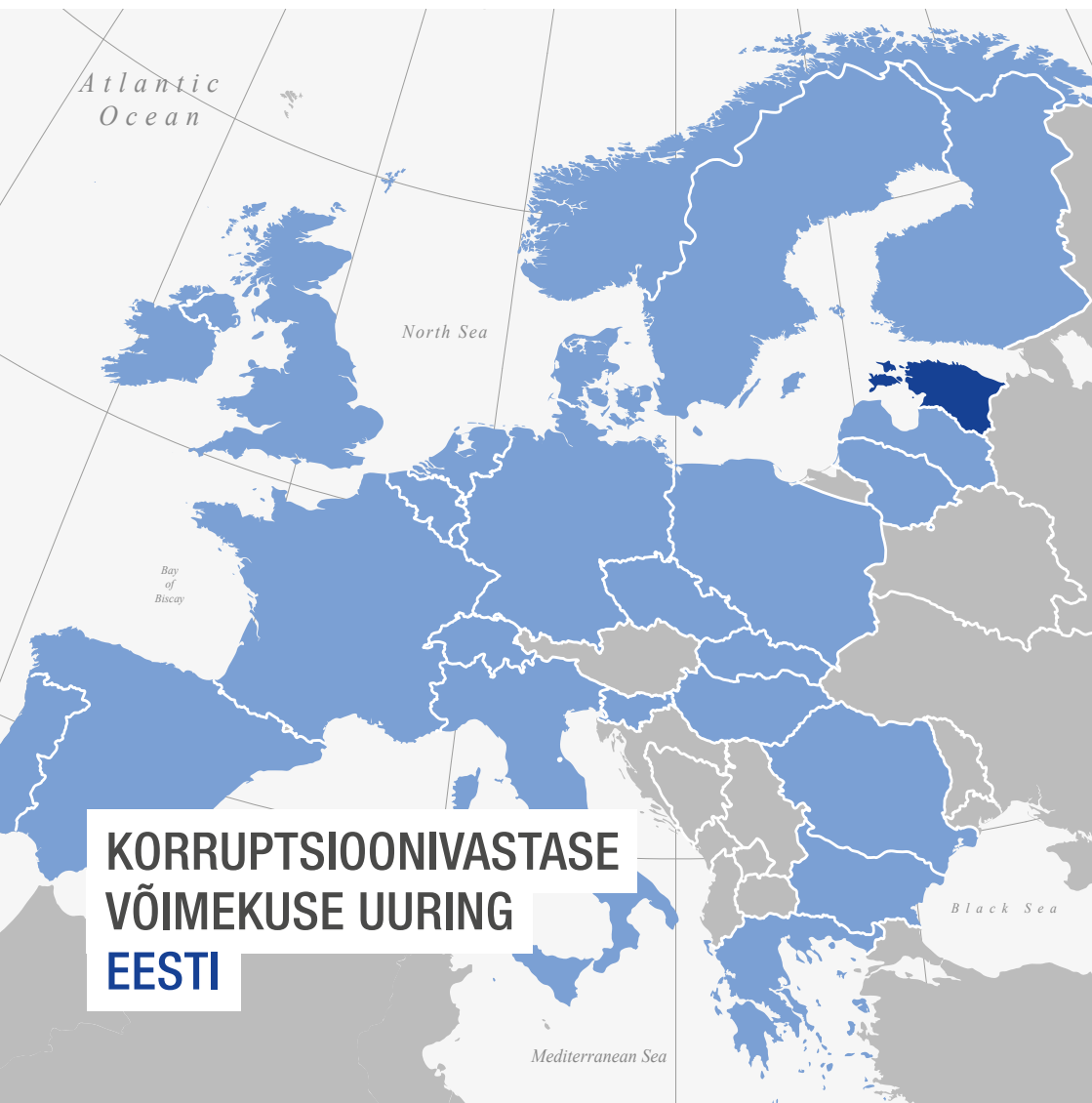




Transparency International (TI) on suurim rahvusvaheline kodanikuühiskonna organisatsioon, mis tegeleb korruptsioonivastase võitlusega. Transparency Internationalil on maailmas üle 90 osakonna ning sekretariaat Berliinis. Organisatsiooni eesmärgiks on tõsta teadlikkust korruptsiooni kahjulikkusest ning koostöös valitsuste, erasektori ning teiste kodanikeühendustega töötada välja ja rakendada tulemuslikke korruptsiooni ennetavaid meetmeid. Transparency Internationali esindaja Eestis on ühing Korruptsioonivaba Eesti.

Väljaandja: MTÜ Korruptsioonivaba Eesti

Autorid: Leno Saarniit (peatükid (inglise keeles) 1, 2, 4, 5, 6, 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.6, 7.7, 7.8, 7.9, 8), Kerly Espenberg, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE (peatükk 7.5), Katrin Humal, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE (peatükk 7.10), Maris Prii (peatükk 7.11 – kokkuvõtte koostas Leno Saarniit), Siim Espenberg, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE (peatükk 7.12). Tehnilist abi osutas Reet Roosimaa.

Toimetamine, täiendamine ning kontroll: Asso Prii ja Käärt Kaljuvee

Keeletoimetaja: Reet Klettenberg

Kvaliteedikontroll: Suzanne Mulcahy, TI sekretariaat

Projekti koordineerimine: Asso Prii, MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, Paul Zoubkov, TI sekretariaat

Kujundus: Ore Multimedia, www.ore.ee

Esmatrükk: juuni 2012

Trükkis on avaldatud Euroopa riikide korruptsioonivastase võimekuse hindamise projekti (European National Integrity Study - NIS) raames. Vastava metoodika töötas välja Transparency Internationali. Raporti paljundamine ja kopeerimine on lubatud juhul, kui materjale kasutades viidatakse nende autoritele ja väljaandjale ning raportit või selle osi ei müüda ning ei kasutata ärilistel eesmärkidel.

ISBN 978-9949-30-511-7

© 2012 MTÜ Korruptsioonivaba Eesti. Kõik õigused kaitstud.

Autorid ning koostajad on teinud kõik endast sõltuva, et uuringus sisalduv informatsioon oleks täpne. Koostajatele teadaolevalt on informatsioon täpne seisuga 01.03.2012. Vaatamata sellele ei saa MTÜ Korruptsioonivaba Eesti võtta vastutust uuringus sisalduva materjali kasutamise eest selleks mitte ettenähtud kontekstis. Uuringus tehtavad soovitusel peegeldavad MTÜ Korruptsioonivaba Eesti arvamust ja ei ühti ilmtingimata intervjueritute arvamustega.

Projekti rahastas Euroopa Komisjoni siseasjade peadirektoraat kriminaalpreventsiooni ning kuritegevuse vastase võitluse programmi raames ning Avatud Eesti Fond ühingu Korruptsioonivaba Eesti tegevustoetuse kaudu. Eesti korruptsioonivastase võimekuse uuring peegeldab autorite seisukohti ning Euroopa Komisjon ja Avatud Eesti Fond ei vastuta raportis sisalduva informatsiooni või selle kasutamise eest.



Kriminaalpreventsiooni ning
kuritegevuse vastase võitluse programm.
Euroopa Komisjoni siseasjade
peadirektoraat



Avatud Eesti Fond
Open Estonia Foundation

Eessõna

Korruptsioon on ühiskondlik nähtus, mille ulatuse hindamisel on keeruline saavutada käegakatsutavaid tulemusi. On võimalik hinnata seda, kuidas mingid sihtgrupid tajuvad korruptsiooni levikut kindlas tegevussfääris – sellise lähenemisnurga kaudu vaatleb korruptsiooni riikide kaupa rahvusvahelise korruptsioonivastase organisatsiooni Transparency International korruptsioonitajumise indeks. Samuti saab vaadelda korruptsioonistatistikat ehk seda, kui paljud meie kaaskodanikest laskusid või püüdsid laskuda korruptiivsetesse suhetesse. Adekvaatse pildi saamisel on kindlasti probleemiks korruptsioonisüütegude varjatud iseloom, mis tingib näiteks isikuvastaste kuritegudega võrreldes suhteliselt madala avastamisprotsendi. Veelgi enam, korruptsioonialaseid rikkumisi ei peetagi tih-tilugu kellegi huve sedavõrd kahjustavaks, et neist tuleks õiguskaitseasutusi teavitada – käesolev uuring näitab, et see on tendents, mis levinud Eesti erasektoris. Paraku tähendab see aga seda, et õigusrikkuja maine võib jääda puhtaks ning tal on võimalik oma tegevust uues kohas jätkata.

Eesti korruptsioonivastase võimekuse uuringu eesmärgiks polnud aga mitte hinnata niivõrd korruptsiooni levikut või riske ühiskondlike institutsioonide seas kui tuvastada kitsaskohad Eesti korruptsioonivastase võimekuse süsteemis, mis takistavad korruptsiooni tulemuslikku vähendamist. Nagu nimest võib järeldada, on korruptsiooniennetuslik süsteem tervik, mille ühe osa nõrkus toob kaasa puudujäägid teiste osade toimimisel ning ühe elemendi tugevdamine aitab kaasa ka teiste osade võimekuse suurendamisele. Näiteks ei võimalda Eesti kodaniku-ühiskonna kehv rahastatus hoida täidesaatvat võimu pidevalt vastutavana ning seeläbi asendada teist süsteemi nõrkust, puudulikku parlamentaarset kontrolli valitsuse üle.

Eesti korruptsioonivastase võimekuse seisukohalt olulistel institutsioonidel, eeskätt seadusandlikku võimu esindaval Riigikogul, erakondadel, aga ka erasektoril, on küllaga institutsionaalset suutlikkus ja sõltumatust. Puudu jääb aga soovist oma rolli täita mõjusate korruptsioonivastaste reformide algatamisel ja elluviimisel, seda eeskätt poliitikas, kus toimuv on 2012.a. kevadeks eskaleerunud kogu taasiseseisumise järgse Eesti Vabariigi üheks suuremaks poliitiliseks moraali- ja eetikakriisiks. Sellest kriisist väljatulekuks on vajalik süsteemi korrastamine tervikuna.

Ühing Korruptsioonivaba Eesti loodab, et käesolev uuring aitab paremini mõista korruptsioonivastase tegevuse süsteemsust ning terviklikkust ja on heaks aluseks selle tugevdamisel.

Soovime siinkohal avaldada tänu uuringu valmimisel nõu ja jõuga abiks olnud nõuandva kogu liikmetele: Agu Laius, Airi Mikli, Aive Pevkur, Daimar Liiv, Eerik Heldna, Mait Palts, Mari-Liis Sööt, Martin Perling, Saale Laos ning Tarmu Tammerk.

Asso Prii
Tegevjuht
Ühing Korruptsioonivaba Eesti
Transparency International

31.05.2012

Sisukord

1. Korruptsioonivastase võimekuse uuringust	5
2. Üldkokkuvõte	9
3. Soovitused	15
4. Poliitiline, ühiskondlik, majanduslik ja kultuuriline kontekst	19
5. Korruptsioon Eestis	25
6. Korruptsioonivastane tegevus Eestis	31
7. Eesti korruptsioonivastase võimekuse uuring	35
7.1. Seadusandlik võim	35
7.2. Täidesaatev võim	47
7.3. Kohtuvõim	57
7.4. Avalik sektor	73
7.5. Õiguskaitseasutused	99
7.6. Valimiskomisjonid	119
7.7. Õiguskantsler	139
7.8. Riigikontroll	153
7.9. Erakonnad	169
7.10. Meedia	181
7.11. Kodanikuühiskond	197
7.12. Erasektor	213
8. Eesti korruptsioonivastase võimekuse süsteemi toimimine	233
9. Kasutatud kirjandus	239
Lisa 1. Hindamistabelid	253

Korruptsioonivastase võimekuse uuringust

1

Mitmed avalikus tulnud korruptsioonijuhtumid nii era- kui ka avalikus sektoris viitavad vajadusele tõhustada korruptsioonivastast võitlust kogu Euroopas. Korruptsioon on ohtlik, sest õhnestab õigusriigi aluseid ning head valitsemistava ja kahjustab erasektorit ning moonutab finantsturget. 78% 2009. aasta Eurobaromeetri uuringu raames küsitletud eurooplastest pidas korruptsiooni oma riigis suureks probleemiks. Käesolev uuring on osa üleeuroopalisest korruptsioonivastasest algatusest, mida toetab Euroopa Komisjoni siseasjade peadirektoraat ning mille eesmärk on hinnata süstemaatiliselt 25 Euroopa riigi korruptsioonivastast võimekust süsteeme ja vajaduse korral algatada eri riikides mõjusaid ning tõhusaid reforme. Kaasrahastuse on projektile taganud Avatud Eesti Fond ühingule Korruptsioonivaba Eesti eraldatava tegevustoetuse kaudu.

Uuringuraport on algselt kirjutatud inglise keeles ning hiljem tõlgitud ja toimetatud.

Aruandes kasutatud hindamisviis pakub raamistiku erinevate ühiskondlike institutsioonide korruptsioonivastase võitluse ja ennetustöö tõhususe analüüsimiseks. Hästi toimiv korruptsiooni ennetusele suunatud süsteem tõkestab korruptsiooni ning aitab kaasa võitlusele võimu kuritarvitamise, ametialaste kuritegude ja avalike ressursside omastamise jm vastu. Korruptsiooni ennetusele suunatud süsteemide tugevdamisel edendatakse nii paremat juhtimist kõigis ühiskondlikes institutsioonides kui panustatakse õiglasema ühiskonna kujunemisse tervikuna.

Aruandes käsitletakse 12 sammast ehk institutsiooni, mis moodustavad Eesti korruptsioonivastase võimekuse süsteemi.

Valitsus	Avalik sektor	Valitsusväline sektor
Seadusandlik võim	Avalik sektor	Meedia
Täidesaatev võim	Õiguskaitseasutused	Kodanikuühiskond
Kohtuvõim	Valimiskomisjonid	Erakonnad
	Õiguskantsler	Erasektor
	Riigikontroll	

Kõiki 12 institutsiooni hinnatakse kolme korruptsiooni ennetamise seisukohalt olulise mõõtmel alusel. Esiteks institutsiooni üldine suutlikkus nii ressursside kui ka õigusliku seisundi mõttes, mis on aluseks tõhusale institutsionaalsele tegevusele. Teiseks selle

juhtimise sise-eeskirjad ja tavad, mis näitavad, kas institutsioon on läbipaistev, vastutustundlik ja tegutseb ausalt. Kolmandaks see, millisel määral täidab institutsioon talle määratud rolli korruptsioonivastases süsteemis, näiteks valitsuse tegevuse üle järelevalve teostamine (seadusandliku võimu puhul) ja korruptsioonijuhtumite uurimine (õiguskaitseasutuste puhul). Üheskoos hõlmavad need kolm mõõdet institutsiooni tegutsemisvõimet (suutlikkus), sisemist tõhusust (juhtimine) ja välist tõhusust (rolli) korruptsioonivastases võitluses.

Iga mõõdet hinnatakse ühiste näitajate alusel. Hindamise käigus analüüsitakse iga samba õigusraamistikku ning tegelikku institutsionaalset praktikat, tuues esile erinevused kehivate seaduste ja tegelikkuse vahel.

Mõõde	Indikaatorid (seadus, praktika)
Suutlikkus	Vahendid Sõltumatus
Juhtimine	Läbipaistvus Vastutus Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed
Roll	Institutsioonipõhised näitajaid

Hindamisel vaadeldakse ka erinevate institutsioonide koostoimet, et mõista, miks mõned institutsioonid on teistest tugevamad ja kuidas nad üksteist mõjutavad. Eesti korruptsioonivastase võimekust hinnates tuleb silmas pida, et ühe institutsiooni puudus võib põhjustada tõsisemaid probleeme süsteemis tervikuna. Sammaste koostoime vaatlemine aitab prioritseerida reformimist vajavaid valdkondi. Oluliste kontekstuaalsete tegurite arvestamiseks analüüsitakse erinevate institutsioonide hindamisel kokkuvõtlikult ka üldiseid poliitilisi, sotsiaalseid, majanduslikke ja kultuurilisi tingimusi, mis moodustavad sammaste vundamendi.

Metodoloogia

Eesti korruptsioonivastase võimekuse uuring on kvalitatiivne uuring, mis põhineb dokumentide analüüsil ja süvaintervjuudel. Uuringule on andnud positiivse välishinnangu Transparency Internationali sekretariaat ning raporti koostamisse on kaasatud erinevaid sisusühmi ja eksperte, et tagada raporti võimalikult asjakohased ja täpsed tulemused.

Hindamisel lähtutakse nn indikaatoritest, mille on koostanud Transparency Internationali sekretariaat. Need koosnevad hindamisküsimusest, mida toetavad suunavad lisaküsimused ning suunised, kuidas anda punkte miinimumist maksimumini.

Eesti korruptsioonivastase võimekuse analüüs viidi läbi 2011. aastal ja see põhineb seaduste, dokumentide, eelnevalt tehtud uuringute, auditite ja rahvusvaheliste hinnangute analüüsil ning 40-l intervjuul (2–7 samba kohta). Intervjuude täieliku loetelu leiab kasutatud kirjanduse loetelu lõpus.

Hinnang näitab Eesti institutsioonide korruptsioonivastase võimekuse hetkeseisu, kasutades selleks viimase 2–3 aasta jooksul saadud teavet. See peegeldab kõiki olulisemaid seadusmuudatusi seisuga 1.03.2012.

Punktisüsteem

Kuigi erinevate Eesti institutsioonide korruptsioonivastase võimekuse hinnang on kvalitatiivne, antakse raportis punkte, et teha esitatud teabest kokkuvõte ja tuua esile institutsioonide olulisemad tugevused ja nõrkused. Aruande pikkus võib tervikpilti hägustada. Seega pakuvad punktides esitatud tulemused võimalust saada kiire ülevaade kõigi 12 institutsiooni kohta. Selline lähenemine aitab lugejal vältida liigset üksikasjadesse takerdumist ja hoomata süsteemi kui tervikut.

Ekspertid andsid punkte 5 punkti skaalal 25-punktiste sammudega (0, 25, 50, 75, 100), punkte hindas uuringu nõuandev kogu ja tagasisidet andis ka 17.11.2011 toimunud Eesti korruptsioonivastase võimekuse uuringu ekspertümarlaud. Lõpliku otsuse punktisumma määramisel tegi ühing Korruptsioonivaba Eesti. Iga mõõtme eest (suutlikkus, juhtimine, roll) saadud punktisumma on arvutatud kokku selle mõõtme kohta käivate üksiknäitajate alusel (üksiknäitajate aritmeetiline keskmine ümardatud täisarvuni). Seejärel on iga samba (institutsiooni) koondhinde saamiseks võetud aritmeetiline keskmine kolme mõõtme (suutlikkus, juhtimine, roll) punktidest ning see ümardatud täisarvuks. Igale institutsioonile on vastavalt punktisummale antud ka koondhinnang, mis kirjeldab institutsiooni kui terviku võimekust.

Väga tugev	81-100
Tugev	61-80
Keskmine	41-60
Nõrk	21-40
Väga nõrk	0-20

Kuna uuringul puudub rahvusvaheline hindamiskogu, kes tagaks, et erinevate riikide raportite kirjutamisel kasutatud allikad, meetodika ja hinnangute andmise protsess oleks tingimusteta sarnased, ei loo Transparency International riikide pingeridasid ega soovita riikide võrdlemist.

Konsultatiivne lähenemisviis ja tulemuste kinnitamine

Korruptsioonivastase võimekuse hindamisprotsess Eestis sisaldas olulist kaasamiselementi ning selle eesmärk oli hõlmata uuringus peamised korruptsioonivastases tegevuses osalejad valitsuse, kodanikuühiskonna ja erasektori tasandil. Konsultatiivsel lähenemisviisil oli kaks peamist osapoolt: kõrgetasemeline nõuandev kogu ja Eesti korruptsioonivastase võimekuse uuringu ekspertümarlaud.

Eesti korruptsioonivastase võimekuse uuringu nõuandev kogu.

Nimi	Institutsioon
Airi Mikli	Riigikontroll
Aive Pevkur	Tartu Ülikool
Eerik Heldna	Kaitsepolitseiamet
Mait Palts	Kaubandus-Tööstuskoda
Mari-Liis Sööt	Justiitsministeerium
Martin Perling	Kaitsepolitseiamet
Saale Laos	Õiguskantsleri Kantselei
Tarmu Tammerk	Eesti Rahvusringhääling/Ühing Korruptsioonivaba Eesti
Agu Laius	Kodanikuühiskonna Sihtkapital
Daimar Liiv	Tallinna Halduskohus

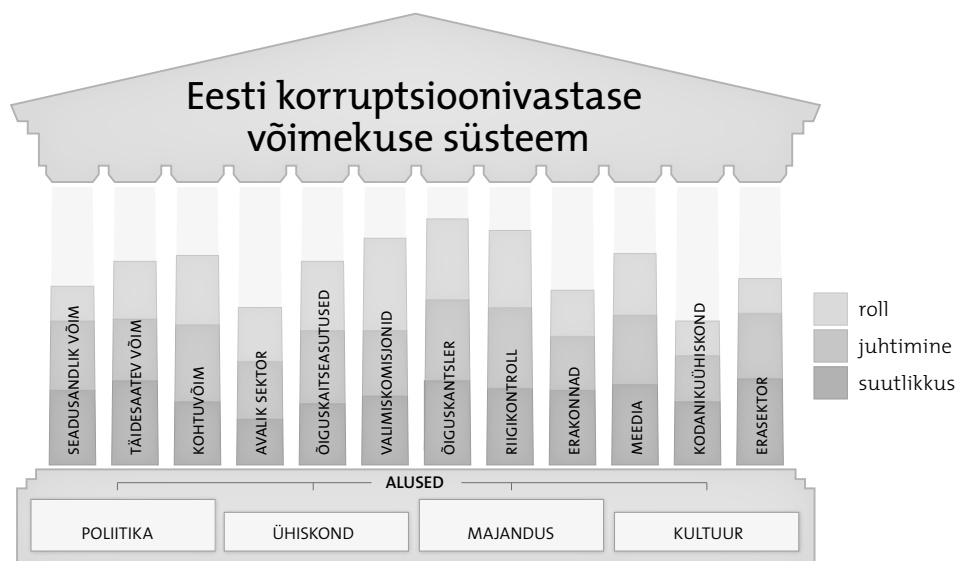
Nõuandva kogu liikmed kohtusid kaks korda: 02.03.2011 ja 29.09.2011.

17.11.2011 tutvustas ühing Korruptsioonivaba Eesti sidusrühmade ümarlaual hindamismetoodikat ja tulemusi. Laiapõhjalisel ümarlaual osalesid eksperdid erinevatest valdkondadest ning toimus arutelu uuringu esialgsete tulemuste üle.

Uuringuraporti kvaliteedikontrolli on teostanud Transparency Internationali sekretariaat Berliinis.

Eesti korruptsioonivastase võimekuse uuring viidi läbi 2010.–2012. aastal. Uuring põhineb seaduste, eelnevalt tehtud uuringute, auditite ja rahvusvaheliste hinnangute analüüsil ning 40-l intervjuul (2–7 intervjuud samba kohta) ja vaatlleb perioodi 2009. aastast kuni 2012. aasta alguseni. Uuring on algselt kirjutatud inglise keeles ning hiljem eesti keelde tõlgitud ja toimetatud.

Raporti on üle vaadanud Transparency Internationali sekretariaat Berliinis ning kohalike ekspertidest koosnev nõuandev kogu. Analüüsi metoodika kattub suures osas Transparency Internationali sekretariaadi välja töötatud NIS (National Integrity Systems) standardmetoodikaga, kuid siiski on mõned erinevused, mis tulenevad Eesti eripäradest – Eesti korruptsioonivastase võimekuse uuringust on välja jäetud korruptsioonivastast ametit (anti-corruption agency) puudutav osa, kuivõrd seda Eestis ei eksisteeri, samuti ei sisalda Eesti raport valimiskomisjonide indikaatorit valimiskampaaniate reguleerimise kohta, kuna Eesti valimiskomisjonidel sellist funktsiooni ei ole. Lisaks eelnevale on Eesti uuringus mõnevõrra erinev ka avalikku sektorit käsitlev osa, nimelt on lisaks keskvalitsuse tasandile vaadeldud ka kohalike omavalitsustega seonduvat. Mõnel juhul näeb metoodika ette erandeid üldisest lähenemisest – näiteks ei hinnatud Riigikontrolli



puhul vajalike vahendite tagatust seadusega, vaid hinnati ainult nende piisavust praktikas.

