, hoolikus, ausus, vastutustunne ja parlamendi maine hoidmine;
- b) tegutsevad üksnes üldsuse huvides ning ei saa ega püüa saada otsest ega kaudset majanduslikku kasu või muid soodustusi.

Artikkel 2

Parlamendiliikmete peamised kohustused

Oma ametiülesannete täitmisel Euroopa Parlamendi liikmed:

- a) ei seo end ühegi lepinguga, mis ajendaks neid tegutsema või hääletama mõne teise juriidilise või füüsilise isiku huvides ning kahjustaks parlamendiliikme hääletamisvabadust, nagu on sätestatud Euroopa Parlamendi liikmete valimistel üldistel ja otsestel valimistel käsitleva 20. septembri 1976. aasta akti artiklis 6 ja Euroopa Parlamendi liikmete põhimääruse artiklis 2;
- b) ei küsi, nõustu saama ega võta vastu mingeid kaudseid või otseseid majanduslikke hüvesid ega muid soodustusi selle eest, et nad kasutavad mõjuvõimu või hääleõigust parlamendile või selle komisjonile esitatud õigusakti, resolutsiooni ettepaneku, kirjaliku deklaratsiooni või küsimuse suhtes, ning väldivad hoolikalt sattumist olukorda, mida võib seostada korruptsiooniga.

Artikkel 3

Huvide konflikt

1. Huvide konflikt tekib siis, kui parlamendiliikmel on isiklik huvi, mis võib ebasoovitavalt mõjutada parlamendiliikme ametiülesannete täitmist. Huvide konflikti ei esine, kui parlamendiliige saab kasu üksnes asjaolu tõttu, et ta on osa üldsusest või

¹ Euroopa Parlament. Euroopa Parlamendi liikmete majanduslikke huve ja huvide konflikti käsitlev käitumisjuhend

www.europarl.europa.eu/pdf/meps/201206_Code_of_conduct_ET.pdf (18.04.2014)

suurest inimrühmast.

2. Parlamendiliige, kellel esineb huvide konflikt, võtab viivitamata kõik vajalikud meetmed, et olukorda parandada kooskõlas käesoleva käitumisjuhendi põhimõtete ja sätetega. Kui parlamendiliige ei saa huvide konflikti lahendada, annab ta sellest kirjalikult teada parlamendi presidendile. Kahtluse korral võib parlamendiliige küsida konfidentsiaalselt nõu artikli 7 kohaselt loodud parlamendiliikmete käitumise küsimustega tegelevalt nõuandekomiteelt.

3. Ilma et see mõjutaks lõike 2 kohaldamist, teavitavad parlamendiliikmed enne täiskogul või parlamendi organites sõnavõtmist või hääletamist või raportööriks esitamist kõigist tegelikest või võimalikest huvide konfliktidest seoses arutatava küsimusega, kui see ei ilmne selgelt artikli 4 kohaselt deklareeritud andmetest. Selline teade esitatakse kirjalikult või suuliselt presidendile või komisjoni esimehele, kui asjaomast küsimust parlamendis arutatakse.

Artikkel 4

Parlamendiliikmete deklaratsioon

1. Euroopa Parlamendi liikmed esitavad läbipaistvuse huvides isiklikul vastutusel majanduslike huvide deklaratsiooni parlamendi presidendile enne Euroopa Parlamendi valimistele järgneva esimese osaistungjärgu lõppu (või koosseisu ametiajal 30 päeva jooksul pärast parlamendi teenistusse asumist), kasutades selleks juhatuse poolt kooskõlas artikliga 9 vastu võetud vormi. Parlamendiliikmed teavitavad parlamendi presidenti kõigist deklaratsiooni mõjutavatest muudatustest 30 päeva jooksul muudatuse tekkimisest arvates.

2. Majanduslike huvide deklaratsioonis esitatakse selgelt järgmine teave:

- a) parlamendiliikme ametialane tegevus kolme aasta jooksul enne parlamendi teenistusse asumist, samuti samal ajavahemikul osalemine äriühingute, valitsusväliste organisatsioonide, ühenduste või muude juriidilise isiku staatusega üksuste juhatuses või haldusnõukogus;
- b) igasugune palk, mida parlamendiliige saab seoses mandaadi täitmisega mõnes teises parlamendis;
- c) igasugune regulaarne tasustatud tegevus, millega parlamendiliige tegeleb ametiülesannete täitmisega samal ajal töötajana või füüsilisest isikust ettevõtjana;
- d) osalemine äriühingute, valitsusväliste organisatsioonide, ühenduste või muude juriidilise isiku staatusega üksuste juhatuses või

- haldusnõukogus ning parlamendiliikme igasugune muu parlamendiväline tasustatud või tasustamata tegevus;
- e) muu parlamendiväline ajutine tasustatud tegevus (sh kirjutamine, loengute pidamine või tegutsemine eksperdina) juhul, kui selle eest saadud tasu on kalendriaastal suurem kui 5000 eurot;
- f) osalus äriühingus või partnerluses, kui see võib avaldada mõju avalikule sektorile või kui see annab parlamendiliikmele võimaluse märkimisväärselt mõjutada kõnealuse üksuse tegevust;
- g) igasugune rahaline toetus ja toetus personali või ainelisel kujul, mida parlamendiliige lisaks Euroopa Parlamendi eraldistele saab seoses oma poliitilise tegevusega kolmandatelt isikutelt, koos toetaja andmete avaldamisega;
- h) igasugune muu majanduslik huvi, mis võib mõjutada parlamendiliikme ametiülesannete täitmist.

Igasugune esimese lõigu mõne punkti kohaselt deklareeritud tulu, mida parlamendiliige saab korrapäraselt, jagatakse järgmistesse kategooriatesse:

- 500–1000 eurot kuus;
- 1001–5000 eurot kuus;
- 5001–10 000 eurot kuus;
- üle 10 000 euro kuus.

Igasugune muu parlamendiliikme saadud esimese lõigu mõne punkti kohaselt deklareeritud tulu arvestatakse aastatulu põhjal, mis jagatakse kaheteistkümne ja liigitatakse ühte teises lõigus nimetatud kategooriasse.

3. Kogu teave, mis käesoleva artikli kohaselt esitatakse parlamendi presidendile, avaldatakse parlamendi veebilehel hõlpsasti kättesaadaval viisil.

4. Parlamendiliiget ei või valida parlamendi või selle organi ametikandjaks, nimetada raportööriks ega ametliku delegatsiooni liikmeks, kui ta ei ole esitanud majanduslike huvide deklaratsiooni.

Artikkel 5

Kingitused ja sarnased soodustused

1. Euroopa Parlamendi liikmed ei tohi ametiülesannete täitmisel vastu võtta kingitusi ega muid sarnaseid soodustusi, välja arvatud juhul, kui kingituse hinnanguline väärtus on alla 150 euro ja see on tehtud etiketi järgmiseks või kui kingitus saadakse Euroopa Parlamendi ametliku esindajana ja see on tehtud etiketi

järgimiseks.

2. Kõik parlamendiliikme lõike 1 alusel saadud kingitused, mis saadakse Euroopa Parlamenti ametlikult esindades, antakse üle parlamendi presidendile ning nendega toimitakse kooskõlas rakendusmeetmetega, mille võtab vastu juhatus artiklis 9 kehtestatud korras.

3. Lõikeid 1 ja 2 ei kohaldata parlamendiliikmete reisi-, majutus- ja elamiskulude hüvitamise suhtes või selliste kulude katmise suhtes kolmanda isiku poolt, kui parlamendiliige osaleb kutse alusel ja oma ametiülesannete täitmisel kolmanda isiku korraldatud üritusel.

Käesoleva lõike kohaldamisala, eelkõige läbipaistvuse tagamise eeskirju, täpsustatakse rakendusmeetmetes, mille võtab vastu juhatus vastavalt artiklile 9.

Artikkel 6

Endiste parlamendiliikmete tegevus

Endised Euroopa Parlamendi liikmed, kes ametialaselt tegelevad lobitööga või esindusülesannetega ja on otseselt seotud liidu otsustamisprotsessiga, ei tohi kogu nende ülesannete täitmise perioodi jooksul kasutada endistele parlamendiliikmetele juhatuse asjakohase eeskirjaga ette nähtud vahendeid.

Artikkel 7

Parlamendiliikmete käitumise küsimustega tegelev nõuandekomitee

1. Luuakse parlamendiliikmete käitumise küsimustega tegelev nõuandekomitee (edaspidi „nõuandekomitee”).

2. Nõuandekomiteesse kuulub viis liiget, kelle parlamendi president nimetab oma ametiaja alguses ametisse juhatuse liikmete ning põhiseaduskomisjoni ja õiguskomisjoni koordinaatorite hulgast, võttes arvesse parlamendiliikmete kogemust ja poliitiliste jõudude tasakaalustatud esindatust.

Nõuandekomitee liikmed täidavad kordamööda kuue kuu jooksul komitee esimehe ülesandeid.

3. Parlamendi president nimetab oma ametiaja alguses samuti ametisse nõuandekomitee asendusliikmed – ühe liikme igast nõuandekomitees esindamata fraktsioonist.

Juhul kui käesolevat käitumisjuhendit on väidetavalt rikkunud nõuandekomitees esindamata fraktsiooni liige, saab asjaomasest asendusliikmest väidetava rikkumise läbivaatamise ajaks nõuandekomitee kuues täisliige.

4. Parlamendiliikme taotluse alusel annab nõuandekomitee talle 30 kalendripäeva

jooksul konfidentsiaalselt suuniseid, kuidas käesoleva käitumisjuhendi sätteid tõlgendada ja kohaldada. Kõnealune parlamendiliige võib neid suuniseid usaldada. Nõuandekomitee hindab presidendi taotlusel samuti käesoleva käitumisjuhendi väidetavaid rikkumisi ja annab presidendile nõu, milliseid võimalikke meetmeid võtta.

5. Nõuandekomitee võib pärast konsulteerimist presidendiga küsida nõu välisekspertidelt.

6. Nõuandekomitee avaldab aastaaruande oma töö kohta.

Artikkel 8

Käitumisjuhendi võimalike rikkumiste menetlemise kord

1. Kui on alust arvata, et Euroopa Parlamendi liige võib olla rikkunud käesolevat käitumisjuhendit, võib president sellest teavitada nõuandekomiteed.
2. Nõuandekomitee vaatab väidetava rikkumise asjaolud läbi ja võib asjaomase parlamendiliikme ära kuulata. Komitee esitab järelduste alusel presidendile soovitusel võimaliku otsuse tegemiseks.
3. Kui president teeb nimetatud soovitusel võttes järelduse, et asjaomane parlamendiliige on rikkunud käitumisjuhendit, teeb ta pärast parlamendiliikme ärakuulamist põhjendatud otsuse sanktsiooni määramiseks, millest parlamendiliiget teavitatakse.

Määratud sanktsioon võib olla üks või mitu kodukorra artikli 153 lõikes 3 loetletud meetmetest.

4. Asjaomane parlamendiliige võib kasutada kodukorra artiklis 154 kehtestatud sisemise edasikaebamise võimalusi.
5. Kodukorra artiklis 154 ette nähtud tähtaja möödumisel teavitab president täiskogu kõigist parlamendiliikmetele määratud sanktsioonidest ning avaldab need silmatorkaval kohal parlamendi veebisaidil, kuhu need jäävad koosseisu ülejäänud ametiajaks.

Artikkel 9

Rakendamine

Juhatus võtab vastu käitumisjuhendi rakendusmeetmed, sh kontrollimise korra, ning vajaduse korral ajakohastab artiklites 4 ja 5 nimetatud summasid.

Juhatus võib teha ettepanekuid käesoleva käitumisjuhendi läbivaatamiseks.

LISA 2. Intervjuud

Intervjueeritav on korrupsioonivastase erikomisjoni esimees Andres Anvelt.

1. Mida tähendab Teie jaoks korrupsioon?

Korrupsioon on minu jaoks igasuguse avaliku sh erasektoris mitte isikliku vahendi (sealhulgas ka mittemateriaalse nt mõjuvahendi) kasutamine erahuvides.

2. Kas KVS peaks sisaldama korrupsiooni legaaldefiniitsiooni? Miks?

Ei pea vajalikuks legaaldefiniitsiooni olemasolu, kuna see kitsendaks korrupsiooni avalikku tunnetamist ja laiendaks korrupsiooni JOKK käsitlust.

3. Kas Teile on grammatiliselt arusaadav KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätestatud piirangute sisu?

Kindlasti on, nende lahtiseletus tuleneb suuresti par. 4 ja 5.

4. Kas KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätestatud normid koosmõjus KVS § 4, 5 vastavad Teie hinnangul õigusselguse põhimõttele²? Palun põhjendage enda vastust.

Vormiliselt vastavad õigusselguse põhimõttele, sisuline selgus peab tulema menetlus- ja kohtupraktika kaudu, samuti poliitikute ja laiem avalik suhtumine sätete sisusse ja mõjusse. Kriitiliselt võiks märkida seda, et säte on omamoodi ajast ees ning avalik tajumine korrupsioonist ka uuringute järgi on aga maas. Vaatamata sisulistele ja avalikele poliitilistele rikkumistele saavutavad poliitikud ikkagi suure toetuse, mis tähendab, et suur osa valijatest ei pane pahaks avaliku vahendi korruptiivset kasutamist poliitikute poolt.

² RKL nr 3-4-1-33-05 p 22 kohaselt nõutav normi määratletuse ehk õigusselguse aste ei ole kõikide normide puhul sama. Selgemad ja täpsemad peavad olema normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata ja isikule peale panna kohustusi. Normi määratletust ei tule hinnata konkreetse vaidluse poolte seisukohalt vaadatuna. Mõõdupuuks on keskmiste võimetega isik. Tulenevalt sellest, et tegu on isiku õigusi piirava normiga, peab õigusselguse aste olema kõrge ja õigusselgeks ei saa pidada normi, millest keskmiste võimetega isikud aru ei saa.

5. Kas ja kuidas tagab KVS § 3 lg 1 p 1 sätestatud piirang efektiivsema korruptsiooni vastu võitlemise võrreldes KarS § 293 lg 1, § 294 lg 1, § 295 lg 1, § 296 lg 1 sätestatud koosseisudega?