Eesti korruptsioonivastase võimekuse süsteemis on nii tugevaid kui nõrku külgi. **Ana-lüüsitud sammastest on kolm tugevaimat õiguskantsler, Riigikontroll ning vali-miskomisjonid.** Kahe esimese samba tugevus baseerub sarnastel aspektidel ning neid iseloomustab tegutsemine korruptsioonivastase poliitikaga tihedalt seotud valdkon-dades, läbipaistvus ning selge suunitlus eetilisele organisatsioonikultuurile. Mõlemad asutused on oma tegevustes sõltumatud, olgugi et eelarveläbirääkimised Rahandusmi-nisteeriumiga, mille üle teostatakse ka järelevalvet, võivad kohati tõstatada küsimuse mõjutatavusest, ei ole nende institutsioonide sõltumatus praktikas siiski probleem. Õiguskantsler ja Riigikontroll täidavad efektiivselt neile pandud ülesandeid – Riigikontroll teostab erinevaid finants- ja tulemusauditeid ning õiguskantsler teostab põhiseaduslik-kuse järelevalvet ja käsitleb võimalikke põhiõiguste ning -vabaduste rikkumisi avalikke ülesandeid täitvate asutuste ja ametnike poolt ning hea halduse tava järgimist. Riigikont-rolli ja õiguskantsleri tegevus leiab tänu ajakohastele ja informatiivsetele veebilehtedele ning nende tegevusvaldkonda kuuluvate probleemide süstemaatilisele väljatoomisele ka piisavalt meediakajastust ja mõlemal institutsioonil on seega avalikkuse silmis üpris positiivne ning tugev kuvand.

Kolmandal kohal on **valimiskomisjonide samm**. Valimiste korraldamist peetakse Eestis ausaks. Usaldus Vabariigi Valimiskomisjoni ja teiste valimiskomisjonide tegevuse vastu on üldiselt kõrge ning need institutsioonid on samuti läbipaistvad ja sõltumatud. Vaatamata spetsiaalselt valimiskomisjonidele suunatud korruptsiooni ennetavate meet-mete puudumisele ei ole korruptsioon valimiste korraldamisel praktikas probleem ning komisjonide liikmete eetilised standardid on üldiselt kõrged.

Valitsusel on Eesti poliitikas võrdlemisi domineeriv roll, täitevvõim on sõltumatu nii seaduslikust aspektist vaadelduna kui ka praktikas. Täitevvõimu käes on peamine init-siatiiv korruptsioonivastases tegevuses, kuid samas on mitmeid valdkondi, milles keegi juhtrolli haarata ei soovi – näiteks korruptsiooniriskide vähendamine kohalikes oma-valitsustes ning avalikkuse üldine korruptsiooniennetuslik harimine.

Mõnevõrra problemaatiliseks võib täitevvõimuga seoses pidada ka seadusandliku võimu suhteliselt nõrka kontrolli täitevvõimu üle ning täitevvõimu kesiseid kaasamispraktikaid, sest kaasamist teostatakse tihti üksnes formaalselt. Samuti tuleb nõrkusena esile tuua, et korruptsioonivastane tegevus on seni olnud pigem suunatud avalikule teenistusele, mitte poliitikutega seotud korruptsiooniriskide vähendamisele. Vähene soov enesere-gulatsiooniga tegeleda on aga Eesti poliitikas üldine probleem ning ei ole omane ainult täitevvõimule.

Nõrgemad riiklikke institutsioone käsitlevad sambad on avalik teenistus, seadusandlik võim ning erakonnad. Avaliku teenistuse puhul on peamiseks probleemiks regulatsioonide ning reaalse praktika vahelised erinevused ning samuti ressursside ja sõltumatuse küsimus ja seda eriti kohalike omavalitsuste tasandil. Seadusandlikku võimu iseloomustab vähene huvi Riigikogu liikmetega seotud korruptsiooniriskide ennetamise vastu ning leige suhtumine korruptsioonivastastesse reformidesse. Erakondade puhul on probleemid sarnased seadusandliku võimuga ning vaieldamatult suurim mure on erakondade soovimatus tegeleda poliitikuid puudutava regulatsiooniga ja algatada korruptsioonivastaseid reforme, samuti jääb puudu läbipaistvusest erakondade ja valimiskampaaniate rahastamisel. Eelnevast tingituna on ka üldsuse usaldus Riigikogu ning erakondade vastu võrdlemisi madal.

Mis puudutab korruptiivse käitumise avastamist, uurimist ja sanktsioneerimist, siis hõlmavad tugevamad sambad mõistetatult õiguskaitseasutusi ja kohtuvõimu, mõlemad sambad on oma üldvõimekuse poolest samal tasemel. Meedia puhul, kes seda rolli uuriva ajakirjanduse kaudu samuti täitma peaks, võiks korruptsioonijuhtumite avastamine ja uurimine olla senisest tõhusam.

Alates 2001. aastast on kõigi **õiguskaitseasutuste** üheks prioriteediks olnud korruptsioonivastane võitlus, kuid senini on ainult Kaitsepolitseiamet suutnud luua tugeva võimekuse korruptsioonikuritegude uurimiseks ning politsei jääb selles osas Kaitsepolitseiametist maha ja seda eriti regionaalsel tasandil. Samas annavad viimase paari aasta jooksul politseis toimunud struktuurimuudatused lootust, et ka politsei uurimisvõimekus lähiajal paraneb. Ühtlasi tuleb mainida, et kuigi õiguskaitseorganite töö on olnud tõhus ning neil on õnnestunud paljastada mitmeid olulisi korruptsioonijuhtumeid, tegeletakse peamiselt ühe osapoolena avalikku sektorit (avalikke teenistujaid) puudutavate korruptsioonijuhtumitega, kuid eraettevõtete vahelist korruptsiooni tuvastatakse vähe. Mõlema eelpool mainitud samba puhul on probleemiks ressursside nappus, õiguskaitseasutuste eelarved on piiratud ning kohtuvõimu puhul on kitsaskohaks kohtute abipersonali hulk ja abipersonali puudulik tasustamine.

Avaliku sektori välistest sammastest – **meedia, kodanikuühiskond ja erasektor** – on **tugevaim meedia**. Korruptsioonitemaatikat kajastatakse kõigis suuremates meediakanalites ning samuti on uuriv ajakirjandus suutnud paljastada olulisi korruptsioonijuhtumeid. Meedia peamine tugevus seoses korruptsiooni ennetamisega ei ole aga mitte niivõrd juhtumite paljastamine, kuna uuriva ajakirjanduse osakaal Eesti meedias on võrdlemisi väike, vaid avalikkuse teavitamine ning korruptsioonivastaste hoiakute kujundamine.

Kahe ülejäänud samba roll korruptsioonivastase poliitika kujundamisel ning korruptsioonivastastes tegevustes on olnud üpris tagasihoidlik ning kodanikuühiskond ja erasektor on senini keskendunud pigem oma sisemisele arengule. Kodanikuühiskonnas on küll organisatsioone, näiteks ühing Korruptsioonivaba Eesti, kes on korruptsioonitemaatikaga aktiivselt tegelenud, kuid raske on hinnata nende senise tegevuse mõju ulatust. Kodanikuühiskonna võimekust antud küsimustega tegelemisel piirab suuresti ressursinappus ning enamasti projektipõhine töökorraldus ja ka kodanikuühiskonna üldiselt madal huvi temaatika vastu. Erasektori puhul jääb samuti vajaka soovist korruptsioonitemaatikaga tegeleda, väiksemate ettevõtete jaoks ei ole see prioriteetne küsimus ning süstemaatiliselt on korruptsiooni ennetamisele organisatsioonis lähenenud vaid suuremad ning rahvusvahelised ettevõtted, kellel on selleks tihtipeale praktiline vajadus ja seadusest tulenev kohustus (nt börsiettevõtted).

Üldiselt on pea kõigi sammaste puhul **tugevaimad näitajad läbipaistvus ja sõltumatus**. Need on tugevamad seaduse aspektist vaadelduna, kuid jätavad praktikas paraku soovida. Riigiasutuste läbipaistvuse üheks oluliseks aluseks on avaliku teabe seadus, mis sätestab, milline teave peab olema avalik (eelarved, palgad, dokumentide registrid jne), ja teiseks tähtsaks komponendiks süstemaatiline veebilehtede kasutamine info avalikustamiseks ning info reeglina hea kättesaadavus. Negatiivse poole pealt tuleb läbipaistvuse osas aga mainida, et kohati on veebilehed ülesehituselt keerukad, mistõttu võib konkreetse teabe leidmine olla raskendatud ning esineb ka juhtumeid, kus teave on ebatäpne, kättesaamatu või aegunud. Oluline läbipaistvusega seotud probleem on seotud rahade kasutamise või eraldamisega avalikus sektoris ning poliitikas, näiteks ei ole praktikas piisavalt läbipaistvad avalikud hanked ning erakondade ja valimiskampaaniate rahastamine.

Mis puudutab erinevate **institutsioonide sõltumatust**, siis on ka siinkohal õigusraamistik üsna tugev. Sellest hoolimata esineb praktikas mitmeid kitsaskohti, näiteks avaliku teenistuse mittepoliitiliste ametikohtade politiseerimine, mis esineb teravamalt eelkõige kohalike omavalitsuste tasandil. Ühtlasi on murettekitav asjaolu, et kodanikuühendused tajuvad riigilt või kohalikelt omavalitsustelt lühiajalise rahastuse vastuvõtmisel teatavat vajadust enesetsensuuriks ning ei julge seega alati täiel määral oma arvamust avaldada, kui see on rahastajate tegevuse suhtes kriitiline. Samuti on mõnevõrra problemaatiline ka asjaolu, et Justiitsministeerium vastutab esimese ja teise astme kohtute haldamise, sh eelarve eest ning Rahandusministeerium peab eelarveläbirääkimisi tema üle järelevalvet teostavate institutsioonidega nagu Riigikontroll ning Õiguskantsleri Kantselei.

Mis puudutab erinevate **institutsioonide finantsvahendeid**, siis tuleb arvesse võtta uuringu teostamise aega: intervjuud tehti pärast majanduslangust, mis põhjustas riigiasutustes mitmeid suuri eelarvekärppeid ning vähendas ka meedia- ja kodanikuühiskonna organi-

satsioonide ressursse. Välja võib tuua mitmeid vahenditega seotud kitsaskohti: näiteks kohtusüsteemi ja seadusandliku võimu abipersonali piisavusega seotud probleemid, kohalikesse omavalitsustesse kvalifitseeritud personali leidmise ja palkamisega seonduvad küsimused, avaliku teenistuse vertikaalsete karjäärivõimaluste piiratus, erinev juurdepääs avalikele teenustele regiooniti, kodanikuühenduste rahastamine jätkusuutlikkuse küsimus ja õiguskaitseasutuste ressursside nappus ning õiguskaitseametnike majanduslanguse ajal vähenenud palgad ja laienenud tööülesanded. Siiski tundub, et ressursside piisavus ei ole ainus küsimus ning samavõrd oluline kitsaskoht on ka olemasolevate ressursside võimalikult tõhus ja läbimõeldud kasutamine.

Korruptsiooni ennetamise seisukohalt äärmiselt olulist **institutsioonide vastutuse** aspekti tugevdab mitme sellise institutsiooni nagu Riigikontrolli, Õiguskantsleri Kantselei ning Kaitsepolitsei ameti töö tõhusus, vastutuse süsteemi nõrgim lüli näib aga olevat parlamentaarne kontroll täidesaatva võimu üle. Esimene aspekt on osaliselt tingitud omavahel tihedalt läbipõimunud täidesaattvast ja seadusandlikust võimust ning erakondadest, mille tõttu valitsuse üle teostatav parlamentaarne kontroll on tihti formaalne ega paljasta tegelikke probleeme, ning osaliselt ka parlamendi institutsionaalse võimekuse piiratusest seadusloome ja järelevalve küsimustes (saadikute ning parlamendi komisjonide abipersonali piisavuse küsimus).

Eesti korruptsioonivastase võimekuse üheks **nõrgimaks lüliks on erinevate institutsioonide korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed**: ühelt poolt on need seotud iganenud korruptsioonivastase seadusega, mille uuendamine on olnud päevakorras viimased paar aastat, kuid milleni ei ole siiani jõutud. Olgugi et korruptsioonivastane seadus sisaldab mitmeid olulisi eeskirju korruptsiooni ennetusele suunatud meetmete kohta (näiteks avalike teenistujate ametiväliste tegevuste piirangud ja majanduslike huvide deklaratsioonid), võib nende kohaldamine osutuda probleemseks (näiteks majanduslike huvide deklaratsioonide andmete õigsuse kontrollimine, segane kingituste regulatsioon ja tõhusa väärkäitumisest teavitajate kaitse puudumine). Ühtlasi puuduvad eeskirjad muude korruptsiooni ennetusele suunatud meetmete kohta (näiteks külalislahkust käsitletakse ainult kohtunike ja Õiguskantsleri Kantselei eetikakoodeksis ja puudub lobireeglite regulatsioon). Probleemsemad sambad hõlmavad korruptsiooni ennetusele suunatud meetmete seisukohalt vaadelduna valimiskomisjone, kus spetsiaalsed korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed on peaaegu olematud, kuid mida iseloomustab siiski eetiline korraldus, ja kodanikuühiskonda ning erasektorit, kelle huvi korruptsiooniküsimuste vastu on üsna väike.

Rääkides erinevatest korruptsiooniteemat puudutavatest koolitustest, tuleb nentida, et seni on eetikakoolitused keskendunud pigem avalikule teenistusele, laienedes viimasel

ajal järk-järgult ka avalikule sektorile üldiselt, mõned koolitustegevused toimuvad ka meedia- ja vähemal määral erasektoris. Siiski puudub koolitustegevuste osas järjepidevus. Suurim kitsaskoht seoses koolitustega puudutab aga laiema üldsuse harimist. Kuigi meedia on teinud võrdlemisi head tööd korruptsioonijuhtumite kajastamisel, on valitsusasutuste poolne tavakodanike informeerimine korruptsiooniteemadest vähene ja sellega seonduvaid küsimusi ei käsitleta ka koolide õppekavades.

Mis aitaks Eesti korruptsioonivastase võimekuse süsteemi tugevamaks muuta?

- ✓ Korruptsiooni- ja eetikaküsimused peaksid olema esindatud eri tasandi õppekavades (väärtuspõhine haridus) ning era- ja avaliku sektori ning kodanikuühiskonna koostöös tuleks välja töötada üldsuse korruptsiooni- ja eetikaalase harimise strateegiline kava.
- ✓ Poliitiline kultuur vajab parandamist ning peaks tekkima poliitilise ringkonna initsiatiiv korruptsioonialaste reformide algatamisel. Erakonnad, Riigikogu ja valitsus peaksid suutma eelkõige poliitikuid endid puudutavates, korruptsiooni ja läbipaistmatusega seotud küsimustes avalikkust rahuldavaid lahendusi pakkuda (erakondade rahastamine, Riigikogu liikmete eetikakoodeks, lobireeglid).
- ✓ Peaks tekkima tugevam initsiatiiv erasektori ja kodanikuühiskonna koostööks korruptsiooni ennetamisel ja nende kaasamiseks avaliku sektori poolt. Erasektori ja kodanikuühiskonna korruptsioonivastase võimekusega seotud probleemid ning nende lahendamine peaks olema prioriteet mitte ainult nendele valdkondadele endile, vaid ka avalikule sektorile.

Seadusandlik võim

- ✓ Tuleks luua Riigikogu liikmete eetikakoodeks ning mehhanismid selle jõustamiseks ja rikkujate sanktsioneerimiseks. Eetikakoodeks peaks olema avalikkusele kergesti kättesaadav.
- ✓ Tuleks tõsta Riigikogu analüütilist võimekust piiratud tugipersonali küsimuse lahendamise abil. See võimaldaks Riigikogul seadusloomes efektiivsemalt oma rolli täita ning suurendaks Riigikogu võimekust täidesaatva võimu üle järelevalve teostamisel.
- ✓ Riigikogu peaks haarama initsiatiivi korruptsioonivastaste reformide algatamisel, pöörama rohkem tähelepanu poliitilise sfääri läbipaistvuse suurendamisele suunatud regulatsioonidele (erakondade rahastamine, lobireeglid jm) ning avalikkuse usalduse tugevdamisele Riigikogu vastu.

Täidesaatev võim

- ✓ Korruptsiooniennetusliku tegevuse korraldamisel peaks seadusest tulenevat kesksel juhtrolli kandma Justiitsministeerium, kes vastutaks ka korruptsiooniennetusele suunatud seaduste ühetaolise rakenduspraktika kujundamise eest, pakkudes järjepidevalt erinevatele sihtgruppidele koolitusi ning nõustamist.
- ✓ Tugevamalt rakendada era- ja kolmanda sektori kaasamist õigusloome ja õiguspoliitika kujundamisse.

Kohtuvõim

- ✓ Esimese ja teise astme kohtute haldamine tuleks lahutada täitevvõimust (Justiitsministeerium) ning luua iseseisev kohtuhalduskeskus.
- ✓ Tuleks saavutada stabiilsem ning motiveeritum abipersonal (kohtusekretärid, nõunikud) ametnike arvu tõstmise ja täidetavatele tööülesannetele vastava palgataseme tagamise abil.

Avalik sektor

- ✓ Tuleks läbi viia haldusreform ning vähendada kohalike omavalitsuste arvu. See aitaks ressursse efektiivsemalt kasutada ning tõstaks omavalitsuste võimekust ja kompetentsi korruptsiooniprobleemidega tegelemisel ning korruptsiooni ennetamisel.
- ✓ Tuleks luua tugevam korruptsioonist ja muust väärkäitumisest teavitajate regulatsioon, mis tagaks piisava kaitse teavitajale ning näeks ette hüvitismeetmed võimaliku tagakiusamise korral.
- ✓ Riigihangete regulatsioon tuleks tervikuna üle vaadata ning muuta selgemaks, et vähendada korruptiivset manipuleerimisohtu. Tuleks taasalgatada arutelu hangete tsentraliseeritud korraldamise üle, kuivõrd hankimispädevus on (eriti kohaliku omavalitsuse tasandil) madal.
- ✓ Tuleks vastu võtta uus korruptsioonivastane seadus ning avaliku teenistuse seadus.
- ✓ Tuleks luua avaliku teenistuse eetikanõukogu.
- ✓ Töötada välja selgemad suunised korruptsiooni ennetavate reeglite rakendamisel (nt kingituste ja muude soodustuste vastuvõtmine, ametiisikute ringi määratlemine jmt).

Õiguskaitseasutused

- ✓ Suurema sõltumatuse tagamiseks tuleks piiritleda õiguskaitseasutuste juhtide ametisse nimetamise maksimaalne kordade arv. Sarnaselt ringkonna- ja riigikohtu esimehe ametikohaga peaks ametisse nimetamine piirduma ühe korraga.

Valimiskomisjonid

- ✓ Tuleks kaaluda valimiskomisjonide liikmetele keskse käitumiskodeksi loomist, et ühtlustada pehmete regulatsioonidega komisjonide standardeid. Kodeks peaks olema hõlpsalt leitav ning kättesaadav ka avalikkusele.
- ✓ Tuleks tagada e-valimiste stabiilne finantseerimine ning liikuda projektipõhiselt rahastamiskeemilt stabiilsemale. See aitaks tõsta e-valimiste turvalisust ning käia kaasas tehnoloogiliste arengutega.

Õiguskantsler

- ✓ Õiguskantsler saaks suurendada oma tegevuse mõju, teavitades üldsust ning sihtgrupe laiemalt hea haldustava kohaldamisest ning hea praktika näidetest.

Riigikontroll

- ✓ Suurendada Riigikontrolli sõltumatust eelarveläbirääkimistel ning anda Riigikontrolli eelarve otsustamise õigus Rahandusministeeriumi käest Riigikogule.

Erakonnad

- ✓ Tuleks tõhustada erakondade rahastamise järelevalvet. Kampaniakulude aruanded peaks muutuma senisest detailsemaks, sisaldades ka ühikukulusid.
- ✓ Tuleks tõsta erakondade rahastamise järelevalve komisjoni institutsionaalset võimekust läbi tugipersonali suurendamise. Samuti tuleks antud komisjon muuta apoliitiliseks, st erakondade poolt nimetatud esindajad peaksid komisjonis moodustama vähemuse.
- ✓ Keelatud annetuste vastuvõtmine tuleks taaskriminaliseerida, et tagada õiguskaitseasutustele piisavad võimalused erakondade rahastamisega seotud süütegude uurimisel.
- ✓ Erakondadele tehtavatele annetustele tuleks seada summapiirang.
- ✓ Erakonnad peaksid valimisplatvormides suuremat tähelepanu pöörama korruptsioonivastastele reformidele ja tegevuste algatamisele.

Meedia

- ✓ Leida võimalusi meediastipendiumide loomiseks või fondide toetuste saamiseks, et edendada uurivat ajakirjandust.
- ✓ Erialaorganisatsioonid peaks pöörama suuremat tähelepanu professionaalsema meedia edendamisele ning oma liikmetelt kõrgemate standardite nõudmisele, sh korraldades eetikakoolitusi ajakirjanikele.

Kodanikuühiskond

- ✓ Kodanikuühiskonna rahastamisel tuleks liikuda projektipõhiselt finantseerimiselt stabiilsema finantseerimissüsteemi poole. See tõstaks ühenduste jätkusuutlikkust ning seeläbi ka kompetentsi.
- ✓ Tagada tuleks selgem ning rohkematele vabaihendustele kättesaadav tulumaksusoodustuste saamise võimalus.
- ✓ Kodanikuühenduste riigieelarvest rahastamine tuleks muuta ühtseks ning läbipaistvaks, luua mh riigi ja KOV eelarvest eraldatud toetuste avalikustamise süsteem.

- ✓ Senisest enam tuleks tähelepanu pöörata kodanikuühenduste eetiliste standardite tõstmisele ja arendamisele. See aitaks vähendada pettusi ja ressursside väärkasutust kolmandas sektoris.

Erasektor

- ✓ Ettevõtted peaksid laiemalt tähtsustama korruptsiooni ennetamiseks tarvitusele võetavaid sisemeetmeid (riskide kaardistamine, korruptsioonivastane programm ning sisekontroll).
- ✓ Paralleelselt väärkäitumisest teavitajate kaitse tugevdamisega avalikus sektoris tuleks üle vaadata kaitsemeetmete piisavus erasektoris.
- ✓ Erasektori ja eeskätt ettevõtete vahelise korruptsiooni olemuse selgitamisele tuleks pöörata nii erasektori kui ka riigi poolt suuremat tähelepanu ning rõhutada vajadust teavitada õiguskaitseasutusi avastatud rikkumistest.
- ✓ Erasektor peaks haarama tugevamalt initsiatiivi riiklike korruptsiooniennetusele suunatud reformide algatamisel ja suunamisel.
- ✓ Eetikat ja korruptsiooniennetust puudutavad küsimused tuleks tugevamalt sisse viia majanduse ning ärijuhtimise kõrgkooliõppekavadesse.

Poliitiline, ühiskondlik, majanduslik ja kultuuriline kontekst 5

Poliitika

Tulemus: **75/100**

Eesti on parlamentaarse demokraatia ning proportsionaalse valimissüsteemiga riik. Vaatamata Eesti demokraatia küllaltki lühikesele ajaloole on Eestis tagatud vaba ja õiglane poliitiline konkurents ning kodanikuõiguste kaitse¹. Rahvusvaheliste indeksite ja hinnangute järgi on riik vabade ja õiglaste valimiste² ning hästtoimivate peamiste valitsusharudega³.

Eesti valimised viidi OSCE/ODIHRi aruande järgi läbi põhiõigusi ja -vabadusi austades ning valimisi iseloomustab kodanike suur usaldus valimiste korraldajate erapooletusse⁴. Viimastel Riigikogu valimistel 2011. aastal kandideeris parlamenti 7 erakonda ja 31 üksikkandidaati. Riigikogus said koha aga vaid neli erakonna esindajat⁵.

Kohaliku omavalitsuse valimised erinevad Riigikogu valimistest kahes olulises aspektis: esiteks võivad hääletada ka mittekodanikest Eesti elanikud ja teiseks võivad oma kandidaate esitada ka valimisliidud⁶.