Tänaasel päeval ilma menetlus- ja kohtupraktika on raske hinnata efektiivsust. Menetlusorganid nt politsei on äraootaval positsioonil, kuna kardavad menetluspraktikaga sekkuda poliitilisse protsessi.

6. Kas ja kuidas tagab KVS § 3 lg 1 p 2 sätestatud piirang efektiivsema korruptsiooni vastu võitlemise võrreldes KarS § 293 lg 1, § 294 lg 1, § 295 lg 1, § 296 lg 1?

Vaata p. 5.

7. Kas ja kuidas tagab KVS § 3 lg 1 p 3 sätestatud piirang efektiivsema korruptsiooni vastu võitlemise võrreldes KarS § 201 lg 2 p 3, § 217² lg 1 sätestatud koosseisudega?

Vaata p. 5.

8. Kas ja kuidas tagab KVS § 3 lg 1 p 4 sätestatud piirang efektiivsema korruptsiooni vastu võitlemise võrreldes KarS § 298¹ lg 1 sätestatud koosseisuga?

Vaata p. 5.

9. Kuidas tuleb sisustada KVS § 3 lg 1 p 5, § 5 lg 4 alusel normi osa „mõjutab või võib tõenäoliselt oluliselt mõjutada” ja „kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise”?

Esimene lause on sisustatav korruptsioonivastase põhimõttega, et igasugune avaliku võimu tegevus, mitte ainult ei pea olema aus ja läbipaistev, vaid ka näima sellisena. Praktikas on sisustamine tõenäoliselt raske ja sättel ehk pigem ennetav iseloom.

Teise lause sisustamine käib läbi avaliku tunnetuse mõõtmise, mis on suuresti tuleviku teema ja eeldab menetlusvälise ekspertiisi kaasamist ja tõsist kohtupraktikat. Sisu võiks kirjeldada veel

arusaamisega, et avaliku vahendiga saavutatakse erinevates poliitilistes, ärilistes või muudes valdkondades eelis teiste ees ehk võrreldes erasektoriga võiks olla paralleel konkurentsikuritegedega.

10. Kas Teie hinnangul tuleks KVS § 3 regulatsiooni muuta? Kui jah, siis millisel kujul ja ulatuses?

Ilma igasuguse menetluspraktikata ei ruttaks midagi muutma.

11. Mida tähendab Teie jaoks poliitiline korruptsioon?

Suuresti seda, kui eelpoolnimetatud korruptiivsete tegudega saavutatakse eelis poliitilises võitluses ja erakondade mõjuvõimu ning rahastamise kasvatamises.

12. Kas KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätestatud piirangud tagavad efektiivsed keelud poliitilisele korruptsioonile? Kuidas need keelud seda tagavad või ei taga?

Taas sama selgitus, mis eelpool. Paberil sätena tunduvad, et tagavad küll, katavad suuresti võimalikud poliitilise korruptsiooni koosseisud. Samas on vajalik jällegi oodata menetluspraktikat. Samuti on Riigikogu erikomisjon tuginedes ekspertide arvamustele ette valmistamas oma esimest hinnangut võimalike korruptiivsetele tegudele 2013 KOV valimistel poliitiliste erakondade poolt.

13. Kas KarS § 298¹ mõjuvõimuga kauplemise süüteo koosseis on Teile keeleliselt arusaadav arvestades RKL nr 3-1-1-23-12 tulenevate seisukohtadega³? Kas see kuriteo koosseis tagab reaalselt poliitilise korruptsiooni vastu võitlemise? Kuidas tagab või ei taga?

Keeleliselt on ta küll enam-vähem arusaadav, kuid poliitilise korruptsiooni puhuks ei ole ta piisav, sest nagu näitab ka RKL, siis piir ebaseadusliku ja seadusliku mõjutuse vahel on

³ punktis 8.3 leiab kolleegium, et võttes aluseks KarS § 298¹ lg-s 1 sätestatud mõjuvõimuga kauplemise koosseisu süntaktilise analüüsi, tuleb asuda seisukohale, et kõnealuses koosseisus kirjeldatud teo karistatavuseks peab olema tuvastatud mõjuvõimuga kaupleja poolt ametiisiku mõjutamise ebaseaduslikkus.

arusaamatu. Teoreetiliselt peaks uue KVS-i par 5 lg 3 seda tasakaalustama, kuid praktika puudub.

14. Kas Teile on arusaadav, kuidas tuleb arvestada ja sisustada KarS § 300 sätestatud süüteo koosseisu obligatoorse osa tagajärje, olulise varalise kahju, tekkimist⁴?

Minu arusaamist mööda peab oluline kahju tekitamine läbi eelise loomise olema mõistetav kui pahatahtlik konkurentsieelise tekitamine ühele poolele, mille tulemusel riigihangete maksumus võis kujuneda avalikule sektorile oluliselt suuremaks.

15. Kas KVS-s sätestatud väärteokoosseisud on piisavad korruptsiooniga, s.h poliitilise korruptsiooni vastu võitlemiseks?

Koosseisude kirjelduste kaudu peaks meetmed poliitilise korruptsiooniga võitlemiseks olema rahuldavad, puudub praktika. Kindlasti on eraldi küsimus sätete ennetav mõjus, mis tänasel päeval on alles tekkimas.

16. Kas ja millised on Teie 3 ettepanekut, mida tuleks kiiresti muuta või reguleerida KVS-s, tagamaks efektiivsem ja õigusselgem korruptsioonivastane regulatsioon?

Kuna olukord poliitilise korruptsiooniga võitlemisel on mitterahuldav, siis võivad komistuskiviks saada sätete need osad, mis panevad panuse abstraktse kahju või mõju tekkimisele. Samuti tuleks sätestada teatavad kategoorilised keelud mõningatele avaliku vahendi kasutamise juhtumitele. Näiteks võiks tuua keelu eksponeerida avaliku võimu kandjaid reklaamides, mis on täielikult või kaasfinantseeritud avaliku sektori rahadest. Seda mitte ainult valimiste eel, vaid pidevalt.

Samuti tuleks sätestada kohustus avaliku vahendite kasutamise tuvastamise puhul nt erakonna või üksiku poliitiku poliitilise tegevuse subsideerimisel, vahendite hilisem sissenõudmine vahendite kuritarvitajalt sh ka erakonnalt.

⁴ KarSRS § 8 p 1 kohaselt süütegude kvalifitseerimisel karistusseadustiku või muu seaduse paragrahvide järgi, milles on koosseisulise tunnusena ette nähtud kahju tekitamine, hinnatakse varalist kahju järgmiselt: oluline on kahju, mis ületab kehtivat palga alammäära ühes kuus kümnekordselt. Samas piirmäära suuruse teadmine ei ole abiks konkreetselt tekitatud kahju suuruse arvutamisel.

17. Millised on proportsionaalsed (sobivad, vajalikud ja mõõdukad) vahendid poliitilise korrupsiooni ohjeldamiseks, kas väärtteokoosseisud, kuriteokoosseisud, administratiivsed vmt regulatsioonid või kombineerimine erinevate regulatsioonidega? Kuidas Teie hinnangul peaks neid rakendama efektiivselt korrupsiooni vastu võitlemiseks?

Proportsionaalsete meetmeteni saab jõuda küll läbi esialgse keeldude tõhustamise. Samas on poliitilise korrupsiooni kõige paremaks ennetuseks poliitiline valimisprotsess, kus hinnangu annavad mitte menetlusorganid, vaid valijad. Teisisõnu tuleb panustada eelkõige ühiskondliku tajumise protsessi, mis kahjuks vaadates valimiskäitumist on veel kaugel arenenud demokraatiaga riikide praktikast.

18. Kas Eesti korrupsioonivastastes poliitikas on juurdunud oht dekriminaliseerimisele? Miks?

Ei näe otsest ohtu. Küsimus on pigem olemasolevate sätete kasutamise aktiivsuses. Paljude poliitilist korrupsiooni puudutavate väärtteokoosseisude puhul on tähtis reageerimiskiirus rikkumistele ja kiire vastutuse kohaldamine rikkujatele. Väärteo puhul on võimalik adekvaatne ja kiire reaktsioon toimunud, tuntuvalt kiirem kui kriminaalmenetluse puhul.

19. Milline on Eestis eetikakoodeksi roll korrupsiooni ennetamisel?

Kahjuks ei peeta eriti oluliseks ja seda just avalikus sektoris. Arvatavasti kardetakse raamistikku seadmist ja juhtumeid, kus on võimatu pageda JOKK skeemida taha. Korrupsiooni olemus ja tajumine hakkabki pigem pihta eetilisel tasemel, põhimõttest, et tegevus mitte ainult ei tohi näida aus, vaid ka näida sellisena.

20. Kas eetikakoodeks on piisav vahend suure korrupsiooni, sh poliitilise korrupsiooni ohjeldamiseks? Miks?

Kindlasti ei ole piisav, kuid nt Riigikogu puhul on see eeldus kokkuleppeks, mis on aktsepteeritud käitumismall, mis mitte. Poliitilise korrupsiooni puhul on oluline hoida proportsionaalset taset keeldude ja aktsepteeritud käitumise vahel.

21. Palun hinnake allpool välja toodud Eesti meedias ilmunud ja intervjueri poolt 4 rühma paigutatud juhtumeid. Mida need juhtumid Teile näitavad?

1) EAS rahuldab OÜ Ermamaa taotluse peatada Erma Pargi külalistemaja majutus- ja konverentsiteenuste avalikkusele osutamine kuni Toomas Hendrik Ilvese presidendi ametiaja lõppemiseni. Allikas: Hanneli Rudi, 18.04.2012.a Postimees.

Evelin Ilvese turismitalu kasum kolm korda kasvanud. Firma põhissetulek on jätkuvalt eraisik Toomas Hendrik Ilvesele pakutav majutusteenus, mille eest on klient maksnud 11 500 eurot aastas. Allikas: Madis Filippov, 10.07.2013.a Postimees.

Õiguslikult kod X puhul poleks probleemi, presidendi ametiisiku puhul pole aktsepteeritav, kuna väljub tuntavalt sellest arusaamisest, et käitumine mitte ainult ei tohi olla aus, vaid ka näima selline ehk eetiline.

2) Tallinna linnavolikogu Reformierakonna fraktsiooni aseesimehe Ants Leemetsa sõnul on aastate jooksul avalikkuse ette toodud mitmeid juhtumeid, kus Keskerakond on partei ja linna rahakoti segi ajanud. Allikas: reporter Urmas Tooming, TallinnCity 09.03.2012.a.

Erakondade rahastamise järelevalve komisjon pöördub lähiajal prokuratuuri poole palvega uurida Keskerakonna suuri võlgnevusi partei kauaaegse koostööpartneri Paavo Pettai juhitava OÜ Midfieldi ees. Allikas: Karin Kangro, 05.09.2012.a Postimees.

Keskerakond on asunud enne sügise valimisi senisest kiiremini tasuma oma vanu valimisvõlgu, teises kvartalis maksis partei tagasi ligi 150 000 eurot, tasudes sealhulgas ka viimased maksed partei kauaaegsele koostööpartnerile Midfield. Allikas: Karin Kangro, 27.07.2013.a Postimees.

Tegu on sisulise KVS-i rikkumisega. Pean silmas avaliku vahendi korruptiivne kasutamine. Õiguskaitseorganite tegevus on kahjuks on olnud liiga ootele jääv, hirm sekkuda poliitilisse protsessi mõjutab ka menetlejate otsuseid. Selles osas on olnud selge konflikt, kus õiguskaitseorganid ütlevad avalikkusele selgelt välja, et nemad ei sekku ennem kui komisjon ütleb oma arvamuse.

3) Õigusteadlane ja Jüri Saar arvab, et õiguskaitseorganid võiks Tallinna linnavalitsuse ametite politiseerimise uurimiseks alustada kriminaalmenetlust, sest mõjuvõimuga kauplemise tunnused on täiesti selgelt tuvastatavad. Allikas: Aleksander Krjukov, ERR 14.03.2013.a.

Keskerakond ehmatas sundsponsoritest linnaametnikke. Allikas: Dannar Leitmaa ja Urmas Jaagant, 14.03.2013.a Eesti Päevaleht.

Selle punkti puhul võib olla mõjuvõimuga kauplemisega, aga kuna selge seisukoht Riigikohtu poolt on vastava sätte suhtes antud, siis tema kasutamine ei pruugi olla perspektiivne.

4) VTK: Põhja-Tallinnas lokkab poliitiline korrupsioon. Allikas: 07.08.2013.a Delfi.

Skandaalsed plakatid läksid maksma ligi 500 eurot. Allikas: Helen Mihelson, 13.08.2013.a Tallinncity.

Savisaare liikumist propageeriv reklaam maksis üle 50 000 euro. Allikas: BNS, 14.08.2013.a Tallinncity.

Meer eitab reklaamiga kohukese tegemist. Allikas: Jüri Saar, 26.07.2013.a Tartu Postimees.

Tallinn reklaamib valimiste eel edukat mänguväljakute projekti. Allikas: Urmas Jaagand, 06.09.2013.a Eesti Päevaleht.

Sisuliselt sama, avaliku vahendi korruptiivne kasutamine. Kõigi § 5-s ettenähtud võimalikku rikkumisi segavad ühed ja samad mõõtmed ehk avaliku huvi, isiklik või kolmanda isiku kasu ja ametikohustuste rikkumine. Teisisõnu nende kohaldamisel saavad olema ühed ja samad probleemid.

22. Kas ja kuidas saaks neid eelpool välja toodud juhtumeid ennetada?

Kolm ennetustaset. Esiteks jõulisem ja julgem õiguskaitse sekkumine, teiste poliitikute ja erakondade hukkamõist, samuti ennetus läbi valimiskäitumise. Suuremad poliitilise korrupsiooni juhtumid pole oluliselt mõjutanud valijate käitumist ehk teisisõnu pole leidnud

ühiskondlikku hukkamõistu. Siin on seisukohtade mõjutamisel suurem roll nii meedial, kui ka arvamussliidritel, samuti erinevate infoväljade rollide ühtlustamisel.

23. Kas ja milliste viisidega tuleks reageerida nendele juhtumitele peale meedia, sh avalikustamise kõrval?

Oluline on poliitikute ja erakondade roll ennetaval hukkamõistul oma kolleegide osas. Poliitilise vastutuse võtmise praktika, samuti kodanikuühenduste tegevus poliitikute ja poliitikate üle järelvalve teostamisel.