Valitsuse usaldamisega seonduv teave on vastuoluline: mõnedes uuringutes märgitakse ära 64%-ga suhteliselt kõrge⁷ üldine usaldus riigiinstitutsioonide vastu, teistes tuuakse esile üldine madal usaldus Eesti riigi vastu (32% eestlaste seas, 16% vene keelt kõneleva väheemuse seas)⁸. Legatum Institute'i uuringus märgitakse, et vaatamata kõrgetele tulemustele

1 USA Välisministeerium. 2010. „2010. aasta inimõiguste aruanne: Eesti”, lk 1.
www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2010/eur/154422.htm

2 OSCE/ODIHR 2011. „Estonia: Parliamentary Elections 6 March 2011. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report”. www.osce.org/odihr/77557

3 Bertelsmann Stiftung 2010. „BTI 2010 – Estonia Country Report”, lk 5–6.
www.bti-project.org/fileadmin/Inhalte/reports/2010/pdf/BTI%202010%20Estonia.pdf

4 OSCE/ODIHR 2011. „Estonia: Parliamentary Elections 6 March 2011. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report”. www.osce.org/odihr/77557

5 Andmed on pärit Vabariigi Valimiskomisjoni veebilehelt; vvk.ee/riigikogu-valimised-2011/kandidaadid2011

6 Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §-d 5 ja 311.

7 Turu-uuringute AS. 2010. „Elanike usaldus riigiinstitutsioonide vastu”. www.turu-uuringute.eu/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=39&cntnt01dateformat=%25e%2F%25m%2F%25Y&cntnt01lang=et_EE&cntnt01returnid=51

8 Tallinna Ülikool, Kultuuriministeerium 2010. „Uuringu 'Eesti lõimumiskava eesmärkide saavutamise monitooring' kokkuvõte”. www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/ELK_monitooring_2010_kokkuv6te.pdf

valitsemise tõhususe osas ei ole inimesed oma valitsusega rahul⁹. Usaldus eri riigiasutuste vastu on väga erinev, kusjuures usaldus riigi poliitiliste asutuste (Riigikogu, valitsuse ja erakondade) vastu on kõige väiksem ning usaldus päästeteenistuse, politsei ja Maksuameti vastu on kõige suurem¹⁰. Lisaks erinevad eestlaste ja mitte-eestlaste usaldusreitingud märkimisväärselt – selged erinevused on näha usalduse osas Eesti presidendi (vastavalt 67% ja 14%), politsei (60% ja 31%) ja kohtusüsteemi (40% ja 29%) jt vastu¹¹. Võrreldes teiste Balti riikidega on usaldus riigiinstitutsioonide vastu Eestis siiski palju kõrgem¹².

Välis hinnangutes tuuakse esile asjaolu, et Eesti valitsusel on jõu kasutamise monopol ning et õigusriigi põhimõtteid austatakse¹³: Eesti põhiseadusega sätestatud võimu kontrolli ja tasakaalustatuse ning lahususe põhimõtted on alates põhiseaduse vastuvõtmisest 1992. aastal hästi toiminud. Asjaolu, et koalitsioon suutis võimule jääda nii majanduslanguse ajal kui ka 2011. aasta Riigikogu valimiste järel, võib tõlgendada stabiilsuse ja kontrolli märke. Ilmnenu on siiski ka mitmed probleemid. Kuigi majanduslanguse ajal käitus Eesti valitsuskulude kärpimisel kiiresti ja otsustavalt, on valitsusstruktuuride vaheline koostöö ja kooskõlastamine siiski puudulik¹⁴. Lisaks tekitab riigi väiksus mitmeid inimressurssidega seonduvaid probleeme, sealhulgas rollide ja ülesannete personaliseerumine, mitteametlikud struktuurid ja menetlused, juhtimise ja kontrolli piirangud¹⁵. Kuigi kodanikuõigusi¹⁶ üldiselt austatakse ja igal juhul on võimalus oma õigusi kohtus kaitsta, esineb siiski mitmeid inimõiguste kaitsega seonduvaid probleeme, sealhulgas süüdistused, et politsei kasutab liigset jõudu ja kohtueelne kinnipidamine on liiga pikk¹⁷.

Ühiskond

Tulemus: **50/100**

Eesti ühiskonda iseloomustab ilmalikkus (vaid 17% elanikest peab religiooni oma elu oluliseks osaks),¹⁸ mõõdukas sissetulekute ebavõrdsus üldisel ühiskondlikul tasandil

9 Legatum Institute 2011. „The 2011 Legatum Prosperity Index”. www.prosperity.com/country.aspx?id=EE

10 Turu-uuringute AS 2010. „Elanike usaldus riigiinstitutsioonide vastu”. www.turu-uuringute.eu/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=39&cntnt01dateformat=%2Se%2F%2Sm%2F%2SY&cntnt01lang=et_EE&cntnt01returnid=51

11 Tallinna Ülikool, Kultuuriministeerium 2010. „Uuringu ‘Eesti lõimumiskava eesmärkide saavutamise monitooring’ kokkuvõte”. www.ku.ee/webeditor/files/integratsioon/ELK_monitooring_2010_kokkuvõte.pdf

12 Pettai, V., D. Auers, A. Ramonaite 2011. „Poliitiline areng”, Eesti Inimarengu Aruanne 2011, lk 144–164.

13 Bertelsmann Stiftung 2010. „BTI 2010 – Estonia Country Report”, lk 5–6. www.bti-project.org/fileadmin/Inhalte/reports/2010/pdf/BTI%202010%20Estonia.pdf

14 OECD 2011. „Estonia: towards a single government approach”, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

15 Sarapuu, K. 2010. „Comparative Analysis of State Administrations: the Size of State as an Independent Variable”, Halduskultuur, 11 (1), lk 30–43.

16 FreedomHouse 2011. „Country Report: Estonia 2011”. freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2011&country=8035

17 US Department of State 2010. „2010 Human Rights Report: Estonia” lk 1. www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2010/eur/154422.htm

18 Gallup Global Reports 2009. „Religion”. www.gallup.com/poll/128210/Gallup-Global-Reports.aspx

(2010. aasta Gini indeks – 0,31)¹⁹ ja suur sissetulekute erinevus erinevate etniliste ja keelegruppide lõikes. Eestlaste enamus moodustab 69% ning (peamiselt) vene keelt kõnelev vähemus 31% elanikest²⁰. Suurem osa vene keelt kõnelevast vähemusest asus Eesti alale elama Nõukogude okupatsiooni ajal: enne Teist maailmasõda oli eestlastest elanikke umbes 88% (1934. aasta rahvaloendus) ning vaid 4% praegu Eesti jurisdiktsiooni alla kuuluva ala²¹ elanikest olid venelased²². Nimetatud etnilisel ja keelelisel jaotusel on ka territoriaalne aspekt: suurem osa mitte-eestlaste kogukonnast elab Ida-Virumaal (ca 80% mitte-eestlasi) ja Tallinnas (ca 45% mitte-eestlasi)²³.

Ühiskonna etniline ja keeleline lõhestatus tekitab mitmeid probleeme ja takistab oluliselt ka mitte-eestlaste kaasaraakimist sotsiaalsetes ja poliitilistes küsimustes. Kahe peamise etnilise rühma infoväli erineb keelebarjääri tõttu märkimisväärselt ning mitte-eestlased saavad oma ühiskonda ja poliitikat puudutava informatsiooni peamiselt venekeelsetest meediakanalistest (sh Vene Föderatsiooni meediakanalid). Venekeelse meedia edastatav informatsioon ning vaatenurk on aga märkimisväärselt erinevad eestikeelses meedias edastatavast ning informatsioon on pahatihti kas ebatäpne või Eesti riigi suhtes negatiivselt kallutatud.

Teine oluline aspekt seondub kodakondsusega: 1,34 miljoni elaniku seas on umbes 99 400 kodakondsuseta isikut ning üle 100 000 teiste riikide kodaniku (umbes 98 600 inimest on Vene Föderatsiooni kodanikud)²⁴. See tähendab, et ligikaudu 15% elanikkonnast on osaliselt poliitilisest elust kõrvale jäänud (enamik neist võib küll hääletada kohalike omavalitsuste valimistel,²⁵ kuid mitte Riigikogu valimistel). Teine poliitilises elus osalemisega seonduv aspekt on suuremate vene erakondade puudumine: alates 2003. aastast ei ole ükski vene erakond Riigikogu koosseisu kuulunud, suurem osa vene keelt kõnelevast elanikkonnast toetab Keskerakonda²⁶. Vene kogukonda võib üldiselt kirjeldada kui pigem sotsiaalselt ja poliitiliselt passiivset ning individualismi säilitavat kui aktiivsust ja solidaarsust arendavat etnilist rühma²⁷.

Kõik eespool nimetatud asjaolud on soodustanud eestlaste ja mitte-eestlaste kogukon-

19 Andmed on pärit Eesti Statistikaameti veebilehelt: www.stat.ee

20 Andmed on pärit Eesti Statistikaameti veebilehelt: www.stat.ee

21 Andmed ilma Petseri maakonna ja Narva jõest ida poole jäävate aladeta. Need piirkonnad liideti Eesti alaga pärast Tartu Rahu 1920. aastal, kuid ei kuulu praegu Eesti Vabariigile. Kui lisada ka nimetatud kaks ala, siis oli venelastest elanikke 8,2% (Vabariigi Valitsus 2008. „Eesti loimumiskava 2008–2013”, lk 5. www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/Loimumiskava_2008_2013.pdf).

22 Tiit, E.-M. 2011. „Eesti rahvastik. Viis põlvkonda ja kümme loendust”. Eesti Statistika, lk 117–119. www.stat.ee/publication-download-pdf?publication_id=30823

23 2011. aasta andmed on pärit Eesti Statistikaameti veebilehelt: www.stat.ee

24 Politsei- ja piirivalveamet. 2011. „Kehtivad elamisloa kodakondsuse lõikes seisuga 01.07.2011”. www.politsei.ee/dotAsset/61215.pdf

25 Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5.

26 Toomla, R. 2011. „Eesti erakonnad 2000–2011”, Tartu Ülikooli kirjastus, lk 198–199.

27 Aidarov, A. and W. Drechsler 2011. „The Law & Economics of the Estonian Law on Cultural Autonomy for National Minorities and of Russian National Cultural Autonomy in Estonia”, Halduskultuur, kd. 12, nr 1, lk 55.

dade vaheliste pingete tekkimist. 2007. aastal toimus kõige vastuolulisem sündmus, mis iseseisvuse taastamisele järgnenud 20 aasta jooksul aset on leidnud: Nõukogude Liidu võitu II maailmasõjas sümboliseeriva pronksõduri monumendi üleviimisele Tallinna kesklinnast sõjaväekalmistule järgnesid nn pronksiöö või aprillirahutuste nime all tuntuks saanud sündmused.

Erinev ajalootõlgendamine ongi üks peamistest pingete tekitajatest kahe kogukonna vahel ning vastastikuste süüdistuste allikas.

Eestis on palju kodanikuühiskonna organisatsioone, kuid probleeme esineb nende rahastamise jätkusuutlikkusega²⁸ ning ohtlik võib olla ka nende sõltuvus valitsusasutustest²⁹. Kodanike osalus kodanikuühiskonna organisatsioonides on aastate jooksul suurenenud, kuigi eestlased on tavaliselt aktiivsemad kui mitte-eestlased (vastavalt 65% ja 43%)³⁰. Vaatamata üldiselt suurele usaldusele teiste inimeste vastu (1/3 inimestest väidab, et nad usaldavad teisi) oli uuringule eelneval kuul vaid 12% Eesti elanikest annetanud heategevusele ning 15% osalenud vabatahtlikus tegevuses³¹. Huvirühmade kaasamine on paranenud peamiselt teadlikkuse tõusmise, avalike teenistujate teadlikkuse ja positiivsete kogemuste tõttu, kuid huvirühmade kaasamisest ei ole veel kujunenud harjumust ning kaasamispraktikad on märkimisväärselt erinevad³². Seega, kuigi „kodanikuühiskondade ja poliitiliste õiguste tase on kõrge”, ei „väljenda inimesed sageli oma muresid” ega ole „oma vaba valiku tasemega” rahul³³.

Majandus

Tulemus: **75/100**

Eesti SKT inimese kohta on 10 674,3 eurot³⁴ (2010),³⁵ mis moodustab ELi keskmisest 64%³⁶. 2011. aasta Maailma Majandusfoorumi ülemaailmne konkurentsivõime indeks

28 TLU RASI 2010. „Kodanikualgatuse institutsionaliseerumine Eestis 2009/2010”. Kodanikeühiskonna uurimis- ja arenduskeskus, Tallinna Ülikool. kysk.ee/sisu/10_14138226_Uuringuraport_Kodanikualgatuse_institutsionaliseerumine_Eestis_20092010_uuringu_teostaja_Kodanikeuhiskonna_uurimis-ja_arenduskeskus_Tallinna_Ulikool.pdf

29 Üksikasjalikuma teabe leiate käesoleva aruande kodanikuühiskonda käsitlevast peatükist.

30 Tallinna Ülikool, Kultuuriministeerium 2010. „Uuringu 'Eesti lõimumiskava eesmärkide saavutamise monitooring' kokkuvõte”. www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/ELK_monitooring_2010_kokkuv6te.pdf

31 Legatum Institute 2011. „The 2011 Legatum Prosperity Index”. www.prosperity.com/country.aspx?id=EE

32 Praxis, Balti Uuringute Instituut 2010. „Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs”. Poliitikauuringute keskus Praxis, Balti Uuringute Instituut. www.ibs.ee/en/publications/item/104-valitsusasutuste-kaasamispraktikate-anal%C3%BC%C3%BCs

33 Legatum Institute 2011. „The 2011 Legatum Prosperity Index”. www.prosperity.com/country.aspx?id=EE

34 Andmed on pärit Eesti Statistikaametist.

35 Eurostati andmed.

36 IMFi hinnang (SKT elaniku kohta ostujõu pariteedi alusel, praegune rahvusvaheline dollar) 2011. aastal 20 182 dollarit, Maailmapank 2010. aastal 20 033 dollarit (databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2), CIA World Factbook – 19 100 dollarit (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>)

paigutab Eesti 33. kohale (indeksiga 4,61)³⁷, sedastades, et Eesti majandus toetub „nii suurepärasele algharidusele ning väga tõhusatele ja hästiarenenud kauba-, töö- ja finantsteenuste turgudele kui ka tugevale pühendumusele edendada tehnoloogilist valmisolekut” ning et see „peegeldab tugevaid institutsioone ja paranevat makromajanduslikku stabiilsust, mis on eriti kiiduväärne, kui arvestada majanduslanguse suurt mõju selles piirkonnas”. Maailma Majandusfoorum liigitab Eesti tulemuspõhiselt majanduselt innovatsioonipõhisele majandusele üleminevate siirderiikide hulka. Kuigi 2011. aasta majanduskasv on hinnanguliselt 8%³⁸, mis näitab majanduskriisist taastumise märke, on tööpuuduse tase siiski umbes 10,9%³⁹ ja 2011. aasta inflatsioon 5%. Majandusprobleemide olulisust peegeldavad ka Eurobaromeetri uuringud, milles tuuakse kõige olulisemate probleemidena esile inflatsioon ja tööpuudus⁴⁰.

Kultuur

Tulemus: **50/100**

Usaldus mängib ühiskonnas olulist rolli nii demokraatia normaalse funktsioneerimise seisukohalt kui ka kodanike seadusekuulekuse aspektist. Üldiselt on inimestevaheline usaldus alates 1990. aastatest järjepidevalt kasvanud: umbes kolmandik Eesti elanikke väidab, et teisi inimesi võib üldiselt usaldada (1999. aastal 23%). Eesti on selles osas sarnane teiste Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega, Lääne-Euroopa riikides on usaldus üksteise suhtes palju suurem⁴¹.

Ka Eesti väärtused on sarnased muude Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega: ilmalik-ratsionaalsed. Toimetulekuväärtused on olulisemad kui traditsioonilised ja eneseväljenduslikud väärtused⁴². Viimastel aastatel tehtud uuringud näitavad siiski, et osaliselt paremate majandustingimuste tõttu liigutakse eneseväljenduslike väärtuste suunas. Seda muutust võib täheldada mitmete suundumuste põhjal: inimesed väärtustavad sõprust ja vaba aega rohkem, töörahulolu mõjutavateks teguriteks peetakse kolleege, töö huvitavust ja sobivaid töötunde⁴³. Ühtlasi peetakse ausust ja õiglust olulisemateks väärtusteks kui jõukust, mugavat elu ja võimu⁴⁴.

37 Sarnaselt seab IMD Eesti 33. kohale, indeksiga 68,264 (www.imd.org/research/publications/wcy/upload/scoreboard.pdf)

38 Andmed on pärit Eurostatist ja Eesti Statistikaametist.

39 Eesti Statistikaameti 2011. aasta III kvartali andmed.

40 Eurobaromeetri uuring nr 75, kevad 2011. ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_fact_ee_en.pdf

41 Saar, A. 2009. „Muutused Eesti väärtushinnangutes aastatel 1990–2008”. Eesti Inimarengu Aruanne 2009, lk 108–114.

42 Inglehart, R. ja C. Welzel 2005. „Modernization, Cultural Change and Democracy”, New York: Cambridge University Press, lk 63.

43 Saar, A. 2009. „Muutused Eesti väärtushinnangutes aastatel 1990–2008”. Eesti Inimarengu Aruanne 2009, lk 108–114.

44 Kalmus, V. 2009. „Eesti elanike väärtusmuutused”, Eesti Inimarengu Aruanne 2009, lk 114–117.

Meeste ja naiste väärtushinnangud erinevad märkimisväärselt: mehed peavad tehnoloogiat ja võimuga seonduvaid väärtusi olulisemateks kui naised, kes väärtustavad kõrgemalt keskkonda, turvalisust ja hingelist tasakaalu ning sotsiaalset orientatsiooni⁴⁵. Teine trend on noorte meeste ja naiste suundumus materiaalsele heaolule ja hedonistlikele väärtustele⁴⁶ – eriti noormehed peavad oluliseks elus kergelt läbilöömist, ettevõtete loomist ja juhtimist ning puhtamat ja kergemat tööd⁴⁷. Nimetatud väärtused loovad ilmselge paralleeli Eesti korruptsiooniuuringutega, mis näitavad, et nooremad inimesed, eelkõige mehed, on rohkem valmis korruptiivseteks tegudeks (nt kellelegi altkäemaksu andmiseks) ning suhtuvad sellesse leebemalt⁴⁸.

Eesti rahva suhtumist poliitikasse iseloomustavad vastuolulised suundumused. Ühelt poolt on poliitika tähtsus vähenenud: 1990. aastal arutas 42% inimestest oma sõpradega sageli poliitilisi küsimusi, 2008. aastal tegi seda vaid 12% inimestest. Samas oli 1990. aastate kontekstis iseseisvuse taastamise ja poliitiliste reformide olulisus muidugi iseenesestmõistetav. Teiselt poolt liitub 1990. aastate algusega võrreldes üha rohkem inimesi organisatsioonidega ning soovib poliitiliste otsuste tegemises rohkem osaleda⁴⁹.

45 Kalmus, V. 2009. „Eesti elanike väärtusmuutused”, Eesti Inimarengu Aruanne 2009, lk 114–117.

46 Kalmus, V. 2009. „Eesti elanike väärtusmuutused”, Eesti Inimarengu Aruanne 2009, lk 114–117.

47 Rämmer, A. 2009. „Eesti koolinoorte väärtused”, kogumikus Sutrop, M., P. Valk ja K. Velbaum (koost.) 2009. „Väärtused ja väärtuskasvatus. Valikud ja võimalused 21. sajandi Eesti ja Soome koolis”, Tartu: Tartu Ülikooli eetikakeskus, lk 83–117.

48 Justiitsministeerium 2010. „Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring”.
www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50629/Korruptsioon_2010.pdf

49 Saar, A. 2009. „Muutused Eesti väärtushinnangutes aastatel 1990–2008”. Eesti Inimarengu Aruanne 2009, lk 108–114.

Korruptsiooni uurimine on Eestis üsna mitmekülgne – lisaks kahele peamisele rahvusvahelisele indeksile ning rahvusvaheliste organisatsioonide hinnangutele¹ korraldatakse riigis regulaarselt mitmeid uuringuid.

- 1) Alates 2004. aastast on kolmel korral läbi viidud kolme sihtrühma uuringut, mis keskendub avalike teenistujate, ettevõtjate ja elanike hinnangutele seoses korruptsiooniga ning mida annab välja Justiitsministeerium.
- 2) Rahandusministeerium on kahel korral läbi viinud uuringu avalike teenistujate suhtumise ja rolli kohta seoses korruptsiooni ennetamisega avalikus teenistuses (2006. ja 2009. aastal).
- 3) Eesti Konjunktuuriinstituut on samuti teinud kahte tüüpi uuringuid. Esiteks uuringu üldsuse suhtumisest altkäemaksu andmisesse (2006. ja 2007. aastal) ning teiseks uuringud varimajanduse kohta (iga-aastaselt alates 2004. aastast).

Üldistele uuringutele lisaks on ka spetsiifilisi uuringuid, milles keskendutakse konkreetsele teemale (nt prokuröride ja kohtunike mõjutamine², meditsiinisektor³, riigihanked⁴, meedia⁵ jne).

Kolmandat liiki analüüsid, mis korruptsiooni temaatikat käsitlevad, on asutustepõhised aruanded ja ülevaated, sealhulgas Kaitsepolitsei ja Justiitsministeeriumi ülevaated kuritegevusstatistikast ning Riigikontrolli ja Õiguskantsleri Kantselei aruanded. Mitmete Riigikontrolli auditite⁶ kõrvaltulemuseks on ka korruptsiooniriskide analüüs, kuigi konkreetselt korruptsiooniküsimust analüüsitakse vaid vähestes auditites.⁷ Õiguskantsleri aastaaruandeid ning hea haldustavaga seonduvaid juhtumipõhiseid hindamisi ei saa küll otseselt nimetada korruptsiooniuuringuteks, kuid neid võib pidada õigusriigi

1 Kuna nendes hindamistes analüüsitakse peamiselt Eesti õiguslikku raamistikku ja selle vastavust rahvusvahelistele konventsioonidele, arutatakse neid üksikasjalikumalt järgmises lõikes.

2 Pors, M. 2011. „Eesti kohtunike ja prokuröride mõjutamine”. www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=53634/Eesti+kohtunike+ja+prokur+F6ride+m%F5jutamine.pdf

3 RAKE 2011. „Tervishoiusüsteemi pettuseid ja korruptsiooniriske kaardistav uuring”. www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=55833/Tervishoius%FCsteemi+pettuseid+ja+korruptsiooniriske+kaardistav+uurin+Tartu+%DClkool%2C+RAKE+2011.pdf

4 Klopets, U. 2009. „Hangete korruptsioonitundlikkus”. www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=49548/Hangete+korruptsioonitundlikkus0.1.pdf

5 Kõuts-Klemm, R. ja R. Suni 2009. „Läbipaistvus Eesti ajakirjanduses”. www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=48114/K%F5uts-Klemm%2C+R%3B+Suni%2C+R.+2009.+L%E4bipaistvus+Eesti+ajakirjanduses.pdf

6 Näiteks Riigikontroll 2011: „Ehitustegevus kiire elanike kasvuga omavalitsustes”; 2010: „Kohalike teede hoiu korraldamine”; 2010: „Riigihangete korraldamine valla ja linna asutatud ning osalusega äriühingutes, sihtasutustes ja mittetulundusühingutes” jne.

7 Riigikontroll 2009. „Korruptsiooni ennetamine linnade ja valdade töökorralduses”. www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2124/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

põhimõtete rakendamise analüüsiks.

Enamikus uuringutes keskendutakse tavaliselt keskvalitsusele või avalikule arvamusele, puuduvad süstemaatilised uuringud kohalike omavalitsuste kohta⁸ (v.a Riigikontrolli kohaliku omavalitsuse auditid) ning ka korruptsiooni tõttu tekkiva rahalise kahju kohta. Samuti ei ole tehtud spetsiaalseid uuringuid era- või kolmanda sektori korruptsiooni kohta (olemas on vaid andmed, mis on üldistes uuringutes esitatud era- ja kolmanda sektori võrdlemiseks avaliku sektoriga).

Alates 2003. aastast on kuritegevus Eestis vähenenud⁹ ning Eurobaromeetri järgi ei ole avaliku arvamuse kohaselt kuritegevus alates 2008. aasta sügisest¹⁰ enam Eesti peamisi probleeme. Vaatamata üldisele kuritegevuse taandumisele on registreeritud korruptsioonikuritegude arv 2010. aastal veidi tõusnud. Siiski võib oletada, et reaalne korruptsioon on vähenenud, kuna alates 2006. aastast on vähenenud korruptsiooniga isiklikult kokku puutunud isikute arv.¹¹

Registreeritud korruptsioonikuritegude arv¹²

Aasta	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Arv	304	439	477	511	2781	326	203	223

Transparency Internationali korruptsioonitajumise indeks paigutab Eesti Kesk- ja Ida-Euroopa piirkonna kõige vähem korrumpeerunud riikide hulka¹³. Maailmapanga indeks paigutab Eesti 75. protsentiilist veidi kõrgemale.¹⁴ Need indeksid on Eesti osas püsinnud stabiilsena alates 2004.–2005. aastast. Seda võib pidada mõnevõrra muretekitavaks, kuna indekse muutumatusena püsimine näitab, et üldsuse ja ekspertide¹⁵ hinnang olukorrale ei ole vaatamata korruptsioonivastase tegevuse valdkonnas tehtud jõupingutustele paranenud. Vaadeldes Kesk- ja Ida-Euroopat regiooni üldisemalt, võib Eesti korruptsioonitaset pidada pigem madalaks, kui aga vaadata Lääne-Euroopat ning eelkõige Põhjamaid, kellega Eestit üsna sageli võrreldakse, on korruptsioonitase siiski

8 Ühing Korruptsioonivaba Eesti viis 2010. aastal läbi intervjuud Tartumaa omavalitsustes. Tulemused ja soovitusel on kättesaadavad: transparency.ee/cm/files/korruptsiooni_ennetamine_kohalikus_omavalitsuses_0.pdf. Lk 11–15.

9 Justiitsministeerium 2010. „Kuritegevus Eestis 2010“, lk 7.

www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54700/KuritegevusEestis2010_web.pdf

10 2011. aasta kevadel pidas vaid 8% elanikest seda kõige olulisemaks probleemiks (Justiitsministeerium 9.2.2012. „Kuritegevus probleemina Eurobaromeetri järgi“).

www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54903/Kuritegevus+probleemina+Eurobaromeetri+jargi+2011K.pdf

11 Justiitsministeerium 2010. „Kuritegevus Eestis 2010“, lk 85.

www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54700/KuritegevusEestis2010_web.pdf

12 Justiitsministeerium 2010. „Kuritegevus Eestis 2010“, lk 85.

www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54700/KuritegevusEestis2010_web.pdf

13 2011. aastal oli tulemuseks 6,4 palli 10-st, mis paigutas Eesti riikide arvestuses 29. kohale.

14 Maailmapank. „Ülemaailmsed valitsemistavade näitajad“. info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp

15 Transparency Internationali korruptsioonitajumise indeks kujuneb erinevate ekspertorganisatsioonide hinnangute põhjal.

küllaltki kõrge. Eesti korruptsiooniuuringutes¹⁶ on aastate jooksul (2004., 2006. ja 2010. aastal) esile toodud mitmeid püsivaid küsimusi ja suundumusi:

- Kuigi inimeste arv, kes on korruptsiooniga isiklikult kokku puutunud, on aastate jooksul vähenenud (alkäemaksu küsiti 2006. aastal 15%-lt ning 2010. aastal 10%-lt ettevõtjatest ja 2006. aastal pakkus 8% ning 2010. aastal 4% elanikest ametnikele alkäemaksu või andis kingitusi), peetakse korruptsiooni Eestis siiski oluliseks probleemiks. Inimeste arv, kes nii arvavad, on aastate jooksul suurenenud (64% 2006. aastal ja 68% 2010. aastal).
- Avalikud teenistujad on korruptsiooni osas teadlikumad ja selle suhtes ebatoletantsemad kui ettevõtjad ja elanikud. Kuigi kõigi nimetatud rühmade suhtumine korruptsiooni on aja jooksul muutunud sallimatumaks, püsivad kolme sihtrühma vahel märkimisväärsed erinevused. Nende erinevuste põhjusteks võib osalt pidada nii avalikele teenistujatele pakutavaid eetikakoolitusi kui ka avalikele teenistujatele kehtivate korruptsiooni ennetuse meetmete eripära.
- Suhtumises korruptsiooni on etniliste gruppide lõikes selged erinevused. Vene keelt kõnelev vähemus suhtub korruptsiooni sallivamalt ning suurema tööpuuduse tõttu leiavad nad, et alkäemaksu antakse peamiselt selleks, et tööd saada. Eestlaste arvates on peamine põhjus aga trahvide või teiste karistuste vältimine või riigihangete valdkonnaga seonduv.
- Noored inimesed suhtuvad korruptsiooni leebemalt ning defineerivad seda ka kitsamalt.
- Kuigi avalik arvamus on alkäemaksu andmise võimalike põhjuste osas aastate jooksul mõnevõrra muutunud (nt riigihangete valdkonnas), nähakse alkäemaksu andmise peamise põhjusena siiski trahvide või muude karistuste vältimise soovi.

Korruptiivse käitumise peamised põhjendused on majanduslikud (ettevõtte saab korruptiivsest tegevusest kasu) ja kultuurilised (korruptiivsed teod on üldine tava). Tuuakse ka selliseid põhjendusi nagu „see ei kahjusta kedagi”.¹⁷ Peamisteks ausust ja eetilistust takistavateks teguriteks avaliku teenistuse valdkonnas peetakse ühiskonna üldist eetilist taset ning konkreetseid avaliku teenistusega seonduvaid probleeme (nt ebaõiglane või ebaselge palgasüsteem, edutamise ebaselged põhjused, teatud ametikohtade politiseerumine jne).¹⁸

16 Justiitsministeerium 2010. „Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2010”.

www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50629/Korruptsioon_2010.pdf

Justiitsministeerium 2007. „Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2006”.

www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50635/Korruptsiooniuuring+2007enne+trykki.pdf

Justiitsministeerium 2005. „Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2004”.

www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50632/Justiitsministeeriumi+korruptsiooniuuring.+KORRUPTSIION+EESTIS.+Kolme+sihtr%FChma+uuring.+2004.pdf

17 Justiitsministeerium 2010. „Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2010”.

www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50629/Korruptsioon_2010.pdf

18 Emor 2009. „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses” 2009.

avalikteenistus.ee/public/Rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses_2009.pdf

2010. aastal olid peamised registreeritud korruptsioonikuriteod seotud altkäemaksu andmise ja võtmisega (vastavalt 41% ja 14%). Korruptsioonikuritegusid registreeriti enim kohalikes omavalitsustes, eraõiguslike juriidiliste isikute puhul¹⁹ ja politseis.²⁰ Kui need suundumused välja arvata, siis ei ole korruptsioonijuhtumite puhul märgata ühtki selget tendentsi. Kuriteod ulatuvad suurematest poliitilise korruptsiooni²¹ juhtumitest kuni väiksema ulatusega altkäemaksu võtmiseni ametnike poolt,²² ning hõlmavad eri korruptsiooniliike (huvide konflikt, onupojapoliitika, altkäemaks ja pistis, võimuliialdus, vara omastamine,²³ pöördkuse-efekt, rahapesu jne) ja erinevaid sektoreid ning riigiasutusi. 2010. ja 2011. aastal olid kõige märkimisväärsamad kolme kohtunikuga seotud korruptsioonijuhtumid,²⁴ tõsised vead Kaitseministeeriumi riigihangetes²⁵ ning elamislubadega seonduv JOKK poliitilise korruptsiooni juhtum.²⁶

Korruptsiooni ning aususe ja eetilisusega seonduvate küsimuste osas tuleb arvestada Eesti ühiskonna üht olulist omadust: kuigi otsene korruptiivne tegevus mõistetakse hukka, on valetamine ja manipuleerimine juriidilistes piires ja olukorra maksimaalse ärakasutamise eesmärgil siiski aktsepteeritud ning isegi tunnustatud. Seda suundumust iseloomustavad kaks levinud väljendit, mida kasutatakse laialdaselt nii meedias kui ka igapäevaelus. Esiteks, Andrus Kivirähki 2000. aasta romaanist „Rehepapp ehk

19 Muuhulgas loeti korruptsioonikuritegude hulka omastamist ja usalduse kuritarvitamist vastavalt karistusseadustiku § 201 ja § 217² järgi.

20 Justiitsministeerium 2010. „Kuritegevus Eestis 2010”, lk 86.

www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54700/KuritegevusEestis2010_web.pdf

21 Näiteks 2006. aastal puhkes ebaseadusliku maadevahetamise skandaal, millega olid seotud mitmed kõrgema tasandi poliitikud ja ametnikud (endine keskkonnaminister ja Riigikogu liige Villu Reiljan, endine põllumajandusminister ja Riigikogu liige Ester Tuiskoo, endine Maa-ameti direktor Kalev Kangur) ning ärimehed (Toomas Annus). 2011. aasta detsembri seisuga ei ole kohtumenetluses veel lõplikule otsusele jõutud, kuid mitmed pooled (sealhulgas endised ministrid ja ametnikud) on altkäemaksu võtmises süüdi mõistetud.

22 Näiteks 2011. aastal mõisteti eri juhtumites süüdi Maksu- ja Tolliameti vaneminspektor ja politseinik, kes võtsid altkäemaksu oma ametialaste kohustuste täitmata jätmise ning asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabe välisele poolele edastamise eest (anmded Kaitsepolitsei veebilehelt: www.kapo.ee/est/valik-kohtulahendeid/korruptsiooni-kuriteod).

23 Näiteks 2011. aasta märtsikuus esitati kahele Tartu Linnavalitsuse ametnikule süüdistus vara omastamises; asi ei ole veel kohtusse jõudnud, kuid 14. detsembril 2011. aastal teatas prokuratuur, et kuriteokahtlus lasub kaheksal inimesel (Postimees 14.11.2011 „Haridusosakonna skandaal viib kohtusse kaheksa inimest”. www.tartupostimees.ee/669722/haridusosakonna-skandaal-viib-kohtusse-kaheksa-inimest).

24 Kohtunikud Vambola Olli, Jüri Sakkart ja Mihhail Komtšatnikov mõisteti 2010. aastal süüdi eraldi kohtuasjades altkäemaksu võtmise eest.

25 Riigikontrolli teostatud ministeeriumi aastaaruannete auditis toodi esile tõsised vead riigihankemenetluses, mis hõlmasid lubatud erandite kuritarvitamist ning teabe ja kontrolli puudumist (Riigikontroll 2011. „Kaitseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigus ja tehingute seaduslikkus”. www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2182/Area/25/language/et-EE/Default.aspx).

26 Küsimuse tõstas 30. novembril 2011. aastal ETV uuriva ajakirjanduse saade „Pealtnägija”, milles analüüsiti kolme isamaa ja Res Publica Liidu poliitiku (kahe Riigikogu liikme ja ühe Tallinna Linnavolikogu liikme) rolli vene äri-meestelt 3500–4000 euro nõudmises Eesti elamislubade ja ID-kaartide väljastamise eest, mille abil oleks võimalik reisida tasuta kogu Schengeni alas. Elamislubade väljastatakse fiktiivse liikmelisuse alusel Eesti ettevõtete nõukogudes. (Pealtnägija 30.11.2011 „Raudne ja Stelmach aitavad Vene miljardäridel Eesti elamislubade saada”. etv.err.ee/index.php?05446627&video=2140; Postimees 30.11.2011 „Eesti isamaalised poliitikud hangivad Vene miljardäridele elamislube”). Prokuratuur algatas kriminaalmenetluse karistusseadustiku mõjuvõimuga kauplemist käsitleva paragrahvi alusel (Prokuratuuri 2011. aasta 8. detsembril pressiteade).

November” pärit väljendist „rehepapulus” on saanud eesmärkide saavutamiseks pettuse ja nippide kasutamise ning teatud „rikastelt varastamise” õigustuste sünonüüm. Seda sõna on laialdaselt kasutatud erinevate, Eesti majandusest²⁷ ELi poliitikani²⁸ ulatuvate olukordade kirjeldamiseks. Teiseks, akronüümi JOKK (juriidiliselt on kõik korrektne), mida kasutati esimest korda 2006. aastal ajalehe juhtkirjas,²⁹ kasutatakse selliste olukordade, tehingute või tegude kirjeldamiseks, mis on seaduslikud selle kõige kitsamas tähenduses, kuid mida üldsus ei pea eetiliseks, õigeks või auväärseks. Näiteks hakati 2005. aasta oktoobris uurima ettevõtte Kalev kinnisvaratehinguid, millega oli seotud ka sellel ajal majandus- ja kommunikatsiooniministrina tegutseva Keskerakonna juhi Edgar Savisaare ettevõtte, mis ostis Keila-Joa puhkealas kinnisvara alla turuhinna. 2006. aastal jõuti uurimise tulemusel järeldusele, et kuigi kinnisvara müüdi alla turuhinna, ei olnud see ebaseaduslik.³⁰

Selliste, enamasti seaduslike, kuid mitte just eetiliste võimaluste kasutamisele järgneb tavaliselt kaks reaktsiooni: ühelt poolt kiitus „(äri)võimaluse hea ärakasutamise” eest või selle pehmem vorm „see on lihtsalt äri”, ja teiselt poolt kriitika, et „ebaausa eelise kasutamine ei ole eetiline”. Seega viitavad need kaks väljendit ebaeetilise ja/või ebaseadusliku käitumise teatud aktsepteerimisele, kuid samas annab nende kasutamine selgelt märku ka probleemist inimeste hoiakutes.

27 Eamets, R. 16.12.2011 „Rehepapid, tormine meri ja Eesti majandus”, Postimees.

arvamus.postimees.ee/673766/raul-eamets-rehepapid-tormine-meri-ja-eesti-majandus

28 Äripäev 11.10.2011 „Euroopa riiklik rehepaplus jätab petturid karistuseeta”.

www.ap3.ee/opinion/2011/10/11/ap-euroopa-riiklik-rehepaplus-jatab-petturid-karistuseeta

29 Äripäev 28.03.2006. „Juriidiliselt on kõik korrektne” – asjaga j.o.k.k”.

www.ap3.ee/?PublicationId=31503ED6-39D4-4163-9D98-74AA1E3959CE&code=3173/arv_juhtkiri

30 Postimees 08.09.2006. „Prokuratuur: Edgar Savisaar sai Keila-Joa suvila alla turuhinna”.

www.postimees.ee/310107/esileht/siseuudised/217164.php

Korruptsioonivastane tegevus Eestis

6

Korruptsioonivastases tegevuses on Eestis peamiselt keskendunud avalikule sektorile, kuigi mõned algatused on puudutanud ka era- ja kolmandat sektorit. Avalikku sektorit käsitlev korruptsioonivastane seadus võeti esmalt vastu 1999. aastal ning see hõlmas regulatsioone huvide konflikti, majanduslike huvide deklareerimise ning tegevus- ja toimingupiirangute kohta. Alates sellest ajast on seadust mitu korda muudetud. Korruptsioonivastase seaduse esmase vastuvõtmisega samal aastal muudeti ka avaliku teenistuse seadust ning lisati seadusele avaliku teenistuse eetikakoodeks, mis sisaldas avaliku teenistuse peamisi väärtushinnanguid ja põhimõtteid. 2001. aastal jõustus avaliku teabe seadus, mis sätestas selged standardid teabenõuetele ning teabele, mis tuleb veebilehtedel avalikustada. Korruptsiooniennetusele suunatud õigusraamistikus esineb siiani puudusi (nt majanduslike huvide deklareerimise süsteem, mitmetimõistetavad eeskirjad kingituste osas, väärkäitumisest teavitajate kaitse ebapiisav reguleerimine, pöördukse-efekti ja külalislahkust reguleerivate eeskirjade puudumine jne), kuid üldiselt olemasolevaid regulatsioone järgitakse. Läbipaistvusega seotud küsimuste lahendamisel võib pidada olulisimaks meetmeks teabe kättesaadavuse parandamist veebilehtedel.

Siiani on valitsus võtnud vastu kaks korruptsioonivastast strateegiat. Esimene, „Aus riik“, kehtis 2004.–2007. aastal ja keskendus kahele peamisele tegevusvaldkonnale – korruptsioonikuritegude ennetamisele ja nende uurimise tõhustamisele¹; kuigi suuremat osa strateegias loetletud meetmetest rakendati, oli enamik neist üksteisest eraldatud, mistõttu puudus süstemaatiline lähenemine. Strateegia kõige positiivsemateks tulemusteks olid esimesed Eesti-põhised korruptsiooniuuringud (2004 ja 2006), avalike teenistujate eetikakoolituste algus, korruptsiooniasjadele spetsialiseerunud prokuröride ametisse nimetamine ning Riigikontrolli pädevuse laiendamine kohalikele omavalitsuste auditeerimiseks.²

Teine strateegia (2008–2012), mis kehtib siiani, püüab läheneda probleemsete valdkondade kaupa, nagu korruptsioon kohalikes omavalitsustes, tervishoius, riigi- ja kohaliku omavalitsuse osalusega sihtasutused, mootorsõidukitega seotud avalikud teenused,³ erakondade rahastamine ning korruptsioonikuritegude uurimine⁴. Kuigi on saavutatud

-
- 1 Vabariigi Valitsuse 2004. aasta 19. veebruari otsus „Korruptsioonivastane strateegia „Aus riik“ 2004–2007“.
 - 2 Justiitsministeerium 2008. „Aruanne. Ülevaade korruptsioonivastase strateegia „Aus riik“ aastateks 2004–2007 meetmete rakendamiset“. www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35013/Korruptsioonivastase+strateegia+AUS+RIIK+2004-2007+1%F5pparuanne.pdf
 - 3 Juhtimisõigus, tehniline ülevaatus, sõidukite registreerimine.
 - 4 Vabariigi Valitsuse 2008. aasta 3. aprilli korraldus nr. 164 „Korruptsioonivastane strateegia 2008–2012“. www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35767/KORRUPTSIOONIVASTANE+STRATEEGIA+2008-2012.pdf

mitmeid tulemusi (nt korruptsiooniriskide analüüs meditsiinisektoris,⁵ positiivsed arengud kartellikuritegude uurimisel, korruptsioonikuritegudega tegelevate üksuste loomine politseistruktuuris, eetikakoolituste jaoks edasiste õppematerjalide koostamine), on siiski ka palju täitmata ülesandeid: korruptsioonivastase seaduse uus eelnõu on vastu võtmata, avaliku teenistuse eetikanõukogu tulevik on endiselt ebaselge ning mootorsõidukite teenustega seoses ei ole olnud mingeid selgeid arenguid. Samuti näib, et enamik era- ja kolmanda sektoriga seotud ülesannetest on osaliselt või täielikult täitmata⁶.

Korruptsiooniküsimused on Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) ning Kaitsepolitsei prioriteetide hulka kuulunud alates 2001. aastast, mil see märgiti ära dokumendis EV julgeolekupoliitika alused. 2005. aastal võeti vastu Laulasmaa deklaratsioon, mille kohaselt on kriminaaltulu ning rahapesuga seotud kuritegevus üks Kaitsepolitsei tegevuse neljast põhivaldkonnast.⁷ Kaitsepolitsei on selle valdkonnaga seotud tegevuste avalikustamisel olnud üsna aktiivne, tehes seda nii aastaaruannete⁸ kui ka veebilehe kaudu ja analüüsides suundumusi ning avaldades korruptsioonikuritegude kohtulahendite lühikokkuvõtteid.⁹ Samuti on selge, et nii PPA kui Kaitsepolitsei on korruptsiooni tõkestamisega tegelenud aktiivselt ka oma asutustes. Paljastatud on laiaulatuslikke süstemaatilisi korruptsioonijuhtumeid – näiteks alustati ajavahemikus 2004–2006 ligikaudu 50 tolliametniku altkäemaksu võtmise uurimine ja vahemikus 2008–2009 uuriti korruptsiooni politseis seoses 8 politseiniku ja ühe politseiprefekti süüdistamisega vara omastamises, ebaseaduslikus jälitustegevuses ja muudes kuritegudes.¹⁰ Lisaks eelnevatele näidetele tuleb mainida, et 2011. aastal arreteeris Kaitsepolitsei ka ühe oma töötaja süüdistatuna korruptsioonis.¹¹ Ühest küljest näitab see, et korruptsiooni eest ei ole kaitstud ükski asutus, kuid teisalt illustreerib, et julgeoleku- ja uurimisasutuste võime n-ö enesepuhastamiseks on tugev.

Alates esimese korruptsioonivastase strateegia vastuvõtmisest on üks positiivsemaid arenguid olnud avaliku sektori eetikaküsimustega seonduvate teabematerjalide ja koolitusprogrammide koostamine. Kuigi avalikele teenistujatele suunatud eetikakoolituse idee esitati juba siis, kui Riigikogus arutati 1999. aastal avaliku teenistuse eetikakoodeksi vastuvõtmist,¹² võttis koolitusprogrammide ja materjalide tegelik koostamine mitu aastat:

-
- 5 RAKE 2011. „Tervishoiusüsteemi pettuseid ja korruptsiooniriske kaardistav uuring”. www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=55833/Tervishoius%FCsteemi+pettuseid+ja+korruptsiooniriske+kaardistav+uuring.+Tartu+%DClkool%2C+RAKE+2011.pdf
- 6 Justiitsministeerium 2011. „Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastase strateegia 2008–2012 2010. aasta täitmise aruanne”. www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54221/Aruanne2010.pdf
- 7 Teised valdkonnad on alaealiste suhtes toime pandud kuriteod, narkootiliste ainete seotud kuriteod ning inimkaubandus (Laulasmaa deklaratsioon 2005. www.just.ee/15087).
- 8 Vt www.kapo.ee/est/aastaraamatud
- 9 Vt www.kapo.ee/est/valik-kohtulahendeid/korruptsiooni-kuriteod
- 10 Andmed on pärit järgmiselt veebilehelt: www.kapo.ee/est/valik-kohtulahendeid/korruptsiooni-kuriteod
- 11 Vt www.kapo.ee/est/pressinurk/61/kaitsepolitsei-tootajad-pidasid-kuriteos-kahtlustatavana-kinni-ameti-spetsialisti
- 12 Saarniit, L. 2006. „A Public Service Code of Ethics Applied in a Transitional Setting: The Case of Estonia”, *Public Integrity*, kd 8, nr 1, lk 49–63.

alates 2003. aastast on eetikamoodul aga olnud avalike teenistujate sissejuhatava koolituse osa,¹³ alates 2005. aastast on pakutud ka 1–2-päevaseid aususe ja eetikaga seonduvaid küsimusi käsitlevaid koolitusi.

Lisaks eelnevale on loodud ka DVD-kandjatel koolitusmaterjale (sh nii rahvusvahelised kui ka Eesti juhtumiuuringud) ja pidevalt täiendatud ka veebimaterjale.

Veebis on kättesaadavad eetilist otsustusprotsessi¹⁴ ja huvide konflikti (juhtumiuuringud koos lahendustega)¹⁵ käsitlevad sissejuhatavad materjalid ning põhjalik teave korruptsiooni kohta (sh näited, olemasolevad analüüsid, rahvusvahelised hindamised).¹⁶

Eesti korruptsioonivastastele jõupingutustele on hinnanguid andnud ka GRECO ja OECD. OECD hinnangus altkäemaksuvastase konventsiooni rakendamise kohta Eestis märgiti, et kuigi on toimunud positiivne areng (teatud muudatused õigusaktides, teabe jagamine konkreetsetele sihtrühmadele – diplomaatidele, kohtunikele, prokuröridele jne, uued koolitusmoodulid majanduskuritegusid menetlevatele politseiametnikele ja diplomaatidele), on vaja teha edasisi jõupingutusi eelkõige koolitamise, teadlikkuse tõstmise (eriti erasektoris), väärkäitumisest teavitajate kaitsemeetmete ja piiriüleseid altkäemaksujuhtumeid puudutavate õigusaktide täiendamise osas.¹⁷ GRECO 2010. aasta nõuete täitmise aruandes¹⁸ märgitakse, et täielikult on seitsmeteistkümnest soovituselt rakendatud vaid üht, enamikku on rakendatud osaliselt ning kahte soovitust üldse mitte.