Intervjueeritav on Kaitsepolitsei ametnik, kelle nimi jääb sooviavalduse alusel uurimuses anonüümseks.

1. Mida tähendab Teie jaoks korruptsioon?

Laiemas mõttes tähendab korruptsioon avaliku võimu kasutamist isiklikes huvides. Kitsamas mõttes tähendab korruptsioon KarS ja KVS sätestatud kuritegusid ja väärtegusid.

2. Kas KVS peaks sisaldama korruptsiooni legaaldefiniitsiooni? Miks?

KVS peaks sisaldama korruptsiooni legaaldefiniitsiooni. Legaaldefiniitsioon on vajalik selleks, et oleks üheselt mõistetav, mida käsitletakse korruptsioonina, mida KVS peaks ennetama ja millist eesmärki püütakse piirangutega ning vastutuse kehtestamisega saavutada. KVS hetkel kehtiv versioon räägib küll tekstiliselt korruptsiooni ennetamisest ja korruptsioonist teavitamisest, aga ei mõtesta lahti korruptsiooni mõistet. Seadus peaks andma juhised korruptsioon ennetamiseks ja korruptsioonijuhtumist teavitamiseks, aga samas ei anna KVS selget arusaama, mida ennetatakse ja millest peaks teavitama.

3. Kas Teile on grammatiliselt arusaadav KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätestatud piirangute sisu?

Piirangute sisu on grammatiliselt arusaadav. Samas kasutatakse piirangute tekstis mõistet „korruptiivne“, mida pole lahti mõtestatud, mistõttu ei ole antud piirangute sisu üksnes § 3 lg 1 p 1-5 sisu arvesse võttes arusaadav.

4. Kas KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätestatud normid koosmõjus KVS § 4, 5 vastavad Teie hinnangul õigusselguse põhimõttele⁵? Palun põhjendage enda vastust.

KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätestatud normid koosmõjus KVS § 4, 5 ei vasta õigusselguse põhimõttele, kuna nimetatud normid sisaldavad KVS-s või muus seaduses lahti mõtestamata mõisteid nagu

⁵ RKL nr 3-4-1-33-05 p 22 kohaselt nõutav normi määratletuse ehk õigusselguse aste ei ole kõikide normide puhul sama. Selgemad ja täpsemad peavad olema normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata ja isikule peale panna kohustusi. Normi määratletust ei tule hinnata konkreetse vaidluse poolte seisukohalt vaadatuna. Mõõdupuuks on keskmiste võimetega isik. Tulenevalt sellest, et tegu on isiku õigusi piirava normiga, peab õigusselguse aste olema kõrge ja õigusselgeks ei saa pidada normi, millest keskmiste võimetega isikud aru ei saa.

„avaliku huvi seisukohast ebavõrdne“ või „põhjendamatu eelis“. Tulles tagasi korruptsiooni mõiste alla, siis on iga avaliku võimu kasutamine isiklikes huvides eelis nende isikute ees, kes ei oma avalikku võimu. Seega ei ole korruptsiooni olemust arvestades kohane rääkida „põhjendamatust eelisest“. Kuna korruptsioon on oma olemuselt sotsioloogia valdkonda kuuluv fenomen, siis põhjustab selliste mõistete kasutamine normis ebaselgust ning nõuab täiendavaid toimumisjuhiseid ja eetikakoodekseid, et praktikas need mõisted lahti mõtestada. Samuti sisaldavad KVS § 4 definitsioonid mõistet „ametikoolestust rikkudes“, mis samuti eeldab, et ametiisikul on lisaks KVS-le täiendavad käitumisnormid. KVS § 4 korruptiivse tulu mõiste sätestab piirangud üksnes sellistele soodustustele, mis on väljaspool tavapärasest viisakusavaldust. Sellise piirangu rakendumine eeldab, et ühiskonnas on avalikult ja laiapõhjaliselt kokkulepitud reeglid, millel põhjal on võimalik hinnata ametiisiku tegevuse õiguspärasust. Minule teadaolevalt ei ole Eestis selliseid laiapõhjalisi kokkuleppeid tehtud ning seega pigem tekitab KVS-s selliste mõistete kasutamine ebaselgust. Ühtlasi peaks selliste mõistete kasutamisel olema KVS eesmärk suunata ja kohustada selliseid tavaid kokku leppima ja KVS peaks määratlema põhimõtted, millest saaks lähtuda.

5. Kas ja kuidas tagab KVS § 3 lg 1 p 1 sätestatud piirang efektiivsema korruptsiooni vastu võitlemise võrreldes KarS § 293 lg 1, § 294 lg 1, § 295 lg 1, § 296 lg 1 sätestatud koosseisudega?

KVS § 3 lg 1 p 1 sätestatud piirang ei mõjuta KarS § 293 lg 1, § 294 lg 1, § 295 lg 1, § 296 lg 1 sätestatud koosseisude rakendamist. KVS § 3 lg 1 p 1 kehtestab korruptiivse tulu nõudmise, vahendamise ja saamise keelu, mis ühtib nimetatud KarS koosseisude eesmärgiga. Samas tuleb KVS § 3 lg 1 p 1 piirangut vaadelda koos KVS § 4 mõistega, mis oma ebaselguses pigem raskendab eelpool nimetatud koosseisude rakendamist.

6. Kas ja kuidas tagab KVS § 3 lg 1 p 2 sätestatud piirang efektiivsema korruptsiooni vastu võitlemise võrreldes KarS § 293 lg 1, § 294 lg 1, § 295 lg 1, § 296 lg 1?

KVS § 3 lg 1 p 2 sätestatud ametiseisundi korruptiivse kasutamise piirang mõjutab üldiselt positiivselt KarS § 293 lg 1, § 294 lg 1, § 295 lg 1, § 296 lg 1 koosseisude rakendamist, kuna KVS § 3 lg 1 p 2 piirang ühtib nimetatud KarS koosseisude eesmärgiga. Samas tuleb KVS § 3 lg 1 p 2 piirangut vaadelda koosmõjus § 5 mõistega, mis definitsioonis kasutatud häigusate ja

lahti mõtestamata mõistete tõttu tekitab ebaselgust ja seega raskendab ka nimetatud KarS koosseisude rakendamist.

7. Kas ja kuidas tagab KVS § 3 lg 1 p 3 sätestatud piirang efektiivsema korruptsiooni vastu võitlemise võrreldes KarS § 201 lg 2 p 3, § 217² lg 1 sätestatud koosseisudega?

KVS § 3 lg 1 p 3 sätestatud piirang ühtib üldiselt KarS § 201 lg 2 p 3, § 217² lg 1 eesmärgiga. Vaadeldes KVS § 3 lg 1 p 3 koosmõjus § 5 mõistega, mis definitsioonis kasutatud hägusate ja lahti mõtestamata mõistete tõttu tekitab ebaselgust ja seega raskendab ka nimetatud KarS koosseisude rakendamist.

8. Kas ja kuidas tagab KVS § 3 lg 1 p 4 sätestatud piirang efektiivsema korruptsiooni vastu võitlemise võrreldes KarS § 298¹ lg 1 sätestatud koosseisuga?

KVS § 3 lg 1 p 3 mõiste „korruptiivne“ on oma olemuselt sotsioloogiline mõiste. Antud kontekstis annab sotsioloogilise mõiste kasutamine piirangule juriidilisest mõistest laiema tähenduse. Samas muudab see piirangu juriidilise määratluse hägusaks. Vaadeldes KVS § 3 lg 1 p 3 koosmõjus § 5 mõistega, siis tekitavad kasutatud hägusad ja lahti mõtestamata mõisted ebaselgust ja seega raskendab see ka nimetatud KarS koosseisu rakendamist, mis käesoleval hetkel ei ole riigikohtu otsusele tuginedes niigi rakendatav.

9. Kuidas tuleb sisustada KVS § 3 lg 1 p 5, § 5 lg 4 alusel normi osa „mõjutab või võib tõenäoliselt oluliselt mõjutada“ ja „kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise“?

Käesoleval hetkel puudub selgus, kuidas neid mõisteid sisustada. Ilmselt hakkavad need määratlused kujunema praktika käigus, iga juhtumi puhul eraldi. Ilmselt saavad need põhinema subjektiivsetel hinnangutel. Selliste määratluste kasutamine on vastuolus varasema karistusõiguse reformiga, mille käigus kadus ära mõiste mittevaraline kahju kui hinnanguline ja raskesti määratletav kahju liik.

10. Kas Teie hinnangul tuleks KVS § 3 regulatsiooni muuta? Kui jah, siis millisel kujul ja ulatuses?

KVS § 3 regulatsiooni ei saa võtta iseseisvalt vaid KVS mõttes peab § 3 mõisteid käsitlema koosmõjus § 4 ja § 5 mõistetega. Ilmselt mõne aja möödudes on selge, kas KVS piirangud on rakendatavad või mitte ning nende muutmine on õiguspoliitika küsimus. Isiklikult eeldaksin selgemaid juhiseid ja mõisteid, et seadus oleks kõigile ühesuguselt arusaadav ja ei tekitaks ebaselgust.

11. Mida tähendab Teie jaoks poliitiline korruptsioon?

Poliitiline korruptsioon tähendab minu jaoks olukorda, kus mandaadi saanud isik ning isikuga seotud erakond kasutab oma võimu kitsa huvide grupi ning mitte avalikkuse huvides.

12. Kas KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätestatud piirangud tagavad efektiivsed keelud poliitilisele korruptsioonile? Kuidas need keelud seda tagavad või ei taga?

Arvan, et oma ebaselguses ning kooskoosmõjus § 4 ja § 5 mõistete hägususega need piirangud pigem soodustavad poliitilist korruptsiooni.

13. Kas KarS § 298¹ mõjuvõimuga kauplemise süüteokoosseis on Teile keeleliselt arusaadav arvestades RKL nr 3-1-1-23-12 tulenevate seisukohtadega⁶? Kas see kuriteokoosseis tagab reaalselt poliitilise korruptsiooni vastu võitlemise? Kuidas tagab või ei taga?

KarS § 298¹ koosseis ei taga efektiivset võitlust poliitilise korruptsiooniga, kuna oma olemuselt on poliitiline korruptsioon seotud rohkem eetika. Kuna vastava riigikohtu lahendi põhjal ei ole KarS § 298¹ rakendatav, siis see paragrahv ei aita kuidagi poliitilise korruptsiooniga võidelda.

⁶ punktis 8.3 leiab kolleegium, et võttes aluseks KarS § 298¹ lg-s 1 sätestatud mõjuvõimuga kauplemise koosseisu süntaktilise analüüsi, tuleb asuda seisukohale, et kõnealuses koosseisus kirjeldatud teo karistatavuseks peab olema tuvastatud mõjuvõimuga kaupleja poolt ametiisiku mõjutamise ebaseaduslikkus.

14. Kas Teile on arusaadav, kuidas tuleb arvestada ja sisustada KarS § 300 sätestatud süüteo koosseisu obligatoorse osa tagajärje, olulise varalise kahju, tekkimist⁷?

Nende väheste kohtuasjade põhjal, mis § 300 puudutavad on olulise varalise kahju tekkimist püütud tõendada läbi ekspertiiside nt erinevate pakkumuste hindamine või ekspertiisi vormis nn turuhinna väljaselgitamine. Samas on tagantjärele üsna raske tõendada, et just konkreetne eelis või eelistamine põhjustas varalise kahju, kuna tegu on minevikku suunatud oletustega. Antud koosseisu tõendamise eeldab sisuliselt, et suunatud hankega paralleelselt oleks justkui toimunud ka õiglastest tingimustest lähtunud hange ning selle põhjal oleks võimalik näidata eelistamise põhjuslikku seost ja kahju tekkimist.

15. Kas KVS-s sätestatud väärteokoosseisud on piisavad korruptsiooniga, s.h poliitilise korruptsiooni vastu võitlemiseks?

KVS väärteokoosseisud ei ole piisavad poliitilise korruptsiooni vastu võitlemiseks, sest selleks on pigem vaja eetikakoodeksi ja poliitiliste otsustustega seotud kohtumiste avalikustamist ning rahastamise selgemat aruandlust.

16. Kas ja millised on Teie 3 ettepanekut, mida tuleks kiiresti muuta või reguleerida KVS-s, tagamaks efektiivsem ja õigusselgem korruptsioonivastane regulatsioon?

Ilmselt peaks vaatama üle KVS § 4 ja § 5 mõisted ning neis sisalduvad hinnangulised mõisted või võtma vastu KVS seotud eetikakoodeksi, milles need mõisted lahti seletataks. KVS peaks sisaldama asutustele kohustust hinnata oma tegevuses riske ja teavitada sellest asutuse töötajaid ning anda töötajatele selgeid käitumisjuhiseid.

17. Millised on proportsionaalsed (sobivad, vajalikud ja mõõdukad) vahendid poliitilise korruptsiooni ohjeldamiseks, kas väärteokoosseisud, kuriteokoosseisud, administratiivsed vmt regulatsioonid või kombineerimine erinevate regulatsioonidega? Kuidas Teie hinnangul peaks neid rakendada efektiivselt korruptsiooni vastu võitlemiseks?

⁷ KarSRS § 8 p 1 kohaselt süütegude kvalifitseerimisel karistusseadustiku või muu seaduse paragrahvide järgi, milles on koosseisulise tunnuseks ette nähtud kahju tekitamine, hinnatakse varalist kahju järgmiselt: oluline on kahju, mis ületab kehtivat palga alammäära ühes kuus kümnekordselt. Samas piirmäära suuruse teadmine ei ole abiks konkreetselt tekitatud kahju suuruse arvutamisel.

Poliitilise korrupsiooni vastu saab võidelda üksnes poliitiliste otsustuste protsessi avalikkusele rohkem avamisega, et poliitilisi protsesse oleks võimalik kontrollida ja tehtud hinnata otsustusi. Abi oleks ka sellest, kui seadusandja võtaks vastu progressiivse eetikakoodeksi.

18. Kas Eesti korrupsioonivastastes poliitikas on juurdunud oht dekriminaliseerimisele? Miks?

Korrupsioonivastase poliitika alustalad peaksid peamiselt olema avalikkusele ja avalikustamisele suunatus ja ühtsete põhimõtete kehtestamine ning karistuse vältimatus on täiendavaks garantiiks, et norme järgitakse. Mõneti on täheldatav dekriminaliseerimine ja dekriminaliseerimist ei kompenseerita muude pehmemate meetmetega.