Lisaks avaliku sektori tegevustele esineb näiteid korruptsioonivastasest tegevusest ka äri- ja mittetulundussektoris ning meedias. Aususe ja eetikaküsimuste edendamisel on olulist rolli täitnud ka kodanikuühiskond (ühing Korruptsioonivaba Eesti) ning meedia. Transparency Internationali esindusorganisatsioon ühing Korruptsioonivaba Eesti on panustanud nii uuringute kui ka teadlikkuse tõstmisega äri- ja erasektorit, kohalikke omavalitsusi, mittetulundussektorit ja meediat puudutavate küsimuste lahendamisse. Teiseks on oluline roll meedial, mida iseloomustab üsnagi süstemaatiline lähenemine aususe- ja eetikaküsimustele. Meediasektoris on vääртеabe vaidlustamiseks ja vaidluste lahendamiseks ning eneseregulatsiooniks olemas selged eeskirjad ning samuti reguleerivad meedia töö teatud aspekte ka Avaliku Sõna Nõukogu ja Pressinõukogu. Lisaks juhib meedia pidevalt tähelepanu ka avaliku- ja erasektori korruptsiooniskandaalidele, mida võib üldsuse harimise ja teavitamise seisukohalt pidada äärmiselt olulisteks.

13 Koolitus on suunatud nendele uutele avalikele teenistujatele, kelle eelnev haridus ja töökogemus ei ole pakkunud piisavat teavet avaliku sektori kohta.

14 Vt www.avalikteenistus.ee/?id=10300

15 Vt huvidekonflikt.just.ee

16 Vt www.korruptsioon.ee

17 OECD 2010. „Follow-up report on the implementation of the Phase 2 recommendations”. www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=53249/OECD+2+followup.pdf

18 Greco 2010. „Compliance report on Estonia: Incriminations and Transparency of Party Funding”. www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50039/Greco+Compliance+2010.pdf

Äri- ja mittetulundussektoris on korruptsioonivastased või aususe ja eetikaga seonduvad jõupingutused olnud pigem ebakorrapärased. Mittetulundusühingute eetikakoodeks võeti vastu juba 2002. aastal,¹⁹ kuid puuduvad nii süstemaatilised jõupingutused selle rakendamiseks kui ka selge huvi korruptsiooni- ja eetikaküsimuste vastu. Mittetulundussektoris arutatakse peamiselt rahastamise ja kaasamisega seonduvaid küsimusi. Ärisektori korruptsiooniküsimusi seostatakse tavaliselt avaliku sektoriga, st ärisektorit peetakse peamiselt üheks korruptiivsetes tehingutes osalevaks pooleks. Kui Konkurentsiameti uuritavad kartellikuriteod välja arvata, ei ole üksnes erasektori osapooli hõlmavad korruptsioonijuhtumid veel probleemiks kujunenud.²⁰ 2010.–2011. aastal tehtud piiratud valimiga uuring (30 vastajat) tõi esile, et mõned ettevõtted rakendavad vähemal määral asutusesisest korruptsioonivastast poliitikat, mille hulka kuuluvad huvide konflikti analüüs, eetikakoodeks või käitumisjuhend, riskihindamised, kingituste tegemise ja vastuvõtmise reguleerimine jne.²¹ Samuti on Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoda koostöös Justiitsministeeriumi ja ühinguga Korruptsioonivaba Eesti korraldanud korruptsiooniküsimusi käsitlevaid seminare.²²

Kokkuvõtteks võib öelda, et Eesti jõupingutused korruptsioonivastases tegevuses on olnud rahuldavad – positiivne areng on toimunud avalikus teenistuses (nii koolituste, teadlikkuse tõstmise kui uurimise osas) ning meedias (korruptsiooni uurimine meedias ning aususe ja eetikaküsimustega tegelemine meediaasutustes), kuid era- ja kolmanda sektori ning poliitilise sfääri korruptsiooniennetuslik tegevus ei ole olnud samal tasemel (pigem eraldiseisvad näited kui süstemaatilised jõupingutused). Kuigi poliitikud on korruptsioonivastase poliitika arendamisele kaasa aidanud (konkreetsemaid meetmeid on valimisprogrammides pakkunud Res Publica 2003. aastal, Isamaa ja Res Publica Liit 2011. aastal), on enamiku reformide ja algatuste taga olnud üksikud avalikud teenistujad. Rohkem on vaja pingutada avaliku teenistuse seaduse ja korruptsioonivastase seaduse uute eelnõude vastuvõtmise nimel, milleks on vaja nii poliitikute ja ametnike kui ka Riigikogus esindatud erakondade ja teiste sidusgruppide koostööd.

19 „Vabaihenduste eetikakoodeks”. emsl.ee/eetikakoodeks

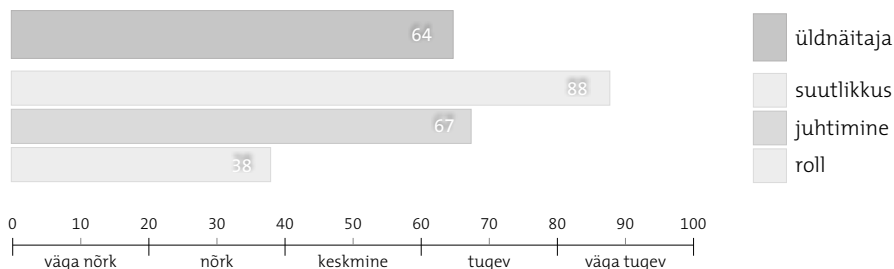
20 Menetlusstatistika peaaegu puudub.

21 Korruptsioonivaba Eesti 2011. „Korruptsiooni ennetamise käsiraamat erasektorile”, lk 7–9. transparency.ee/cm/files/korruptsiooni_ennetamise_kasiraamat_erasektorile_web.pdf

22 Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoda. „Juhtkiri: Korruptsiooniga võitlemine ja riigihangete korralduse parendamine – arenguruumi on mõlemas”. www.koda.ee/koolitused-uritused/koik-uritused/index.php?id=14916&highlight=korruptsioon

Seadusandlik võim

7.1



Kokkuvõte

Kuigi seadusandliku võimu kandja – Riigikogu – on mitmes aspektis küllaltki tugev (sõltumatus ja läbipaistvus), on siiski mitu problemaatiliselt valdkonda, mis seda nõrgestavad. Esiteks on Riigikogu roll täitevvõimu järelevalve osas üpris tagasihoidlik: kuigi Riigikogul on ametlik õigus nõuda teavet ja moodustada komisjone, on tema tegelik mõju täitevvõimu järelevalve funktsiooni teostamisel üsna väike. Seda põhjustavad mitu aspekti, sealhulgas tugev täitevvõim, täitevvõimu järelevalve traditsiooni puudumine ning osaliselt ka abipersonali puudumisest tulenev madal haldussuutlikkus. Selle tagajärjel on Riigikogu nimetatud valitsuse kummitempliks. Teine suur probleem on, et Riigikogu ei ole oma liikmete puhul korruptsioonivastasest tegevusest huvitatud: korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed on puudulikud, kontroll majanduslike huvide deklaratsioonide üle peaaegu olematu ja erakondade rahastamise järelevalve nõrk ning Riigikogu roll valitsuse reformides endiselt väike.

Struktuur ja organisatsioon

Eesti parlament, Riigikogu, on ühekojaline ning koosneb 101-st proportsionaalsuse põhimõttel neljaks aastaks valitud liikmest¹. Riigikogu ülesanded hõlmavad järgmist: seaduste vastuvõtmine (k.a riigieelarve), Vabariigi Presidendi valimine, peaministrikandidaadile Vabariigi Valitsuse moodustamiseks volituste andmine, Riigikohtu esimehe ja kohtunike, Eesti Panga nõukogu esimehe ja liikmete, riigikontrolööri, õiguskantsleri ametisse nimetamine, välislepingute ratifitseerimine ja denonsseerimine². Pärast 2011.

1 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 60.

2 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 65.

aasta Riigikogu valimisi oli Riigikogus neli fraktsiooni: Eesti Reformierakond (33 liiget), Keskerakond³ (26 liiget), Isamaa ja Res Publica Liit (23 liiget) ja Sotsiaaldemokraatlik Erakond (19 liiget). Riigikogu on moodustanud 11 alalist komisjoni⁴ ja 4 erikomisjoni⁵.

Riigikogu haldusjuhtimist korraldab Riigikogu Kantslei, kelle ülesannete hulka kuulub Riigikogu abistamine selle ülesannete täitmisel, sealhulgas protokollide koostamine, Vabariigi Valimiskomisjoni asjaajamine, Riigikogu eelarve eelnõu ettevalmistamine jne. Riigikogu Kantslei struktuuri, ametikohad, ametipalkade määrad jne kehtestab Riigikogu juhatus⁶.

Hindamine

Vahendid (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, millega tagatakse seadusandlikule võimule oma ülesannete tõhusaks täitmiseks piisavad rahalised vahendid, töötajad ja infrastruktuur?

Tulemus: 100/100

Riigieelarve võtab Eestis vastu Riigikogu⁷, kes otsustab vahendite lõpliku eraldamise üle. Riigikogu otsusele on seatud teatud piirangud: Riigikogu ei tohi vähendada ega kustutada kulusid, mis on ette nähtud muude seadustega ja kõikidele muudatustele tuleb lisada rahalised arvestused, mis näitavad ära lisakulude katteks vajalikud tuluallikad⁸, ning muudatused eelarves ei või põhjustada riigieelarve puudujääki, selle suurenemist või ülejäägi vähenemist⁹. Eelarve koostamise protsess sõltub aga suuresti täitevvõimust, kes valmistab ette riigieelarve eelnõu Rahandusministeeriumi ja eri asutuste (sealhulgas Presidendi Kantslei, Õiguskantsleri Kantslei, Riigikontrolli, Riigikohtu, Riigikantslei jne) vaheliste läbirääkimiste teel¹⁰ ning esitab selle Riigikogule hiljemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust¹¹. Riigikogu eelarve eelnõu valmistab ette Riigikogu Kantslei ning ka see koostatakse läbirääkimiste teel Rahandusministeeriumiga.

3 Keskerakonna riigikogu fraktsioonist lahkusid 17.04.2012 viis liiget ja seega kuulub Keskerakonnale Riigikogus nüüd 21 kohta, viis fraktsioonist lahkunud saadikut on parteitud riigikogulased.

4 Alalised komisjonid hõlmavad Euroopa asjade, keskkonna, kultuuri, maaelu, majanduse, põhiseaduse, rahanduse, riigikaitse, sotsiaalasjade, välisasjade ja õigusega tegelevaid komisjone.

5 Erikomisjonid on Riigieelarve kontrolli erikomisjon, Julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon ja Korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon. Lisaks loodi jaanuaris 2012 nn elamislubade skandaali järgselt välismaalastele tähtajaliste elamislubade andmisega seotud asjaolude väljaselgitamise uurimiskomisjon.

6 Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse §-d 157¹–157³.

7 Eesti Vabariigi põhiseaduse §-d 65 ja 115.

8 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 116.

9 Riigieelarve seaduse § 20.

10 Riigieelarve seaduse § 1.

11 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 115.

Riigikogu juhatus määrab Riigikogu Kantselei ametikohtade arvu ja ametipalga määra, otsustab Riigikogu liikmete saatmise lähetustesse ja kehtestab liikmete lähetuskulude ja teiste kulude hüvitamise tingimused (maksimaalselt 30% ametipalgast)¹². Riigikogu liikme ametipalk on alates 2012. aasta jaanuarist koefitsiendi ning seadusega sätestatud kõrgema astme ametniku kõrgeima palga 5200 eurot kuus korrutis. See indekseeritakse igal aastal inflatsiooni ja sotsiaalmaksu laekumiste alusel; kõik palgad määratakse kõrgeima palga ja vastava koefitsiendi korrutise alusel.¹³ Samuti reguleerib Riigikogu liikmete palka ka põhiseaduse § 75, mille järgi Riigikogu liikme tasu ning piirangud muu töötulu saamisel sätestab seadus, mida tohib muuta Riigikogu järgmise koosseisu kohta.

Kokkuvõtteks võib öelda, et on olemas piisavad õiguslikud sätted, millega tagatakse Riigikogu sõltumatus oma vahendite määramisel, kuid konkreetse aasta riigieelarve eelnõu koostamise osas sõltutakse suuresti täitevvõimust.

Vahendid (praktika)

Millisel määral on Riigikogul olemas piisavad vahendid oma ülesannete täitmiseks praktikas?

Tulemus: **75/100**

Üldiselt on Riigikogu rahastamise ja infrastruktuuri tase rahuldav, eelnõusid, protokolle ja otsuseid käsitlev teave avalikustatakse Riigikogu veebilehel kiiresti ning kättesaadavad on ka aastaaruanded. Lisaks sellele kajastab Riigikogu tegemisi ühiskondlik-poliitiline ajakiri Riigikogu Toimetised, mis ilmub kaks korda aastas. Vaatamata sellele, et Riigikogu määrab ise oma vahendid, esineb ressurssidega seoses mitu probleemi. Esiteks kritiseerib üldsus tugevalt Riigikogu liikmete ametipalga suurust ja läbipaistmatut kuluhüvitiste süsteemi. Teiseks oluliseks aspektiks on abipersonali küsimus. Riigikogu liikmetel ei ole isiklikke abitöötajaid (nt assistendid, ametnikud) – abipersonal on seotud kas Riigikogu Kantselei (nt õigus- ja analüüsiosakond, kes vastutab teabe ettevalmistamise ja teabenõuetele vastamise eest) või komisjonide ja fraktsioonidega. Igas komisjonis on 2–6 ametnikku ja fraktsioonides kokku 27 spetsiaalselt fraktsioone teenindavat ametnikku (seisuga 26.04.2012). Kõige keerulisemas olukorras on aga fraktsioonivälised saadikud, kellel spetsiaalne abipersonal sootuks puudub. Peamine probleem abipersonali piisavusega seoses on kahteline: esiteks, kas abipersonali on piisavalt, ja teiseks, kas Riigikogu liikmed kasutavad efektiivselt olemasolevaid vahendeid? Abipersonali osas näib, et aktiivsetele Riigikogu liikmetele oleks vaja personaalseid assistente, kes aitaks saadikuid administ-

¹² Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 13.

¹³ Koefitsiendid on järgmised: Riigikogu esimees – 1; Riigikogu aseesimees – 0,85; komisjonide ja fraktsioonide esimehed – 0,85; komisjonide ja fraktsioonide aseesimehed – 0,75; Riigikogu liikmed – 0,65. (Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus §-d 1–3).

ratiivtööga, kuna komisjonide töötajad on enamasti komisjoni esimehe käsutuses ning fraktsioonide abipersonalist ei piisa kõikide Riigikogu liikmete teenindamiseks¹⁴. Lisaks ei ole Riigikogu Kantselei 15 töötajaga õigus- ja analüüsiosakond analüütilise suutlikkuse osas ministeeriumitega võrdväärne. Olemasolevate vahendite kasutamist Riigikogus kritiseeritakse siiski: ühelt poolt näib, et aktiivsemad Riigikogu liikmed vajaksid rohkem abipersonali, teiselt poolt aga ei kasuta mõned passiivsed Riigikogu liikmed olemasolevaidki vahendeid¹⁵.

Sõltumatus (seadus)

Millisel määral on seadusandlik võim seaduse kohaselt sõltumatu ja välisteguritest mõjutamata?

Tulemus: **100/100**

Põhiseaduse kohaselt on Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel¹⁶. Riigikogu võib Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse või vähemalt viiendiku Riigikogu koosseisu ettepanekul kutsuda kokku erakorralise istungjärgu¹⁷. Riigikogu päevakord koostatakse komisjonide ettepanekute ning teatud juhtudel ka seadustest tulenevate aastaaruannete alusel (nt riigikontrolöri või õiguskantsleri aastaaruanne), päevakorra küsimusi võib püstitada ka Riigikogu juhatus oma algatusel¹⁸. Riigikogu valib oma juhatuse¹⁹ (esimees ja kaks aseesimeest) kord aastas, komisjonide liikmete arvu määrab Riigikogu juhatus²⁰ ning oma liikmed määrab komisjonidesse fraktsioon²¹. Abipersonali ametissenimetamist kontrollib osaliselt Riigikogu, osaliselt Riigikogu Kantselei: kuigi ametlikult nimetab kõik töötajad ametisse Riigikogu Kantselei direktor, on sisuline kontroll Riigikogu komisjonide ning fraktsioonide abipersonali valiku üle Riigikogu fraktsioonide esimeestel, sõltumatult sellest, kas nad töötavad Riigikogu Kantselei osakondades, Riigikogu komisjonides või fraktsioonides²².

Riigikogu liige on puutumatu²³ ega kanna õiguslikku vastutust hääletamise ja poliitiliste avalduste eest Riigikogus²⁴. Riigikogu liikme puutumatus saab ära võtta (teda kriminaalvastutusele võtta) ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusole-

14 Laanet 17.10.2011.

15 Tallo 8.09.2011, Pomerants 16.08.2011.

16 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 4.

17 Põhiseaduse § 68, Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 51.

18 Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 53.

19 Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse §-d 6–8.

20 Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 25.

21 Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 26.

22 Riigikogu kantselei põhimäärus, punktid 19–24.

23 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 76.

24 Riigikogu liikme staatuse seaduse § 18.

kul²⁵; Riigikogu liige ei saa immuniteedist loobuda.²⁶ Siiski on alates 01.09.2011 võimalik Riigikogu liikme suhtes teostada puutumatust oluliselt mõjutavaid menetlustoiminguid (nt kinnipidamine, läbivaatus) õiguskantsleri loal ilma Riigikogult nõusolekut küsimata²⁷, kuid õiguskantsler on seadnud kahtluse alla sellise võimaluse põhiseaduspärasuse.²⁸ Algatatud on ka olukorda muutev eelnõu²⁹, mis selle võimaluse kaotaks.

Puuduvad konkreetSED eeskirjad, mis reguleeriksid täpselt, kuidas ja mis asjaoludel võivad politsei või teiste õiguskaitseasutuste ametnikud Riigikokku siseneda.

Riigikogu võib laiali saata erakorraliste valimiste väljakuulutamise teel järgmistel juhtudel:

- 1) kui Riigikogu ei ole suutnud kahe nädala jooksul alates õiguse saamisest esitada Vabariigi Presidendile valitsuse koosseisu³⁰;
- 2) kui seaduseelnõu ei kiideta rahvahääletusel heaks³¹;
- 3) kui Riigikogu ei ole riigieelarvet vastu võtnud kahe kuu jooksul pärast eelarveaasta algust³²;
- 4) pärast Riigikogu poolt valitsusele või peaministrile umbusalduse avaldamist on Vabariigi Presendil õigus 3 päeva jooksul valitsuse ettepanekul välja kuulutada erakorralised valimised³³.

Esimese kolme punkti korral peab erakorralised valimised välja kuulutama, viimase korral võib seda teha.

Kokkuvõtteks võib öelda, et Riigikogu võib pidada sõltumatuks – Riigikogu Kantsleil töötajate ametisse nimetamisega seotud väikesed piirangud ning politsei Riigikokku sisenemisega seonduvate eeskirjade puudumine ei ole sõltumatust takistavateks teguriteks.

Sõltumatus (praktika)

Tulemus: **75/100**

Kõiki eelmises lõikes loetletud õigusi kaitstakse ka praktikas: Riigikogu vastutab ametisse nimetamise, päevakorra, istungite ja saadiku puutumatuse äravõtmise eest. Pärast iseseisvuse taastamist 1991. aastal ei ole erakorralisi valimisi toimunud. Seadusandliku

25 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 76.

26 Riigikogu liikme staatuse seaduse § 18.

27 Kriminaalmenetluse seadustiku § 377.

28 Õiguskantsleri ettekanne Riigikogus 5.04.2012. oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettepanek_nr_14_riigikogule_riigikogu_liikme_immuniteedimenetlusest.pdf

29 Vt eelnõu 215 SE I. www.riigikogu.ee/?page=eeelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1491611&u=20120510203819

30 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 89.

31 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 105.

32 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 119.

33 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 97.

võimu töösse ei ole tegelikult põhjendamatult sekkutud.

Suurema osa seaduseelnõudest algatab Valitsus ning nende algatuste osakaal on järjestikuste valimistega üha suurenenud. See on tekitanud ühiskonnas arvamuse, et Riigikogu on vaid valitsuse kummitempel, kes võtab seadusi ja õigusakte vastu neid tegelikult kaalumata ning omapoolset panust andmata³⁴. Tegelikult ei saa eelnõude algatamise proportsiooni otseselt pidada Riigikogu sõltumatuse riivamiseks täitevvõimu poolt. Antud asjaolu tuleneb juba eelnevalt mainitud administratiivse võimekuse probleemist. Riigikogul puudub täitevvõimuga võrreldav ressurss seadusloomeks ja seega koostatakse enamik eelnõusid täitevvõimu poolt. Vähene proaktiivsus seadusloomes ei tähenda ilmtingimata aga, et Riigikogu ei annaks hinnangut täitevvõimu koostatud eelnõudele ning ei teeks vajadusel muudatusi. Teatud juhtudel kaalub Riigikogu eelnõusid küllaltki põhjalikult (nt eelnõud 286 SE³⁵ ja 599 SE³⁶) ning teeb valitsuse eelnõudesse märkimisväärseid muudatusi³⁷.

Valitsuse algatatud seaduseelnõude osakaal³⁸

Riigikogu (aastad)	Vabariigi Valitsuse algatatud seaduseelnõude osakaal
IX Riigikogu (1999–2003)	64,6%
X Riigikogu (2003–2007)	70%
XI Riigikogu (2007–2011)	75,4%

Läbipaistvus (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, millega tagatakse, et üldsus saab taotleda asja- ja ajakohast teavet seadusandliku võimu tegevuste ja otsustusprotsessi kohta?

Tulemus: **75/100**

Seadusandliku võimu töö on avatud ja juurdepääsetav – istungid on üldsusele avatud ning neid saab jälgida; lisaks on Riigikogu esimehe loal lubatud ka salvestiste tegemine ning tele- ja raadioülekanded³⁹. Istungid võib kahekolmandikulise häälteenamusega

34 Tallo 8.09.2011, Laanet 17.10.2011.

35 Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus.

36 Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus.

37 Vaher 10.08.2011, Pomerants 16.08.2011.

38 Andmed on kättesaadavad Riigikogu veebilehel: riigikogu.ee/index.php?id=31542

39 Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 59.

kuulutada kinniseks ning see otsustatakse iga päevakorraküsimuse kohta eraldi⁴⁰. Kõik Riigikogu istungid stenografeeritakse ja protokollitakse ning protokollid ja hääletustulemused avalikustatakse, avalikud istungid transleeritakse Riigikogu teistesse ruumidesse⁴¹. Komisjoni istungid on tavaliselt kinnised, kuid komisjon võib otsustada need avalikuks kuulutada⁴². Istungid protokollitakse ning protokollid avalikustatakse. Ajakirjanikele ei ole kehtestatud piiranguid Riigikogu tegevuse kajastamise osas.

Nii Riigikogu kui ka komisjonide istungite päevakord on avalik – seadusega ei sätestata sõnaselgelt, et need tuleb veebilehel avalikustada, kuid liikmetele päevakorra teatavakstegemise osas on kehtestatud selged tähtajad⁴³. Seaduseelnõud tuleb avalikustada⁴⁴. Teiste komisjonide (eri-, uurimis- ja probleemkomisjonid) aruanded on rohkem reguleeritud: aruandlust reguleerib seadus või komisjoni asutamisotsus⁴⁵. Need on ainukesed eeskirjad, millega reguleeritakse komisjonide aruandlust Riigikogule. Lisaks peavad Riigikogu liikmed esitama majanduslike huvide deklaratsioonid, mis avaldatakse Riigi Teatajas⁴⁶. Kui asutused on kohustatud kodanike kirjadele ja teabenõuetele vastama, siis Riigikogu liikmetel selline kohustus puudub⁴⁷. Üldiselt on Riigikogu töö kohta piisavalt teavet, kuid alalisi komisjone käsitleva teabe kättesaadavust võiks parandada.

Läbipaistvus (praktika)

Millisel määral saab üldsus praktikas taotleda asja- ja ajakohast teavet seadusandliku võimu tegevuste ja otsustusprotsessi kohta?

Tulemus: **75/100**

Peamiselt teavitatakse üldsust Riigikogu veebilehe ja meediale suunatud tegevuste kaudu. Kõige täielikuma ülevaate saab veebilehelt, mis võimaldab vaadata Riigikogu istungeid reaalsajas⁴⁸ ning juurdepääsu erinevale teabele (nt protokollid, otsused, seaduseelnõud, statistika Riigikogu ja selle üksikliikmete kohta, eelarve- ja majandusaasta aruanded, komisjonide aruanded, Riigikogu Toimetised, erinevad ülevaated jne). Riigikogu istungeid võib jälgida ka istungisaali rõdult.

40 Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 60.

41 Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 61.

42 Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 36.

43 Riigikogu istungite päevakord tehakse teatavaks eelneva töönädala lõpuks (Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 54).