19. Milline on Eestis eetikakoodeksite roll korrupsiooni ennetamisel?

Eestis on eetikakoodeksite roll olnud teisejärguline. Uue KVS valguses peab pehmete meetmete sh eetikakoodeksite tähtsus suurenema, sest piirangud on varasemaga võrreldes väiksemad ning võimalikele rikkumistele hinnangute andmiseks on vajalik väärsti käitumist millegi põhjal hinnata. Samas ei sisalda KVS kohustust eetikakoodeksite kehtestamiseks, mistõttu selgub praktika käigus, kuidas selliseid eetikakoodekseid on rikkumiste kvalifitseerimisel võimalik aluseks võtta.

20. Kas eetikakoodeks on piisav vahend suure korrupsiooni, sh poliitilise korrupsiooni ohjeldamiseks? Miks?

Eetikakoodeks ei ole üksinda piisav meede. Väärkäitumisele hinnangu andmine eeldab, et keegi peab sellest juhtumist avalikust teavitama ja see info peab kuidagi avalikuks saama ning peab olema keegi, kes eetikakoodeksist tulenevalt tegevusele hinnangu annab. Samuti peab olema tagatud, et eetikakoodeksi pinnalt tuvastatud väärkäitumisele on ka tagajärg ja edasises tegevuses toimub muutus.

Intervjueeritav on Riigiprokuratuuri juhtiv prokurör Heili Sepp.

1. Mida tähendab Teie jaoks korruptsioon?

Korruptsioon tähendab ametipositsioonist tulenevate võimaluste- sh näiteks juurdepääs varale, mõjuvõimule või informatsioonile- ärakasutamist millekski, mis ei ole seotud nimetatud ametipositsiooni eesmärkidega (nt avalikud huvid versus isiklikud või klikihuvid). Tegemist on siiski ennekõike kultuurilise terminiga, mida võib õiguslikult sisustada nii kitsamalt kui laiemalt.

2. Kas KVS peaks sisaldama korruptsiooni leaaldefiniitsiooni? Miks?

Ei näe põhjust.

3. Kas Teile on grammatiliselt arusaadav KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätestatud piirangute sisu?

Piisavalt, kuivõrd järgnevad sätted sisaldavad definitsioone.

4. Kas KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätestatud normid koosmõjus KVS § 4, 5 vastavad Teie hinnangul õigusselguse põhimõttele⁸? Palun põhjendage enda vastust.

Piisavalt. Alati võib soovida üksikasjalikumat selgitust õiguslikele mõistetele, kuid üldaktides ei saa siiski kasuistikasse langeda.

5. Kas ja kuidas tagab KVS § 3 lg 1 p 1 sätestatud piirang efektiivsema korruptsiooni vastu võitlemise võrreldes KarS § 293 lg 1, § 294 lg 1, § 295 lg 1, § 296 lg 1 sätestatud koosseisudega?

Nimetatud sätte sisustamisel on oluline § 4 lg 1, mis on olemuselt laiem, kui viidatud kuritegude koosseisud, mis eeldavad spetsiifilisema ekvivalentsussuhte tõendamist. Seletuskirja lugedes

⁸ RKL nr 3-4-1-33-05 p 22 kohaselt nõutav normi määratletuse ehk õigusselguse aste ei ole kõikide normide puhul sama. Selgemad ja täpsemad peavad olema normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata ja isikule peale panna kohustusi. Normi määratletust ei tule hinnata konkreetse vaidluse poolte seisukohalt vaadatuna. Mõõdupuuks on keskmiste võimetega isik. Tulenevalt sellest, et tegu on isiku õigusi piirava normiga, peab õigusselguse aste olema kõrge ja õigusselgeks ei saa pidada normi, millest keskmiste võimetega isikud aru ei saa.

saab järeldada, et seadusandja eesmärk oli võimaldada 4 lg-s 1 kirjeldatud tegevuse eest karistada ka väärteo- või distsiplinaarmenetluse tulemusena (vt nt ka § 18).

6. Kas ja kuidas tagab KVS § 3 lg 1 p 2 sätestatud piirang efektiivsema korruptsiooni vastu võitlemise võrreldes KarS § 293 lg 1, § 294 lg 1, § 295 lg 1, § 296 lg 1?

Vt ka § 5 lg 1 ja § 17. Muus osas kommentaar sama, mis eelmise punkti juures.

7. Kas ja kuidas tagab KVS § 3 lg 1 p 3 sätestatud piirang efektiivsema korruptsiooni vastu võitlemise võrreldes KarS § 201 lg 2 p 3, § 217² lg 1 sätestatud koosseisudega?

Vt ka § 5 lg 2 ja § 17. Ka siin saab seletuskirja lugedes järeldada, et seadusandja eesmärk oli võimaldada § 5 lg-s 2 kirjeldatud tegevuse eest karistada ka väärteo- või distsiplinaarmenetluse korras. Oluline erisus on siin ju selgelt seegi, et viidatud karistusseadustiku sätted on kohaldatavad üksnes teatud piirsummat ületavate kaasuste puhul- § 201 puhul on selleks 20 miinimumpäevamäära (vt KarS § 218 lg 2) ja § 217-2 puhul suur varaline kahju.

8. Kas ja kuidas tagab KVS § 3 lg 1 p 4 sätestatud piirang efektiivsema korruptsiooni vastu võitlemise võrreldes KarS § 298¹ lg 1 sätestatud koosseisuga?

Vt ka § 5 lg 3 ja § 17. Erinevuse arusaamiseks piisab ju § 5 lg 3 ja nimetatud KarS § pelgast kõrvutamisest, kuivõrd mõlemad räägivad ju täiesti erinevast tegevusest, alustades sellest, et § 5 lg 3 kirjeldab ametniku tegu, KarS § 298-1 aga ei pea silmas täideviijana ametnikku kui teo erisubjekti.

Vt ka KarS § 298-1 kohaldamise probleemsust laiemas mõttes:

www.nc.ee/?id=11&tekst=222545802

9. Kuidas tuleb sisustada KVS § 3 lg 1 p 5, § 5 lg 4 alusel normi osa „mõjutab või võib tõenäoliselt oluliselt mõjutada“ ja „kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise“?

Seda tuleb vastavalt konkreetsele olukorrale hinnata, kas tagajärg või oht esineb või mitte.

10. Kas Teie hinnangul tuleks KVS § 3 regulatsiooni muuta? Kui jah, siis millisel kujul ja ulatuses?

Ei ole konkreetseid ettepanekuid.

11. Mida tähendab Teie jaoks poliitiline korrupsioon?

Punktis 1 kirjeldatud tegevus poliitilises sfääris või kõrgematel riiklikel võimupositsioonidel.

12. Kas KVS § 3 lg 1 p 1-5 sätestatud piirangud tagavad efektiivsed keelud poliitilisele korrupsioonile? Kuidas need keelud seda tagavad või ei taga?

Ei näe põhjust, miks peaks kitsalt nimetatud sätted ammendama kaitse poliitilise korrupsiooni vastu, kuivõrd selle fenomeni vältimiseks peavad olema hoovad läbi terve õigussüsteemi tervikuna. Seetõttu omavad siin kogumis tähendust näiteks nii karistusseadustiku vastavad sätted kui ka erakonnaseadus, aga ka muud meetmed – vt ka www.korrupsioon.ee/strateegia.

13. Kas KarS § 298¹ mõjuvõimuga kauplemise süüteoosseis on Teile keeleliselt arusaadav arvestades RKL nr 3-1-1-23-12 tulenevate seisukohtadega⁹? Kas see kuriteoosseis tagab reaalselt poliitilise korrupsiooni vastu võitlemise? Kuidas tagab või ei taga?

Nimetatud Riigikohtu lahendis on probleemid kokku võetud ja ei näe põhjust Riigikohtu seisukohtadele oponeerida. Karistusseadustiku vastava sätte muudetud versioon sisaldub Riigikogu menetluses olevas eelnõus ning prokuratuur on oma seisukohad nimetatud eelnõu menetluse käigus edastanud.

14. Kas Teile on arusaadav, kuidas tuleb arvestada ja sisustada KarS § 300 sätestatud süüteoosseisu obligatoorse osa tagajärje, olulise varalise kahju, tekkimist¹⁰?

⁹ punktis 8.3 leiab kolleegium, et võttes aluseks KarS § 298¹ lg-s 1 sätestatud mõjuvõimuga kauplemise osseisu süntaktilise analüüsi, tuleb asuda seisukohale, et kõnealuses osseisus kirjeldatud teo karistatavuseks peab olema tuvastatud mõjuvõimuga kaupleja poolt ametiisiku mõjutamise ebaseaduslikkus.

¹⁰ KarSRS § 8 p 1 kohaselt süütegude kvalifitseerimisel karistusseadustiku või muu seaduse paragrahvide järgi, milles on osseisulise tunnusena ette nähtud kahju tekitamine, hinnatakse varalist kahju järgmiselt: oluline on kahju, mis ületab kehtivat palga alammäära ühes kuus kümnekordselt. Samas piirmäära suuruse teadmine ei ole abiks konkreetsetel tekitatud kahju suuruse arvutamisel.

Piisavalt. Kahju tekkimine ja põhjuslik seos tuleb mõistagi tõendada tavapärasel viisil. Tegemist ei ole raskemini tõendatava kuriteoga kui teised karistusseadustikus sätestatud teod.

15. Kas KVS-s sätestatud väärteokoosseisud on piisavad korruptsiooniga, s.h poliitilise korruptsiooni vastu võitlemiseks?

Sama vastus, mis p-s 12: ükski säte isoleerituna ei olegi mõeldud mingi „ühiskondliku pahega“ selles tervikkuses.

16. Kas ja millised on Teie 3 ettepanekut, mida tuleks kiiresti muuta või reguleerida KVS-s, tagamaks efektiivsem ja õigusselgem korruptsioonivastane regulatsioon?

Ei ole ettepanekuid.

17. Millised on proportsionaalsed (sobivad, vajalikud ja mõõdukad) vahendid poliitilise korruptsiooni ohjeldamiseks, kas väärteokoosseisud, kuriteokoosseisud, administratiivsed vmt regulatsioonid või kombineerimine erinevate regulatsioonidega? Kuidas Teie hinnangul peaks neid rakendama efektiivselt korruptsiooni vastu võitlemiseks?

Usun, et üldjoontes on õige kombinatsioon leitud, mis on ka pidevas loomulikus muutumises ja arengus. Vt ka www.korruptsioon.ee/strateegia.

18. Kas Eesti korruptsioonivastastes poliitikas on juurdunud oht dekriminaliseerimisele? Miks?

Ei ole täheldanud spetsiifilist ohtu.

19. Milline on Eestis eetikakoodeksite roll korruptsiooni ennetamisel?

Kujundada käitumisstandardeid konkreetsetes kutsegruppides, vastavalt valdkonna spetsiifikale.

20. *Kas eetikakoodeks on piisav vahend suure korrupsiooni, sh poliitilise korrupsiooni ohjeldamiseks? Miks?*

Üks vahendeid – vt vastust eelmisele küsimusele ja küsimusele 15.

Intervjueeritav on Advokaadibüroo VARUL AS vandeadvokaat Dmitri Teplõhh.

1. Mida tähendab Teie jaoks korruptsioon?

Ametiisiku poolt altkäemaksu ja/või pistise võtmine (ehk KarS §-d 294 ja 293) ja ametiisikule altkäemaksu ja/või pistise andmine (ehk KarS §-d 297 ja 298).

2. Kas KVS peaks sisaldama korruptsiooni legaaldefiniitsiooni? Miks?

Minu arust puudub selleks vajadus. Seadus ei pea defineerima tingimata kõiki mõisteid. Korruptiivsed teod on defineeritud KarS-s ja KVS-s. Seega puudub vajadus eraldi selle mõiste legaaldefiniitsiooni kehtestamiseks seaduses. Korruptsioon on pigem üldkasutatav mõiste ja hõlmab endas kõiki korruptiivseid tegusid.

3. Kas Teile on grammatiliselt arusaadav KVS § 3 lg 1 p-des 1-5 sätestatud piirangute sisu?

KVS § 3 lg 1 p 1-5 on grammatiliselt arusaadavad- punktides 1-5 sätestatud teod on keelatud ehk KVS §-i 3 mõte on määratletud ja selge. Tegude täpne definiitsioon tuleneb KVS §-st 4 ja 5. KVS § 4 ja 5 on minu arust raskesti loetlevad ja neid tuleb muuta.

5. Kuidas need keelud tagavad efektiivsema korruptsioonivastase võitluse võrreldes KarS-i sarnaste osaliselt kattuvate kuriteokoosseisudega?

Ei taga, vaid pigem tekitavad arusaamatusi seaduse tõlgendamisel. Nii võib näiteks tuua KVS §-i 18. Selle koosseisu kasutamine võib olla oluliselt raskendatud tänu PS § 22 lg-le 2 (süütuse presumpatsioonile) ehk korruptiivse tulu saaja (ametnik) ei pea tänu PS § 22 lg-le 2 ette kandma korruptiivsest teost, tulust jne – tema teos on pigem täidetud kuriteo koosseis.

6. Kuidas tuleb sisustada KVS § 3 lg 1 p 5, § 5 lg 4 alusel normi osa „mõjutab või võib tõenäoliselt oluliselt mõjutada“ ja „kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise“?

Kahjuks sellele küsimusele ei saa ma vastata ilma sügava analüüsita.

7. Kas Teie hinnangul tuleks KVS § 3 regulatsiooni koosmõjus § 4, § 5 muuta? Kui jah, siis millisel kujul ja ulatuses?

Seadus peab olema täpne ja selge. Seega tuleb KVS § 4 ja 5 muuta arusaadavamaks.

9. Kas KVS-s sätestatud väärteokoosseisud on piisavad korruptsiooniga, s.h poliitilise korruptsiooni vastu võitlemiseks?

Minu arust piisab KarS-s sätestatud kuriteokoosseisudest, et korruptsiooniga võidelda. KVS-s sätestatud väärtegudes ei näe ma otsest vajadust.

10. Milline on Eestis eetikakoodeksite roll korruptsiooni ennetamisel?

Korruptsiooni ennetamisel kannab pigem preventiivset rolli ehk võimaldab ära tunda õiguspärase käitumisviisi.