44 Avaliku teabe seaduse § 28.

45 Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse §-d 19–21.

46 Korruptsioonivastase seaduse § 15.

47 Märjukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse § 2.

48 Teatud istungeid on võimalik reaalsajas vaadata ka riigitelevisioonist.

Vastutus (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, millega tagatakse, et seadusandlik võim peab oma tegudest aru andma ja nende eest vastutama?

Tulemus: **75/100**

Põhiseaduslikkuse järelevalvet seadusandliku võimu üle teostab Riigikohus Vabariigi Preidendi või Õiguskantsleri ettepanekul. Samuti on teatud tingimustel põhiseaduslikkuse järelevalve algatamiseks õigus ka kohtutel ning kohalikel omavalitsustel⁴⁹. President võib jätta seaduse välja kuulutamata, kui leiab, et see on vastuolus põhiseadusega – kui Riigikogu keeldub seejärel seaduse muutmisest, võib Vabariigi President pöörduda Riigikohtu poole ettepanekuga tunnistada seadus põhiseadusega vastuolus olevaks⁵⁰. Sarnane menetluskord kehtib ka Õiguskantsleri puhul – kui ta leiab, et (täidesaatva või seadusandliku riigivõimu või kohaliku omavalitsuse) üldise kehtivusega õigustloov akt on põhiseaduse või seadusega vastuolus ning asjakohane asutus ei ole seda 20 päeva jooksul muutnud, teeb ta Riigikohtule ettepaneku tunnistada see akt kehtetuks⁵¹.

Kaasamine kuulub siiani soovitatavate, mitte kohustuslike tegevuste hulka – komisjoni esimehel on õigus kutsuda valitsusasutuste ametnikke ja teisi isikuid komisjoni koosolekutel osalema⁵². Kaasamise hea tava⁵³ suunised ei ole siduvad; lisaks on ebaselge, kellele need eeskirjad suunatud on, kuigi nende üldist iseloomu arvestades võiks neid kasutada nii seadusandlik kui ka täidesaatev võim. Kuna avaliku teabe seadusega⁵⁴ nõutakse seaduseelnõude avalikustamist, on üldsusel võimalik nii teavet saada kui ka sellele reageerida. Kui põhiseaduslikkuse järelevalve välja arvata, siis Riigikogu või selle liikmete suhtes esitatud kaebusi reguleerivad eeskirjad puuduvad – nagu eelmistes lõigetes märgitud, ei kanna Riigikogu liikmed õiguslikku vastutust hääletamise ja Riigikogus tehtud avalduste eest ning nende puutumatuse saab kriminaalmenetluse läbiviimiseks ära võtta üksnes Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul ja Õiguskantsleri ettepanekul.

Kuigi Riigikogu vastutusmehhanismid on põhiseaduslikkuse järelevalve osas piisavad, oleks täpsematest avalikku arutelu käsitlevatest eeskirjadest tervele ühiskonnale kasu.

49 Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 9 ja § 7.

50 Põhiseaduse § 107.

51 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142.

52 Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 36.

53 „Kaasamise hea tava”. Kätesaadav järgmisel veebilehel:

www.valitsus.ee/et/riigikantslei/valitsuskommunikatsioon/kaasamine/kaasamise-hea-tava

54 Avaliku teabe seaduse § 28.

Vastutus (praktika)

Millisel määral peavad seadusandlik võim ja selle kandjad praktikas oma tegudest aru andma ja nende eest vastutama?

Tulemus: **75/100**

Puuduvad värsked süstemaatilised uuringud selle kohta, kui hästi ja millisel viisil Riigikogu avalikkust ja huvigruppe aruteludesse kaasab. Üldisemas kaasamispraktikaid analüüsivas uuringus märgiti, et huvirühmad on aruteludesse kõige vähem kaasatud mõjuhindamise etapis ja Riigikogu menetlustes⁵⁵. Komisjonide istungitesse kaasatakse siiski sageli ka asja-kohaseid avalikke teenistujaid⁵⁶ ning spetsialiste väljastpoolt avalikku sektorit.

Riigikogu tööd käsitlevale teabele on juurdepääs veebilehekülje kaudu küllaltki hea – kättesaadavad on seaduseelnõud, komisjonide koosolekute ja Riigikogu istungite protokollid ning üksikasjalikum teave Riigikogu liikmete tegevuste kohta (nt algatatud seaduseelnõud, küsimused, hääletamised jne). Lisaks esitavad erikomisjonid Riigikogule aastaaruanded, milles analüüsitakse komisjoni tegevust.

Vabariigi Presidendi või Õiguskantsleri algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus ei ole tavaline, kuid vajaduse korral seda kasutatakse: Riigikohtu statistika näitab, et 2008.–2010. aastal algatas Õiguskantsler või Vabariigi President põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse kuuel korral⁵⁷. Riigikogu on alati kasutanud oma õigust tühistada Riigikogu liikme puutumatus, kui selleks on ettepaneku teinud Õiguskantsler: on olnud mitmeid juhtumeid, kus Riigikogu on andnud loa kriminaalmenetluseks.⁵⁸ Viimane Riigikogu liiget puudutav süüdimõistmiseni jõudnud⁵⁹ korruptsioonijuhtum oli seotud Riigikogu liikme ja endise keskkonnaministri Villu Reiljani saadikupuutumatusse äravõtmisega 2008. aastal.⁶⁰

Kuigi Riigikogu vastutusmehhanismid toimivad küllaltki hästi, on peamisteks probleemideks avalikkuse kaasamine ja otsuste selgitamine üldsusele.

55 Praxis, IBS 2010. „Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs”, lk 51.

56 Vaher 10.08.2011, Pomerants 16.08.2011.

57 Statistika on kättesaadav järgmisel veebilehel: www.nc.ee/?id=79

58 Varasemad juhtumid on näiteks: Heiki Kranich (1996), Siim Kallas (1998), Jaanus Tamkivi (2005), Margus Hanson (2005). Hansonil puhul jõudis kohus ka süüdimõistva otsuseni riigisalaadusi sisaldanud dokumendi kaotuse eest.

59 Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 2010. a 26. mai otsus kriminaalasjas 3-1-1-22-10.

60 Õiguskantsleri ettepanek anda nõusolek Riigikogu liikmelt Villu Reiljanilt saadikupuutumatusse äravõtmiseks ja tema kohta süüdistusakti koostamiseks. 20.03.2008.

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed (seadus)

Millisel määral on olemas mehhanismid, millega tagatakse seadusandliku võimu kandjate korruptsiooni ärahoidmine?

Tulemus: **50/100**

Riigikogu liikmetele ei ole eraldi käitumis- ega eetikakoodeksit, kuigi idee koodeksi loomiseks on korduvalt välja pakkunud nii ühing Korruptsioonivaba Eesti kui ka ajaleht Äripäev⁶¹. Samuti on koodeksi loomise üle debateeritud meedias ning sel teemal on võtnud sõna ka Vabariigi President⁶² ja oma põhimõttelise nõusoleku koodeksi loomiseks on andnud ka Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon. Vaatamata sellele ei ole Riigikogu koodeksi loomise suhtes otsust langetanud ning saadikute huvi eneseregulatsiooni tõhustamise vastu on olnud pigem leige.

Peamised korruptsiooni ennetamisele suunatud meetmed Riigikogu liikmete puhul on korruptsioonivastane seadus ning mõned sätted Riigikogu liikme staatuse seaduses. Need seadused hõlmavad majanduslike huvide deklaratsioone ja nende avalikustamist, huvide konflikti, kingitusi ning Riigikogu liikme töö kõrvalt tehtavat lisatööd (ei tohi olla üheski teises riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuses, tegevteenistuses sõjaväelane). Mitu aspekti on täielikult reguleerimata, sealhulgas nn külalislahkus (nt lõunasöögi ostmine ärimähe poolt), lobitöö, ametist lahkumisele järgnevad piirangud, ametliku puhkuse puudumine ning istungite ajal puhkuseraisidel käimine. Puudub ka spetsiaalne järelevalveorgan (nt vastav Riigikogu komisjon), mis tegeleks Riigikogu liikmete aususe ja eetikanõuete rikkumistega. On küll olemas erakondade aukohtud, kuid nende hinnangud ei ole erakondade ülesed ja seega ei saa neid vaadelda kui tõsiseltvõetavat alternatiivi spetsiaalsele järelevalveorganile.

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed (praktika)

Millisel määral on praktikas tagatud seadusandliku võimu kandjate korruptsiooni ärahoidmine?

Tulemus: **50/100**

Kuna seadusandliku võimu puhul on korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed

61 Malmberg, K., 27.01.1998, „Riigikogu vaidleb eetikakoodeksi loomise üle”, Eesti Päevaleht, www.epl.ee/artikkel/30264; Mandel, M., 22.06.2007, „Kuluhüvitis halb, eetikakoodeks hea”, Äripäev Online, www.ap3.ee/?PublicationId=31503ED6-39D4-4163-9D98-74AA1E3959CE&code=3624/arv_artikkel_362401; Sarnet, T., 19.03.2010, „Tarmo Mänd – diilimees riigimehe maski taga”, Õhtuleht, www.oh tuleht.ee/index.aspx?id=371227

62 Ilves, T. H., 10.05.2012, „Ilves: eetikakoodeksi parlamendile saab koostada ainult parlament ise”. Postimees Online, www.postimees.ee/837006/ilves-eetikakoodeksi-parlamendile-saab-koostada-ainult-parlament-ise.

küllaltki pinnapealsed, on nende rakendamise tõhusust raske hinnata. Nii nagu teistegi avaliku sektoriga seonduvate sammaste puhul, on majanduslike huvide deklaratsioonide kontroll puudulik: korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon kontrollib peamiselt nõutud teabe esitamist ning mitte selle õigsust. Majanduslike huvide deklaratsiooni avalikustamise nõuet järgitakse ning mõnikord on selle tulemuseks meedia kontroll. Kuna Riigikogu liikmete küsitava käitumise (nt nn elamislubade skandaal⁶³) kohta on meedias olnud mitmeid näiteid, tuleks eetikakoodeks või käitumisjuhend luua ning jõustada.

Järelevalvefunktsioon

Millisel määral teostab seadusandlik võim tõhusat järelevalvet täitevvõimu üle?

Tulemus: **50/100**

Õigusliku raamistiku osas on Eesti Riigikogu piisavalt suutlik (komisjonid, õigus nõuda teavet jne), et teostada järelevalvet täitevvõimu üle. Nende õiguste rakendamise kontrollimise tõhusus on aga pigem madal. Riigikogul on õigus luua erinevaid komisjone, kellel on õigus nõuda andmeid ning kutsuda komisjoni istungil osalema valitsusasutuste ametnikke ja teisi isikuid⁶⁴. Riigikogul on õigus kontrollida riigieelarvet selle igas etapis ning Riigikontroll peab igal aastal esitama aruande selle kasutamise kohta. Ühtlasi on Riigikogul õigus nõuda kõikidelt asutustelt teavet, Riigikogu nimetab ametisse riigikontrolöri ja õiguskantsleri, võib avaldada umbusaldust ministri või Vabariigi Valitsuse vastu, esitada Riigikogu istungil küsimusi peaministrile ja ministritele jne. Samuti on riigikogu liikmetel õigus esitada kirjalikke küsimusi Vabariigi Valitsusele või selle liikmele, Eesti Panga Nõukogu esimehele, Eesti Panga presidendile, riigikontrolöridele ja õiguskantslerile.⁶⁵ Riigikogu ei osale peaaegu üldse valitsusasutuste juhtide ametisse nimetamises, mida teeb tavaliselt minister või Vabariigi Valitsus, ka ei nimeta Riigikogu ametisse Vabariigi Valimiskomisjoni esimeest, kelle valivad komisjoni liikmed.

Kuigi kõiki nimetatud täitevvõimu järelevalvefunktsiooni võimalusi kasutatakse, on nende mõju küsitav. Selle probleemi põhjuseks võib esiteks pidada abipersonali puudust, mis seab piirangud küsimustele, millega Riigikogu liige suudab kursis olla ja jõuab tegeleda. Teiseks on täitevvõimu üle teostatava järelevalve nõrkuse põhjuseks täitevvõimu domineerimine ning järelevalvefunktsiooni traditsiooni puudumine: näib, et Riigikogu

63 Kärmas, M., Kage, R. 30.11.2011, „Eesti isamaalised poliitikud hangivad Vene miljonäridele elamislube“ ERR Uudised. uudised.err.ee/index.php?06240113

64 Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 22.

65 Vt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 147.

ei mõista oma võimu ja olulisust täitevvõimu järelevalvefunktsiooni täitmisel⁶⁶. Sellele probleemile on tähelepanu juhtinud ka õiguskantsler⁶⁷.

Õigusreformid

Millisel määral tähtsustab seadusandlik võim korruptsioonivastast võitlust ja head haldust?

Tulemus: **25/100**

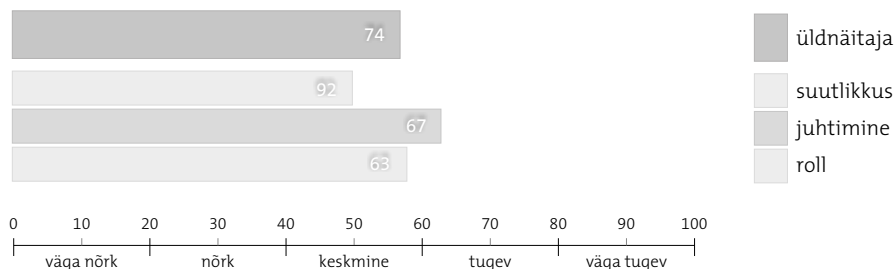
Uute seaduseelnõude koostamisega tegeleb reeglina täitevvõim – valitsus algatab umbes 74% kõikidest seadustest või muudatustest, Riigikogu roll on seadusloomes seega olnud pigem väike. Kõige kiireloomulisemaid uusi õigusakte – avaliku teenistuse seadust ja korruptsioonivastast seadust – on Riigikogus mitmel korral arutatud⁶⁸, kuid neid ei ole siiani vastu võetud. Samuti jätab soovida Riigikogu valmidus eneseregulatsiooniks. Seda illustreerib nii erakondade rahastamist ja selle kontrolli reguleerivate õigusaktide nõrkus kui ka asjaolu, et niigi nõrka erakondade rahastamise järelevalve süsteemi on Riigikogu veelgi nõrgendatud keelatud annetuse vastuvõtmise kriminaliseerinud karistusseadusliku sätte tühistamisega⁶⁹.

66 Tallo 8.09.2011, Laanet 17.10.2011, Vaher 10.08.2011, Pomerants 16.08.2011.

67 Vt Õiguskantsleri ettekanne järelevalve teostamisest õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse, põhiõiguste ja vabaduste järgimise üle ning õiguskantsleri tegevusest ennetusasutusena. 11.10.2011. www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenoqramm&date=1318316700#pk8972

68 Mõlemad eelnõud langesid 2011. aastal Riigikogu menetlusest välja seoses Riigikogu koosseisu volituste lõppemisega.

69 Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. Vastu võetud 25.11.2010.



Kokkuvõte

Käesoleva peatüki raames käsitletakse peamiselt riigi kõrgeimat täidesaatva võimu asutust – Vabariigi Valitsust ning selle juures tegutsevat Riigikantseleid. Täidesaatev võim on korruptsioonivastase tegevuse suhtes näidanud üles suuremat huvi kui seadusandlik võim, võttes vastu korruptsioonivastase strateegia ning käsitledes korruptsiooni koalitsioonileppe ühe prioriteedina. Täidesaatev võim domineerib nii korruptsioonivastases tegevuses kui ka üldises poliitikaloomes. Siiski ilmnevad teatud puudused. Esiteks on parlamentaarne kontroll täitevvõimu üle pigem nõrk, eelkõige võrreldes teiste kontrollivormidega, nagu kohtuvõim, Õiguskantsler ja Riigikontroll. Teiseks on juba aastaid päevakorras olnud mitmed seaduseelnõud, et tõhustada üldist avaliku sektori juhtimist ja korruptsiooni ennetusele suunatud meetmeid (avaliku teenistuse seadus ja korruptsioonivastane seadus), kuid neid ei ole veel vastu võetud. Kolmandaks ei ole Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastase strateegia ning üldise korruptsiooniennetusliku tegevuse täitmine olnud alati järjepidev ja keskselt tugevalt koordineeritud. Neljandaks, sidusrühmade kaasamist peetakse küll heaks tavaks, kuid see ei ole poliitikaprotsessis kohustuslik etapp. Viiendaks on korruptsioonivastane tegevus olnud peamiselt suunatud avalikule teenistusele, mitte poliitikute endiga seotud korruptsiooniriskidele. Samas näitavad poliitilise korruptsiooni piirimal olevad juhtumid selget vajadust terviklikumate korruptsiooni ennetamisele suunatud meetmete järele.

Struktuur ja organisatsioon

Täidesaatev riigivõim kuulub Eestis Vabariigi Valitsusele¹. Riigipead ehk Vabariigi Presidenti ei peeta tavaliselt täitevvõimu osaks – tal on pigem esindusfunktsioon, tema poliitiline võim on piiratud ning ta tegutseb vahemehena seadusandliku, täitev-

1 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 86.

ja kohtuvõimu vahel². Riigikogu annab peaministrikandidaadile volitused Vabariigi Valitsuse moodustamiseks,³ kandidaadi esitab Vabariigi President⁴. Vabariigi Valitsus koosneb peaministrist ja 12 ministrist. Kuna on vaid 11 ministeeriumi,⁵ määratakse kaks ministrit – siseminister ja regionaalminister – tegelikult samasse ministeeriumisse ehk Siseministeeriumisse.

Eesti valitsus on koalitsioonivalitsus ning peamine põhjus uue valitsuse moodustamiseks on olnud koalitsiooni lagunemine. 1990. aastate algusest alates on vaid üks valitsus suutnud võimule jääda kogu valitsemisperioodiks (2007–2011) – mõned vaidlustavad seda asjaolu, kuna 2009. aastal koalitsiooni koosseis muutus (Sotsiaaldemokraatlik Erakond lahkus koalitsioonist), kuid ametlikult valitsus tagasi ei astunud. Sama ehk Reformierakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu koalitsioon jätkas ka pärast 2011. aasta Riigikogu valimisi.

Vabariigi Valitsuse üldise halduse, selle istungite, strateegilise juhtimise ja ELi asjade koordineerimise ning valitsuse tööprogrammide kontrolli eest vastutab Riigikantselei. Riigikantselei esimehel ehk riigisekretäril on õigus valitsuse istungitel osaleda ja sõna võtta⁶.

Hindamine

Vahendid (praktika)

Millisel määral on täitevvõimul olemas piisavad vahendid oma kohustuste täitmiseks?

Tulemus: **75/100**

Üldiselt võib öelda, et Vabariigi Valitsuse käsutuses on piisavad vahendid. Tehnilised (eelkõige IT) vahendid on olnud järjestikuste valitsuste prioriteetide hulgas ning seega on eri võrguressursse ja andmebaase aastate jooksul arendatud (nt elektroonilised süsteemid seaduseelnõude ja ELi regulatsioonide haldamiseks, kõikehõlmavad asutuste veebilehed jne). Teiste aspektide osas määrab vahendite eraldamise suures osas valitsuse/Riigikogu/koalitsiooni nn õhukese riigi ideoloogia, mis tähendab halduskulude minimaliseerimist ja madalaid makse.

Ministrite käsutuses on tavaliselt väike (enamasti kuni viiest inimesest koosnev) poliiti-

2 „Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne” 2008, lk 474.

3 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 65.

4 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 89.

5 Põllumajandusministeerium, Kultuuriministeerium, Kaitseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Rahandusministeerium, Välisministeerium, Justiitsministeerium, Sotsiaalministeerium, Keskkonnaministeerium ning Siseministeerium (Vabariigi Valitsuse seaduse §-d 3 ja 49¹).

6 Vabariigi Valitsuse seaduse §-d 77, 97 ja 81.

kanõunike rühm, kes tuleb ja läheb koos ministriga. Lisaks on ministrite käsutuses sisuliselt ka ministeeriumite alalised ametnikud ning seetõttu on ministeeriumid poliitilise analüüsi ja seaduseelnõude koostamise osas Riigikoguga võrreldes märkimisväärselt suutlikumad. Ministeeriumite ametnike töökoormus on ELi õigusloomeprotsessis osalemise tõttu suurenenud, kuid avalike teenistujate arvu ja nende palkade vähendamiseks avaldatakse tugevat avalikku ja poliitilist survet.

Ministrite palk on alates 2012. aasta jaanuarist koefitsiendi ning seadusega sätestatud kõrgema astme ametnike kõrgeima palga 5200 eurot kuus korrutis⁷. Mitu ministeeriumit on 2008.–2009. aasta eelarvekärbete tõttu pidanud oma ametnike palku vähendama või vabad ametikohad rahaliste vahendite säästmiseks täitmata jätma.

SUUTLIKKUS

Sõltumatus (seadus)

Millisel määral on täitevvõim seaduse kohaselt sõltumatu?

Tulemus: **100/100**

Põhiseadus sätestab võimude lahususe ja tasakaalustatuse seadusandliku, täitev- ja kohtuvõimu tegevuse alusena⁸. Täidesaatvat riigivõimu piirab kohtu- ja seadusandlik võim. Kohtuvõim kontrollib täitevvõimu halduskohtute ja põhiseaduslikkuse järelevalve kaudu; Riigikogul on õigus anda volitused Vabariigi Presidendi määratud peaministrikandidaadile Vabariigi Valitsuse moodustamiseks ja vajadusel ka valitsusele umbusaldust avaldada. Üldiselt peavad kõik valitsuse otsused olema põhiseaduse ja seadustega kooskõlas ning seega on valitsuse võim piiratud. Need Vabariigi Valitsusele kehtivad piirangud ei ole siiski liialt suured ega ka põhjendamatud.

SUUTLIKKUS

Sõltumatus (praktika)

Millisel määral on täitevvõim praktikas sõltumatu?

Tulemus: **100/100**

Puuduvad näited seadusandliku võimu või sõjaväe põhjendamatust sekkumisest täitevvõimu tegevusse⁹. Pigem on olukord vastupidine – täitevvõimu roll on tegelikult Eesti poliitikas domineeriv. Täitevvõimul on primaarne roll nii ELi institutsioonidega suhtlemisel kui ka ELi regulatsioonide kohalikul tasandil rakendamist toetavas seadusandlikus

⁷ Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus.

⁸ Eesti Vabariigi põhiseaduse § 4.

⁹ Tallo 8.09.2011, Laanet 17.10.2011, Vaher 10.08.2011, Pomerants 16.08.2011.

protsessis. Ühtlasi on täitevvõimul ka kõige tugevam analüütiline võimekus ning parim tugipersonal. Täitevvõimu domineerimist ja iseseisvust illustreerib ilmekalt ka asjaolu, et seadusandliku võimu kontroll on täitevvõimu üle pigem tagasihoidlik.

Läbipaistvus (seadus)

Millisel määral on olemas määruised, millega tagatakse täitevvõimu asjakohaste tegevuste läbipaistvus?

Tulemus: **100/100**

Täitevvõimu läbipaistvuse õiguslikku raamistikku reguleerivad avaliku teabe seadus, Vabariigi Valitsuse seadus ning Vabariigi Valitsuse reglement. Seaduseelnõude avaldamiseks, ELi õigusaktide kooskõlastamiseks ja ülevõtmiseks,¹⁰ valitsuse istungite päevakordade ja protokollide salvestamiseks jne kasutatakse eri andmebaase ja veebilehti. Vabariigi Valitsuse istungid on kinnised, kui valitsus ei otsusta teisiti¹¹. Istungid protokollitakse ning protokollid avalikustatakse Vabariigi Valitsuse veebilehel¹² hiljemalt protokollil allakirjutamisele järgneval tööpäeval¹³. Eelarved ning majandusaasta aruanded avalikustatakse asjakohaste asutuste veebilehtedel¹⁴. Kõik ministrid peavad esitama oma majanduslike huvide deklaratsioonid, mis tuleb avaldada Riigi Teatajas¹⁵ ja mille kontrollimise õigus on korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjonil.

Läbipaistvus (praktika)

Millisel määral on täitevvõimu tegevused praktikas läbipaistvad?

Tulemus: **75/100**

Valitsuse tegevusega seonduva teabe tegelikku kättesaadavust võib pidada heaks – seaduseelnõude andmebaas on üldsusele kättesaadav, Vabariigi Valitsuse istungite protokollid ja salvestised (sealhulgas ka otsused ning eriarvamused) avalikustatakse veebilehtedel. Valitsuskabineti nõupidamiste protokollid ei ole avalikud, v.a päevakord. Eelarved ja majandusaasta aruanded avalikustatakse asutuste (st ministeeriumite, Riigikantselei) veebilehtedel; põhjalikum teave riigieelarvete kohta on kättesaadav Rahandusministeeriumi veebilehel, aastaaruannete ning nende auditite kaudu ka Riigikontrolli veebilehel.

10 Seaduseelnõude andmebaas. eelnoud.valitsus.ee/main#dlgUbfEV

11 Vabariigi Valitsuse seaduse § 18.

12 Vabariigi Valitsuse seaduse § 20. Protokollid on kättesaadavad valitsus.ee/et/uudised/istungid

13 Vabariigi Valitsuse reglemendi § 19.

14 Avaliku teabe seaduse § 28.

15 Korruptsioonivastase seaduse § 15.

Siiski ilmneb kaks puudust. Esiteks puuduvad andmed selle kohta, kui sageli või miks jäetakse rahuldamata teabenõuded. Andmekaitse inspeksioon on täheldanud nõuete rahuldamata jätmise vaidlustamise märkimisväärselt suurenemist (üle viie korra alates 2007. aastast)¹⁶. Teiseks sisaldavad valitsuse veebilehed tavaliselt vaid üldiseid selgitusi põhiülesannete ja pakutavate teenuste (nt lubade taotlemise) kohta ning korduma kipuvate küsimuste alajaotust. Mõnel veebilehel (sealhulgas Vabariigi Valitsuse, Riigikogu, Õiguskantsleri, Riigikontrolli ning kõikide ministeeriumide (v.a üks erand) veebilehtedel) on teave kättesaadav kolmes keeles (eesti, inglise, vene), teistel vaid esimeses kahes keeles (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium). Lisaks võimaldab keskvalitsuse veebileht eesti.ee kiiret juurdepääsu eri asutustele ja teenustele. Arvestades suurt vene keelt kõnelevat sihtgruppi tuleks asutuste veebilehti aga põhjalikumalt analüüsida ning võrrelda eesti ja vene keeles pakutavat teavet. Veebilehed võivad mõnikord olla segadusttekitavad, neil olevad andmed raskesti leitavad ning õigusaktid on sageli lihtnimese keelde „tõlkimata”.

Vastutus (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, millega tagatakse, et täitevvõimu kandjad peavad oma tegudest aru andma ja nende eest vastutama?

Tulemus: **75/100**

Täitevvõim vastutab mitmete institutsioonide ees. Esiteks rakendatakse Riigikogu kontrolli järgmiselt: peaminister ja ministrid peavad kas Riigikogu ees või kirjalikult vastama Riigikogu liikmete esitatud arupärimistele ning osalema Õiguskantsleri ja Riigikontrolöri esitatud aruannete ja auditite aruteludel¹⁷. Teiseks vastutab täitevvõim kohtute ees: mis tahes otsuse (üksikakti) või üldakti võib halduskohtus vaidlustada ning lisaks teostab Õiguskantsler põhiseaduslikku järelevalvet kõikide üldkehtivate õigusaktide üle¹⁸. Kolmandaks toimivad vastutusmehhanismidena ka Õiguskantsleri ja Riigikontrolli poolt teostatav kontroll ning aruanded Riigikogule. Nimetatud kontrollimeetodeid arutatakse üksikasjalikumalt asjakohastes peatükkides. Neljandaks vastutab täitevvõim üldsuse ees selle teavitamise kaudu valitsuse tegevusest, põhjendades oma otsuseid jne¹⁹. Avalikud arutelud ei ole seadusega nõutud (v.a kohustuslik kooskõlastamise voor ministeeriumites, kaasates mõnikord ka kohalike omavalitsuste esindusorganisaatsioone), kuid Vabariigi Valitsuse reeglendis²⁰ ning kaasamise hea tava suunistes²¹ soovitatakse neid vaid hea tavana.

16 Statistika on kättesaadav www.aki.ee/est/?part=html&id=23

17 Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse §-d 139–148.

18 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142.

19 Koik haldusaktid tuleb põhjendada (haldusmenetluse seaduse § 56).

20 Vabariigi Valitsuse reeglendi § 4.

21 „Kaasamise hea tava”, valitsus.ee/et/riigikantselei/kaasamine-ja-mojude-hindamine/kaasamise-hea-tava

Vastutus (praktika)

Millisel määral teostatakse praktikas tõhusat järelevalvet täitevvõimu tegevuse üle?

Tulemus: **50/100**

Vastutusmehhanismide tõhusus erineb praktikas suurel määral. Avalikustamisele kuuluv teave on ka praktikas avalik (aruanded, auditid, päevakorrad jne). Nii nagu seadusandlikku võimu käsitlevas peatükis järeldatud, on seadusandlik kontroll eri põhjustel üsna nõrk ja ebatõhus. Kuigi Riigikogule esitatakse kõik Riigikontrolli auditid ja Õiguskantsleri aruanded, ei suuda Riigikogu tegelikult sundida valitsust nende auditite ja aruannete kohaselt tegutsema ja neis väljatoodud puuduseid likvideerima. Riigikontrolli ja Õiguskantsleri töös takistusi ei ole. Nagu kohtusüsteemi käsitlevas peatükis ilmneb, on kohtusüsteemi kontroll võrreldes Riigikogu kontrolliga sageli tõhusam: kohtute otsuste rakendamisel üldiselt suuremaid probleeme ei esine. Esineb ka selliseid näiteid, kus minister on oma ministeeriumi ja selle valitsemisala suurte probleemide eest vastutuse enda peale võtnud (nt 2009. aastal astus Maret Maripuu sotsiaalministri ametist tagasi)²² ning kus (endised) ministrid on korruptiivsete tegude eest vastutusele võetud (2008. aastal endine keskkonnaminister Villu Reiljan).

2010. aasta analüüsis²³ valitsusasutuste kaasamispraktikate kohta märgiti, et süstemaatiliste ja üldiste kaasamistavade loomiseks ei piisa soovituslikest kaasamise suunistest. Ministeeriumite kaasamistavad erinevad oluliselt ning seega esineb ka sidusrühmade rahulolu osas märkimisväärsed erinevusi, kuid analüüsis järeldatakse, et viimase viie aasta jooksul on olukord siiski märgatavalt paranenud (laiem, tugevam ja tõhusam kaasatus). Huvigrupid on tavaliselt kaasamisest rohkem huvitatud ja protsessis aktiivsemad, kuid täitevvõimu kõrgematel tasanditel (poliitilisel tasandil) ei hinnata kaasamist piisavalt.

Kokkuvõtteks võib öelda, et kaasamise ja seadusandliku võimu poolt täitevvõimu üle teostatava järelevalve osas tuleks teha märkimisväärsed parandusi.

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed (seadus)

Millisel määral on olemas mehhanismid, millega tagatakse täitevvõimu teostajate korruptsiooni ärahoidmine?

Tulemus: **50/100**

Täitevvõimu korruptsiooni ennetamiseks ei ole loodud spetsiaalseid regulatsioone. Nii

22 Varasem näide on kultuuriminister Signe Kivi, kes astus tagasi 2002. aastal.

23 Praxis, IBS 2010. „Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs”, lk 95–97.

nagu teiste avaliku sektori sammaste puhul on ka täitevvõimu korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed hõlmatud korruptsioonivastase seadusega, mis reguleerib huvide konflikti, kingitusi, majanduslike huvide deklareerimist ning Vabariigi Valitsuse liikmete töökoha- ja tegevuspiiranguid. Mitu aspekti on aga piisavalt reguleerimata, sealhulgas külalislahkus, lobitöö, pöördukse-efekt. Väärkäitumisest teavitamist käsitlevaid eeskirju võib siinkohal pidada jällegi sarnaselt muude avaliku sektori institutsioonidega problemaatiliseks.

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed (praktika)

Millisel määral on praktikas tagatud täitevvõimu teostajate korruptsiooni ärahoidmine?

Tulemus: **50/100**

Täitevvõimu teostajate korruptsiooni ärahoidmisega seotud probleemides võib osaliselt süüdistada puudulikku õigusraamistikku ning poliitikute tahtmatust arutada nendega seonduvaid eetikaküsimusi. Täitevvõimu teostajate (või üldisemalt poliitikute) huvide konfliktide või võimu kuritarvitamise kohta puudub põhjalik analüüs, kuid esile võib tuua mõned märkimisväärsed näited (nt rentis endine põllumajandusminister Ester Tuiksoo väidetavalt ärimehelt autot ja korterit turuhinnast odavamalt hinnaga; endine keskkonnaminister Villu Reiljan mõisteti 2010. aastal süüdi Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas kuulunud Rävala pst 8 hoone müügiga seoses). Nii meedia kui ka intervjuude põhjal on selge, et kuulujutte on palju, kuid konkreetseid tõendeid ei ole (eelkõige arvestades ärikontakte, lobitööd, erakondade rahastamist jne). Täitevvõimuga seonduvad näited organisatsioonisisest väärkäitumisest teavitamise kohta puuduvad. Kokkuvõtteks võib öelda, et korruptsiooni ennetamisele suunatud meetmete jaoks on vaja muuta õigusraamistikku ja suhtumist – poliitikud peavad olema rohkem valmis oma eetilisi probleeme arutama ning püüdma õigusraamistikku kas seaduste või eetikakoodeksite abil tõhustada.

Avaliku sektori haldus (seadus ja praktika)

Millisel määral on täitevvõim pühendunud avaliku sektori hea halduse arendamisele ja sellesse kaasatud?

Tulemus: **50/100**

Eesti avaliku sektori haldamine on pigem detsentraliseeritud, iga minister vastutab ise oma poliitikavaldkonna eest ning kooskõlastamine ja koostöö (eelkõige rakendamise etapis) on puudulik. Aastate jooksul on poliitiline järelevalve küll tugevnenud, kuid esineb siiski mitmeid probleeme, mida arutatakse üksikasjalikumalt avalikku sektorit käsitlevas peatükis. Avaliku teenistuse järelevalvet teostatakse ja vastutust kantakse peamiselt eelarve, kuid ka iga-aastaste tööprogrammide ja arengukavade kaudu. Keskised valitsusasutused üldiselt avalike teenuste pakkumist ei koordineeri: ametid ja inspeksioonid võtavad arvesse oma huve, kuid regionaalpoliitilisest seisukohast on üldine koordineerimine puudulik. Kuigi valitsus sätestab prioriteedid eri poliitikavaldkondades (nt koalitsioonileppes / valitsuse tööprogrammis), ei ole need ülesanded sageli selged ja mõnikord on oluliste ja vähemoluliste ülesannete eristamine võimatu.

Järelevalvemehhanismid hõlmavad ministeeriumite kantslerite, asutuste juhtide ja maavanemate ametisse nimetamist. Ohuks peetakse avaliku teenistuse politiseerimist²⁴ – asutuste väiksuse tõttu saab juht mõjutada kogu süsteemi toimimist. Ministrite järelevalvesuutlikkus sõltub ministeeriumi töötajatest (enamik neist töötab alalistel mittepoliitilistel ametikohtadel, kuid on olemas ka väike poliitikanõunike rühm), ministri tugevusest (pärast 2011. aasta valimisi viidi kaks „tugevat” ministrit üle nõrgematesse ministeeriumitesse)²⁵ ning poliitikavaldkonna keerukusest ja ministri enda huvidest (nt vastutab Sotsiaalministeerium kolme laia poliitikavaldkonna eest: sotsiaalpoliitika, tööhõiveküsimused ja tervisepoliitika; olenevalt ministri huvidest ja pädevusvaldkonnast võivad mõned poliitikavaldkonnad areneda teistest vähem).

24 Viimati tõstatati see küsimus seoses maavanematega: toodi esile asjaolu, et kui uus Lääne maakonna maavanema kandidaat ametisse nimetatakse, kuuluvad 14 maavanemat 15-st koalitsioonierakondadesse. Viimase opositsiooniparteisse kuuluva maavanema ametiaeg lõppeb järgmisel aastal. (Valner, S. „Maavanemate vääramatute parteistamine jätkub”, Postimees 15.11.2011. www.postimees.ee/633966/maavanemate-vaaramatu-parteistamine-jatkub)

25 Endine kaitseminister Jaak Aaviksoo Haridus- ja Teadusministeeriumisse ja endine justiitsminister Rein Lang Kultuuriministeeriumisse.

Õigussüsteem

Millisel määral prioritseerib täitevvõim avalikku vastutust ja korruptsioonivastast võitlust?

Tulemus: **75/100**

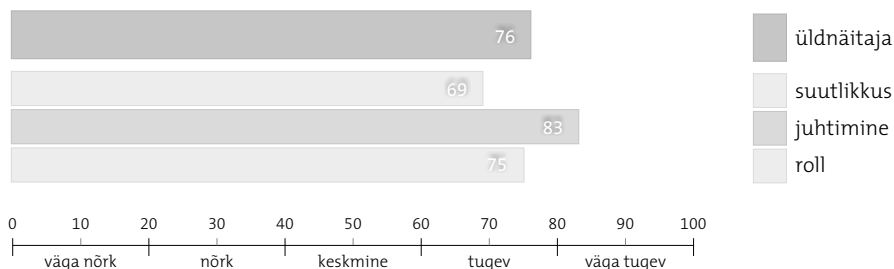
Seadusandliku võimuga võrreldes on täitevvõim olnud korruptsioonivastast poliitikat puudutavatest küsimusest rohkem huvitatud. Alates 2003. aastast on enamik koalitsioonileppeid plaanitavate meetmete hulka lisanud ka korruptsioonivastase tegevuse, mille tulemusel on vastu võetud kaks korruptsioonivastast strateegiat (2003. ja 2008. aastal). Siiski tuleb märkida, et kehtiva korruptsioonivastase strateegia täitmine jätab pigem soovida, kuivõrd igaaastaselt jääb märkimisväärne hulk tegevusi täitmata²⁶. Ühest küljest on see seotud majandussurutise käigus tehtud eelarvekärbetega, teisalt aga erinevate tegevuste täitjaks määratud asutuste vähese tähelepanuga strateegiaga võetud kohustuste suhtes ja tugevat keskset koordineerimist võimaldavate hoobade puudumisega Justiitsministeeriumil strateegia elluviimisaasis. Kuigi Justiitsministeeriumi põhimäärusest tulenevalt on ministeeriumi roll muuhulgas riikliku korruptsioonivastase tegevuse koordineerimine, ei kanna Justiitsministeerium seadusest tulenevat keskset vastutust korruptsiooniennetuslike tegevuste (koolitamine, nõustamine selgitamine jne) elluviimise eest²⁷ ning sellest tulenevalt ei ole ennetustegevus olnud süstemaatiline ja järjepidev.

Pärast 2011. aasta Riigikogu valimisi lisas koalitsioon koalitsioonileppesse korruptsiooniennetust puudutavad meetmed, loetledes selle poliitikavaldkonna prioriteetidena järgmised tegevused: uue korruptsioonivastase seaduse vastuvõtmine, kehtiva korruptsioonivastase strateegia lõpuleviimine ja uue strateegia vastuvõtmine 2013. aastal (fookusega erasektoril ja kohalikel omavalitsustel, aastateks 2013–2020), majandus- ja korruptsioonikuritegude eest süüdi mõistetud isikute vara konfiskeerimissüsteemi ülevaatamine, Kaitsepolitsei uurimisõiguse laiendamine, uue avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmine avaliku teenistuse palgasüsteemi, avalike konkursside ning avaliku ja erasektori vahelise liikumise läbipaistvuse suurendamiseks, tugifunktsioonide tsentraliseerimine. Kuna korruptsioonivastase seaduse ja avaliku teenistuse seaduse eelnõud on päevakorras olnud aastaid, on raske ennustada, millal need lõplikult vastu võetakse. Küll aga väärib mainimist, et uue korruptsioonivastase seaduse eelnõu sai 16.02.2012 heakskiidu valitsuses ning läbis 18.04.2012 esimese lugemise Riigikogus.

26 Näiteks 2010. aastaks planeeritud tegevustest oli täidetud 4 ning osaliselt täidetud või täitmata 6. Vt 2010. aasta täitmisaruanne: www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54221/Aruanne2010.pdf

27 Näiteks on riigihangete seadusest tulenevalt Rahandusministeeriumil kohustus nõustada riigihangete seaduse rakendamise küsimustes ja korraldada riigihangete alast koolitust (RHS § 104 lg 2 p 2).

Kokkuvõtteks võib öelda, et täitevvõim ja Riigikogu enamus on omavahel läbi parteiliste sidemete tihedalt seotud – kohati võib olla raske seadusandliku võimu ja täitevvõimu algatusi eristada. Ametlikult võtab kõik otsused vastu Vabariigi Valitsus (nt korrupsioonivastane strateegia), kuid suurem osa ettevalmistustööst, ideedest ja ülesannetest on pärit avalikult teenistusel.



Kokkuvõte

Eesti kohtusüsteemi võib pidada sõltumatuks, suhteliselt läbipaistvaks ja vastutavaks. Siiski eksisteerib kaks peamist probleemivaldkonda. Esiteks kestev arutelu esimese ja teise astme kohtute haldamise üle: kohtunike täiskogu on 2007. aastal sõnaselgelt öelnud, et kohtusüsteem tuleb täitevvõimust täielikult lahutada, mille tulemuseks on kogu kohtusüsteemi ühtne haldus ja eelarve ning mis muudaks kohtute haldamise nõukoja rolli¹. Senine halduskorraldus võib ohustada nii kohtute sõltumatust kui ka haldamise tõhusust. Sellega seondub ka vahendite piisavuse küsimus, seda eelkõige sageli vahetuvate ja madalama palgaga ametnike ja muu abipersonali osas.

Struktuur ja organisatsioon

Eesti põhiseaduse kohaselt koosneb kohtusüsteem

- 1) maa- ning halduskohtutest: maakohtud (kokku 138² kohtunikku) asuvad neljas maakonnakeskuses³ ning kohtumajad on olemas peaaegu kõikides maakonnakeskustes⁴. Halduskohtud (25 kohtunikku) asuvad neljas keskuses⁵;
- 2) ringkonnakohtutest: kaks ringkonnakohtut⁶ 39 kohtunikuga;
- 3) Riigikohtust,⁷ mis koosneb 19 kohtunikust ning on nii kõrgeim üldise pädevusega kassatsioonikohus kui ka kõrgeim põhiseaduslikkuse järelevalvekohus⁸.

1 Kohtunike täiskogu 2007. aasta 9. veebruari otsus „Kohtusüsteemi arengu põhimõtted”. www.riigikohus.ee/?id=749

2 Kohtunike arvud on esitatud seisuga 8.12.2011.

3 Tallinn, Tartu, Pärnu, Jõhvi.

4 V.a Hiiumaal.

5 Tallinn, Tartu, Pärnu, Jõhvi.

6 Tallinn, Tartu.

7 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 148.

8 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 149.

Üldine kohtute haldamine on jagatud viisil, kus esimese astme ja teise astme kohtuid haldavad Justiitsministeerium ja kohtute haldamise nõukoda⁹ ning Riigikohus vastutab ise oma haldamise eest. Kohtute haldamise nõukoja 11 liikme hulka kuuluvad Riigikohtu esimees, viis kohtunike täiskogu valitud kohtunikku, kaks Riigikogu liiget, Advokatuuri juhatause nimetatud vandeadvokaat, peaprokurör (või tema poolt nimetatud riigiprokurör) ja õiguskantsler (või tema esindaja). Justiitsminister või tema esindaja osaleb menetluses sõnaõigusega¹⁰. Kohtute haldamise nõukoda peab andma oma nõusoleku kohtumajas teenistuses olevate kohtunike arvu määramisel, kohtumajade asukohtade määramisel, kohtu esimehe nimetamisel ja ennetähtaegsel vabastamisel jne¹¹. Justiitsministeerium tegeleb eelarvete, aruandluse, IT, registrite ja statistikaga jne¹². Seaduses sätestatakse ka, et kuigi esimese ja teise astme kohtuasutusi hallatakse Justiitsministeeriumi ja kohtute haldamise nõukoja koostöös, ei ole justiitsministril käsu- ega distsiplinaarvõimu kohtunike suhtes¹³.

Lisaks hõlmab kohtusüsteem mitmeid enesekorralduse eest vastutavaid organeid:

- 1) kohtunike täiskogu, kuhu kuuluvad kõik Eesti kohtunikud ning mille ülesanneteks on muu hulgas kohtunike eetikakoodeksi kinnitamine, kohtute haldamise nõukokku kuuluva viie kohtuniku valimine, distsiplinaarkolleegiumi ja kohtunikueksamikomisjoni liikmete valimine jne¹⁴;
- 2) kohtute üldkogud, kuhu kuuluvad kõik selle kohtu kohtunikud¹⁵ ning kes kinnitavad kohtunike tööjaotusplaani, esitavad justiitsministrile arvamuse kohtu esimehe ametisse nimetamise kohta ning annavad kohtu esimehele soovitusi haldusküsimustes¹⁶;
- 3) distsiplinaarkolleegium, kuhu kuulub 15 kohtunikku (igast astmest viis kohtunikku) ning kes teeb otsuseid kohtunike distsiplinaarsüütegude kohta¹⁷;
- 4) koolitusnõukogu, kuhu kuuluvad igast astmest kaks kohtunikku ning Justiitsministeeriumi, Riigiprokuratuuri ja Tartu Ülikooli esindajad. Nõukogu kinnitab koolitusprogrammid ning kõikidele kohtunikele kohustusliku iga-aastase koolituse programmi¹⁸;
- 5) kohtunikueksamikomisjoni kuuluvad kuus kohtunikku (igast astmest kaks kohtunikku) ning Tartu Ülikooli õigusteaduskonna, Justiitsministeeriumi, advokatuuri ja riigi peaprokuröri määratud liikmed¹⁹. Selle ülesannete hulka kuulub kohtunikukandidaatide soovitamine ning nende edukuse hindamine ja eksamite korraldamine²⁰.

9 Kohtute seaduse § 39.

10 Kohtute seaduse § 40.

11 Kohtute seaduse § 41.

12 Kohtute seaduse § 43, Justiitsministeeriumi põhimääruse p 12.

13 Kohtute seaduse § 39.

14 Kohtute seaduse § 38.

15 Kohtute seaduse § 35.

16 Kohtute seaduse § 36.

17 Kohtute seaduse §-d 93–98.

18 Kohtute seaduse § 44.

19 Kohtute seaduse § 69.

20 Kohtute seaduse §-d 61–68.

Hindamine

Vahendid (seadus)

Millisel määral on olemas seadused, millega tagatakse kohtusüsteemi töötajatele kohased palgad ja tööttingimused?

Tulemus: **75/100**

Kohtunike palk on seadusega sätestatud²¹ ning alates 2012. aasta jaanuarist on see vastava koefitsiendi ning seadusega sätestatud kõrgema astme ametnike kõrgeima palga 5200 eurot kuus korrutis. See indekseeritakse igal aastal inflatsiooni ja sotsiaalmaksu laekumiste alusel; kõik palgad määratakse kõrgeima palga ja vastava koefitsiendi korrutise alusel.²² 2012. aastal vähenesid ka kohtunikele makstavad lisatasud teenistusaastate ja kohtu esimehena töötamise eest ning koos makstava lisatasuga ei tohi kohtuniku palk ületada kõrgema astme kohtu kohtuniku ametipalka.²³ Muu abipersonali (sh kohtusekretäride, konsultantide-nõunike jt) palgamäärad jäävad oluliselt alla kohtunike palkadele, jäädes vahemikku 535-870 eurot²⁴.

Kuigi kohtute eelarve osas miinimumnõuded puuduvad, määrab selle osaliselt eespool nimetatud palgasüsteem. Kuigi riigieelarve võtab vastu Riigikogu, määratakse läbirääkimiste etapis kohtute eelarve kahes osas:

- 1) Riigikohtu eelarve määratakse riigieelarve seadusega²⁵. Tavaliselt peab Rahandusministeeriumiga läbirääkimisi Riigikohtu esimees.
- 2) Esimese ja teise astme kohtute eelarved kinnitab justiitsminister, võttes arvesse kohtute haldamise nõukoja kujundatud seisukohta²⁶. Seega määratakse eelarve Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeeriumi vaheliste läbirääkimiste teel.

Kohtusüsteem osaleb seega nii oma eelarve koostamises kui ka selle eelarvevahendite eraldamise üle otsustamises, kuid Riigikohus on paremas olukorras, kuna ei sõltu Justiitsministeeriumist. Ühelt poolt võib sellist eelarveläbirääkimiste jaotust käsitada kohtusüsteemi sõltumatust vähendavana, teiselt poolt aga võib seda pidada meetodiks, mis kindlustab poliitilise aruandluse rahaliste vahendite kasutamise kohta.

21 Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse §-d 1–3.

22 Riigikohtu esimees – 1,0; Riigikohtu kohtunik – 0,85; ringkonnakohtu kohtunik – 0,75; maa- ja halduskohtu kohtunik – 0,65 (kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus §-d 1–3).

23 Kohtute seaduse § 78.

24 Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus, Vabariigi Valitsuse 30. detsembri 2008. a määrus nr 182 „Riigiteenistujate töötasustamine” Lisa.

25 Riigieelarve seaduse § 1.

26 Kohtute seaduse § 43.

Vahendid (praktika)

Millisel määral on kohtusüsteemil olemas piisavad rahalised vahendid, töötajad ja infrastruktuur, et praktikas tõhusalt toimida?

Tulemus: **50/100**

Üldiselt võib kohtusüsteemi käsutuses olevaid vahendeid pidada heaks: palgad, koolitusvõimalused, IT-süsteemid ja teabevahendid on piisavad. Kohtunike palk on võrreldav teiste kõrgema tasandi avalike teenistujate palgaga²⁷ ning Eesti keskmist palka ja elatustaset (eelkõige väljaspool Tallinna) arvestades on see enam kui piisav²⁸. Probleemina võib esile tuua asjaolu, et kohtunike palk on vandeadvokaatide palgaga²⁹ võrreldes väiksem³⁰. Siiski ei saa palgataset pidada kohtunike korrumpeerumise põhjuseks. Probleemse piirkonnana võib aga esile tuua Ida-Virumaa: kuigi kohtunike palk on sama kui teistes piirkondades, on kohtunikukandidaatide motivatsioon sealsetele vabadele ametikohtadele kandideerimiseks pigem madal. Seega tuleks kaaluda teiste võimalike meetmete kasutuselevõtmist, et kvalifitseeritud kandidaate nimetatud piirkonda meelitada³¹.

Kohtunikele pakutakse häid koolitusvõimalusi nii oskuste arendamise kui ka õiguslase koolitamise osas³². Koolitussüsteem on institutsionaliseeritud (Riigikohtus on olemas osakond, kes tegeleb nii koolituste vajaduste kui ka mõjuhinnangute ja nende korraldamisega), seda on järjepidevalt rahastatud ning see on olnud kohtute igapäevase tööga tihedalt seotud. Lisaks toetab Eestis pakutavaid koolitusvõimalusi ka rahvusvaheline koostöö – teatud õiguslased küsimused võivad olla üsna spetsiifilised ning kuna vaid mõnele Eesti kohtunikule koolituste korraldamine ei oleks otstarbekas, kasutatakse rahvusvahelisi vahetusprogramme³³. Kuna kohtunike koolitussüsteem puudutab vaid väikest hulka inimesi, võiks suurem koostöö kohtu abipersonali, prokuröride, notarite jt koolitamisel olla kasulik³⁴. Kohtunike koolituse strateegias³⁵ on ette nähtud ühtse ja koordineeritud koolitussüsteemi loomine, mille järgi tuleb strateegiaperioodil ühendada

27 Näiteks Riigikohtu esimehe palk on samal tasemel peaministri, Riigikogu esimehe ja presidendi omaga; Riigikohtu kohtuniku palk on samal tasemel õiguskantsleri, Riigikontrolöri ja ministrite omaga; teise astme kohtu kohtuniku palk samal tasemel Riigikogu fraktsioonide ja komisjonide aseesimeeste omaga; maa- ja halduskohtute kohtunike palk samal tasemel Riigikogu liikmete omaga (kõrgemate riigiteenijate palgaastmete seaduse § 3).

28 Ginter 18.10.2011.

29 Krediidinfo andmetel teenivad advokaadid keskmiselt 3000-4700 eurot kuus. Vt. www.epl.ee/news/majandus/advokaadid-teenivad-eesti-keskmisest-kordi-enam.d?id=61145790

30 Liiv 15.06.2011.

31 Ginter 18.10.2011.

32 Liiv 15.06.2011, Ginter 18.10.2011.

33 Riigikohus 2010. „Kohtunike koolitusprogrammi aruanne 2010”. www.riigikohus.ee/vfs/1069/2010%20koolitusaruanne.pdf

34 Ginter 18.10.2011.

35 Kohtunike koolituse strateegia aastateks 2010–2015. www.riigikohus.ee/vfs/944/Kohtunike%20koolituse%20strateegia%202010-2015.pdf

Justiitsministeeriumi juures olev kohtuametnike koolitussüsteem Riigikohtu juures oleva kohtunike koolitussüsteemiga. Praeguseks hetkeks ühtse süsteemi loomiseni jõutud ei ole.

Kohtusüsteemi vahendite osas on kaks nõrgemat aspekti: abipersonaliga seonduvad küsimused ning Justiitsministeeriumi roll esimese ja teise astme kohtute eelarve haldamisel. Kuigi kohtute haldamise nõukojal on haldusküsimustes pigem nõuandev roll, on sellel sageli suurem mõju kui seaduses sätestatud; ühtlasi võib tõstatada küsimuse, kas Riigikohtu ja madalama astme kohtute eelarvete haldamise paralleelstruktuuride loomine on tõhus³⁶. Kuna eelarvet on kasutatud ministeeriumi ja kohtute vahelise võimuvõitluse vahendina³⁷, ei saa olemasolevat süsteemi pidada täielikult rahuldavaks. Abipersonaliga seonduvaid küsimusi võib pidada kõige kiireloomulisemateks: ametnike arv on ebapiisav ning nad vahetuvad sageli, seda eeskätt madala palgataseme tõttu, mis ei ole täidetavaid ülesandeid arvestades kohane³⁸.

Sõltumatus (seadus)

Millisel määral on kohtusüsteem seaduse järgi sõltumatu?

Tulemus: **75/100**

Kohtute sõltumatus on sätestatud nii põhiseaduses (§ 146) kui ka kohtute seaduses (§ 2). Puudub erikaitse põhiseaduse kohtutega seonduva osa muutmise eest³⁹, kuid põhiseaduse, sealhulgas ka kohtuid käsitlevate artiklite muutmist võib pidada pigem keeruliseks⁴⁰.

Kõik kohtunikud nimetatakse ametisse eluaegsetena⁴¹. Kohtute seaduses sätestatakse selged ametialased kriteeriumid (haridus, kogemus), millele eri tasandi kohtunikud peavad vastama⁴².

- 1) Esimese ja teise astme kohtunikud nimetab ametisse Vabariigi President Riigikohtu üldkogu ettepanekul. Kui vabale kohale kandideerib mitu isikut, otsustab Riigikohtu üldkogu, kelle kohta teha Vabariigi Presidendile ettepanek.

36 Liiv 15.06.2011, Ginter 18.10.2011.

37 Näiteks rahaliste lisavahendite saamine, kui edasi lükatud menetluste arvu on vähendatud, täitmata ametikohtade eelarvavahenditega mängimine jne (Liiv 15.06.2011). Samuti täitmata kohtunikukohtade arvelt abipersonali suurendamine, vt kohtute haldamise nõukoja protokoll 16.11.2011 lk 10. www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=56496/60.+protokoll+16.12.2011.pdf.

38 Liiv 15.06.2011, Ginter 18.10.2011.

39 Sellised kaitsemehhanismid kehtivad vaid üldisi sätteid käsitlevale peatükile ning põhiseaduse muutmist reguleerivatele sätetele, mida võib teha vaid rahvahääletuse korras (põhiseaduse § 162).

40 Kohtute seadust ja kohtumenetluse seadusi on võimalik muuta Riigikogu koosseisu hääletamusega (põhiseaduse § 104 p 14).

41 Põhiseaduse § 147; kohtute seaduse § 3.

42 Kohtute seaduse §-d 50–52.

- 2) Riigikohtu kohtunikud nimetab ametisse Riigikogu Riigikohtu esimehe ettepanekul⁴³.
- 3) Riigikohtu esimehe nimetab Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul üheksaks aastaks (vaid üheks ametiajaks, kuid ta võib jääda edasi Riigikohtu kohtuniku ametisse)⁴⁴.

Seega on kõige enam poliitiliselt mõjutatud protsess Riigikohtu esimehe ametisse nimetamine, milles kohtusüsteemil tegelik panus puudub. Teistel juhtudel saab kohtusüsteem liikmekandidaate kontrollida.

Ametisse nimetamise ja ametist vabastamise aususe tagab peamiselt Riigikohus, kes kontrollib kohtunike ametisse nimetamist ja ametist vabastamist enamikul juhtudel, sealhulgas ka sobimatus tõttu ametist vabastamise juhtumeid (seda klauslit võib kasutada üksnes kolme aasta jooksul ametisse nimetamisest)⁴⁵. Kõige vähem kontrolli on kohtutel taas Riigikohtu esimehe ametist vabastamise üle (Vabariigi Presidendi ettepanekul ja Riigikogu otsusega)⁴⁶. Kohtuniku saab ametist tagandada vaid siis, kui tema suhtes on kriminaalasjas (k.a korruptsiooni eest) jõustunud süüdimõistev kohtuotsus või distsiplinaarkolleeegiumi otsus ametist tagandamiseks⁴⁷. Lisaks võib kohtunikule kriminaalasjas süüdistuse esitada ainult Vabariigi Presidendi nõusolekul ja Riigikohtu üldkogu ettepanekul ning Riigikohtu kohtunikele võib kriminaalasjas süüdistuse esitada ainult õiguskantsleri ettepanekul ja Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul⁴⁸.

Kodanikuühiskond osaleb õigusemõistmises määratavate rahvakohtunikenä, kes võivad osaleda esimese astme kuritegude arutamisel esimese astme kohtutes (üks kohtunik, kaks rahvakohtunikku)⁴⁹. Rahvakohtunikele ei kehti mingid ametialased kriteeriumid peale eesti keele oskuse ja sobivate kõlbeliste omaduste ning teatud tegevuslike piirangute⁵⁰. Rahvakoh-tunikud nimetatakse neljaks aastaks ning mitte rohkem kui kaheks järjestikuseks ametiajaks⁵¹. Lisaks on kodanikuühiskonna osalus tagatud ka avalike kohtumenetluse ja avalikustatavate lahenditega, kuigi mõlema suhtes võivad kehtida teatud piirangud⁵².

Seega nähakse liigse mõjutamise vältimise põhitagatistena kohtusüsteemi sõltumatust, kohtunike eluaegset ametisse nimetamist ja ametist tagandamise piiranguid. Kuigi Justiitsministeerium vastutab esimese ja teise astme kohtute haldamise eest (mida võib pidada peamiseks kohtusüsteemi sõltumatust takistavaks teguriks), reguleerib seadus

43 Kohtute seaduse § 55.

44 Kohtute seaduse § 27.

45 Kohtute seaduse § 100.

46 Kohtute seaduse § 99.

47 Kohtute seaduse § 101.

48 Kohtute seaduse § 3.

49 Kriminaalmenetluse seadustiku § 18.

50 Näiteks isikud, kes on kuriteos süüdi mõistetud, kohtu, prokuratuuri või politseiteenistuses, kaitseväeteenistuses, vandeadvokaadid, notarid, poliitilisel ametikohal (nt Riigikogu, valitsuse, kohaliku omavalitsuse liige) jne (kohtute seaduse § 103).

51 Kohtute seaduse § 104.

52 Kriminaalmenetluse seadustiku § 12, halduskohtumenetluse seadustiku § 77. tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 38.

ka kohtute haldamise nõukoja rolli kohtute haldamisel ning sätestab, et ministeeriumil ei ole käsu- ega distsiplinaarvõimu kohtunike suhtes⁵³. Kuivõrd kohtunikuabide pädevusse on antud teatud õigusemõistmisega seotud küsimuste lahendamine, siis on õiguskantsler viidanud asjaolule, et kohtunikuabide palga määrab täidesaatev võim, kui ohule kohtusüsteemi sõltumatus suhtes.⁵⁴

Sõltumatus (praktika)

Millisel määral tegutseb kohtusüsteem ilma valitsuse või teiste osapoolte sekkumiseta?

Tulemus: **75/100**

Üldiselt võib Eesti kohtusüsteemi pidada sõltumatuks. Kõrgeima kohtu põhialus on säilinud üsna stabiilsena, kuigi asjakohaseid kohtute seaduse sätteid on mõnel korral muudetud⁵⁵. Puuduvad näited kohtumenetluste liigsest välisest mõjutamisest – kohtunikke liigse mõjutamise eest kaitsvad regulatsioonid on küll minimaalsed, aga siiski tõhusad. Kuigi meedia poolt tehtud mõned kommentaarid kohtuotsuste kohta on olnud sobimatud (nt otsused Pronkssõduriga seotud rahutuste kohta), ei ole kohtunikke mõjutatud⁵⁶. Seda toetab osaliselt ka tendents Eesti meedias kommenteerida kohtuotsuseid umbisikuliselt – otsuseid kritiseeritakse kohtu, mitte kohtunike otsustena⁵⁷. 2011. aastal läbi viidud uuringu raames tehti põhjalik ülevaade Eesti kohtunike ja prokuröride mõjutamisest ja kontrollist⁵⁸, mille raames viidi läbi veebiküsitlus Eesti kohtunike ja prokuröride seas ning töötati läbi 2007.–2010. aasta kohtukaasused, mis kajastavad kohtunike ja prokuröride vastaseid mõjutamisi. Ilmnes, et maakohtunist on 24% puutunud kokku tülitamistega (telefonikõned, e-kirjad, avaldused jmt eesmärgiga kohtunikku mõjutada), 12% ähvardamisega (otsesed või kaudsed ähvardused) ning 6% korruptsioonile ohutamise (alkaemaksu/pistise/kingituste või muu meelega pakkumine), millest järeldati, et tuleks rohkem tegeleda kohtunike ja prokuröride kaitse korraldamisega ning rõhutada vajadust teavitada õiguskaitseorganeid mõjutamiskatsetest⁵⁹. Kohtu ja kohtuniku laimamise ja solvamise eest on ette nähtud kriminaalkaristus⁶⁰, samas kui tavainimese laimamine on haigeta vaid tsiviilkorras.

53 Kohtute seaduse § 39.

54 Õiguskantsleri kõne kohtunikuabi institutsiooni 15. aastapäeva konverentsil (30.03.2012).
oiguskantsler.ee/et/indrek-teder-kone-kohtunikuabi-institutsiooni-15-aastapaeva-konverentsil.

55 Kohtute seadust on alates selle vastuvõtmisest 2002. aastal muudetud üle 30 korra.

56 Ginter 18.10.2011, Liiv 15.06.2011.

57 Liiv 15.06.2011.

58 Pors, M., Sööt, M.-L. 2011. Eesti kohtunike ja prokuröride mõjutamine, Justiitsministeerium, www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=53634/Eesti+kohtunike+ja+prokur+F6ride+m%F5jutamine.pdf

59 Pors, M., Sööt, M.-L. 2011. Eesti kohtunike ja prokuröride mõjutamine, Justiitsministeerium, www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=53634/Eesti+kohtunike+ja+prokur+F6ride+m%F5jutamine.pdf

60 Karistusseadustiku § 305.

Kohtunikud nimetatakse ametisse üldiselt selgete ametialaste kriteeriumite alusel. Protsessi kõige vaieldavam aspekt on tavaliselt kõlblike omadustega seotud osa, mis põhineb komisjoni intervjuul ning Kaitsepolitsei julgeolekukontrollil; seda protsessi osa võiks toetada mitmekesisemate meetoditega (nt psühholoogilised isiksuse testid jne)⁶¹. Samas on Eesti suuruse ja suhteliselt väikese juristide kogukonna tõttu teave kandidaadi eelneva koostöö kohta tavaliselt kättesaadav. Üks juhtum, mille puhul poliitiline ringkond märkimisväärselt rolli mängis, oli 2004. aastal Riigikohtu esimehe Märt Raski ametisse nimetamine – tema aktiivse Reformierakonna liikmelisuse ja eelneva justiitsministri ametikoha tõttu tõstatati küsimus tema erapooletuse kohta⁶². Kõigil teistel juhtudel on poliitiline mõju olnud minimaalne⁶³, kuna Riigikohtu üldkogu otsustab enamiku ametissenimetamiste üle. Puuduvad sellised juhtumid, kus kohtunik on oma otsuste tõttu ametist tagandatud või nende teenistustaset on alandatud – kohtunikke tagandatakse enne pensionile minekut harva⁶⁴ ning tagandamine on põhjendatud (nt kuriteos süüdimõistmine)⁶⁵.

Kohtute haldamise nõukoja roll on aastatega suurenenud – vaatamata Justiitsministeeriumi, kes valmistab ette koosolekute dokumendid, andmed jms, ametlikule juhtrollile, on kohtusüsteemil siiski võimalik enda küsimusi tõstatada ja arutada⁶⁶. Otsuste tegemisel võib probleemiks olla aga teabe piisavus (nt kas eri kohtumajade töökoormust või abipersonali vajadust käsitlevad andmed on piisavad, raskused otsuste tegemiseks kuluva aja üle otsustamisel)⁶⁷, kuid nõukojal on võimalik otsustamine edasi lükata ja paluda lisaandmeid. Võib öelda, et kohtute haldamise nõukoja roll on olnud õiguslikus raamistikus sätestatust küll suurem, kuid Justiitsministeeriumi võimalik mõju eelarvele ja sõltumatusele on jätkuvalt õhus.

Üldine usaldus kohtusüsteemi vastu on suhteliselt kõrge ning kohtunikke peetakse erapooletuks⁶⁸. Siiski tuleks kohtusüsteemi sõltumatuse kuvandit oluliselt kahjustavaks lugeda kolme kohtuniku süüdimõistmine korruptsioonikuritegudes (sh altkäemaksu võtmises) 2010. aastal⁶⁹.

61 Ginter 18.10.2011, Liiv 15.06.2011.

62 X Riigikogu stenogramm 28.06.2004, Postimees 29.06.2004 „Rask läheb Riigikohut juhtima puhta südamega”. www.postimees.ee/300604/esileht/siseuudised/138073.php

63 Liiv 15.06.2011.

64 Suurem osa kohtunistest, keda ähvardab ametist tagandamine, astuvad tavaliselt ise enne ametliku otsuse tegemist ametist tagasi (Liiv 15.06.2011).

65 Liiv 15.06.2011, Ginter 18.10.2011.

66 Liiv 15.06.2011.

67 Ginter 18.10.2011.

68 MTÜ Korruptsioonivaba Eesti uuring “Eesti kohtusüsteem – osa võimustruktuurist, mis väärib jälgimist”. 2009.

transparency.ee/cm/files/eesti_kohtud-osa_voimustruktuurist_mis_vaarib_jalgimist.pdf.

69 2010. aastal mõisteti korruptsioonikuritegudes süüdi kolm kohtunikku (M. Komtšatnikov, J. Sakkart, V. Olli), kellele määrati reaalne vanglakaristus.

Läbipaistvus (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, millega tagatakse, et üldsusel on juurdepääs kohtusüsteemi tegevust ja otsustusprotsesse puudutavale teabele?

Tulemus: **100/100**

Kohtusüsteemiga seondud teave tuleb eri seaduste, sealhulgas avaliku teabe seaduse, kohtute seaduse ja menetlusseaduste alusel avalikustada. Kohtumenetlus on reeglina avalik, kuid selle võib kinniseks kuulutada riigi julgeoleku või avaliku korra tagamiseks, salastatud teabe kaitseks, menetlusosaliste kaitseks (nt alaealise, eraelu, lapsendamissaladuse vms kaitseks)⁷⁰.

Esimese ja teise astme kohtud peavad justiitsministrile esitama kohtuaasjade kohta statistilisi aruandeid⁷¹. Kohtud peavad esitama andmed kohtuotsuste (asjakohaste piirangutega)⁷² ja eriarvamuste (tsiviilkohtumenetluses)⁷³ ning kohtustatistika kohta. Istungi protokollid lisatakse toimikule, kuid need on internetis kättesaadavad üksnes kohtuasja osalistele, mitte üldsusele⁷⁴. Kohtud on kohustatud pidama veebilehte⁷⁵. Teabe avalikustamisel konkreetset tähtsust puuduvad, erandiks on kohtute haldamise nõukoja kodukorras sätestatud tähtaeg, mille kohaselt tuleb kohtute haldamise nõukoja koosolekute protokollid avalikustada ühe nädala jooksul pärast istungit⁷⁶ ning teha need elektrooniliselt kättesaadavaks Justiitsministeeriumi veebilehel⁷⁷. Riigikohtu esimees esitab kord aastas Riigikogule ülevaate kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta⁷⁸.

Kohtunikud nimetatakse ametisse avaliku konkursi alusel⁷⁹ ning kõik nii Vabariigi Presidendi kui Riigikogu poolt ametisse nimetamised on avalikud. Kohtuniku võib Riigikohtu üldkogu otsusel ja justiitsministri ettepanekul üle viia teise piirkonda, kui kohtunik sellega ise nõus on⁸⁰ – kuna kohtunikega seondud teave on veebilehtedel kättesaadav, on ka need otsused avalikud. Kohtuniku võib ametist tagandada üksnes kohtu otsusega, mistõttu peab ka see teave olema avalik. Riigikohtu kohtunikud ja ringkonnakohtute, maa- ja halduskohtute esimehed esitavad oma majanduslike huvide deklaratsioonid

⁷⁰ Vt allmärkus 52.

⁷¹ Kohtute seaduse § 46.

⁷² Avaliku teabe seaduse § 28.

⁷³ Tsiviilkohtumenetluse seaduse § 22.

⁷⁴ Tsiviilkohtumenetluse seaduse § 52.

⁷⁵ Avaliku teabe seaduse § 31.

⁷⁶ Kohtute haldamise nõukoja kodukorra § 8.

⁷⁷ Kohtute haldamise nõukoja kodukorra § 9.

⁷⁸ Kohtute seaduse § 27.

⁷⁹ Kohtute seaduse § 53.

⁸⁰ Kohtute seaduse § 57.

korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjonile ning need avaldatakse Riigi Teatajas. Kõik teised kohtunikud esitavad oma majanduslike huvide deklaratsioonid justiitsministrile⁸¹.

Läbipaistvus (praktika)

Millisel määral on üldsusel praktikas juurdepääs kohtute andmetele ja tegevustele?

Tulemus: **75/100**

Korralised finantsaruanded, statistika, kohtuotsused, kohtunike ja kohtute kontaktandmed ning Riigikohtu poolt teostatavad kohtuasjade analüüsid on veebilehtede kaudu üldsusele kättesaadavad. Kohtumenetlused on üldiselt avalikud. Samas on mitu aspekti, mida saaks parandada. Esiteks, kohtu statistilistes aruannetes keskendutakse pigem arvudele (menetluste liik, hilinenud menetlused), mitte sisule ega kohaldatud seadustele või sanktsioonidele. Üldsusele kättesaadavad olulised analüüsid piirduvad Riigikohtu ja Justiitsministeeriumi analüüside ja akadeemiliste uuringutega.

Kohtusüsteemil on kaks peamist veebilehte: üks esimese kahe astme jaoks⁸² ja teine Riigikohtu jaoks⁸³. Veebilehed sisaldavad erinevat kohtute ülesannetel põhinevat teavet, kuid mõlemad hõlmavad teavet kohtunike kohta, kontaktandmeid, palgaandmeid jms ning linke asjakohastele õigusaktidele ja juurdepääsu kohtuotsustele. Otsused on kättesaadavad peamiselt kahe infosüsteemi kaudu: elektrooniline Riigi Teataja⁸⁴ (alates 2006. aastast, kuni 2005. aastani KOLA ja kuni 1.20.2012 KIS), mis sisaldab andmeid kõikide avalike maa- ja ringkonnakohtute otsuste kohta, ja e-toimik⁸⁵, mis võimaldab kohtuasja osapooltel dokumente esitada ja kohtumenetlust jälgida. Esimesel veebilehel saab otsinguid teostada igaüks, viimase kaudu saab isik jälgida üksnes neid kohtuasju, milles ta osaline on. Riigikohtu lahendid avalikustatakse Riigikohtu veebilehel⁸⁶. Veebipõhine otsustele juurdepääs on usaldusväärne, kuid veebipõhine juurdepääs failidele, sealhulgas salvestistele, on piiratud. Näiteks seaduse teatud lõiget otsides hõlmab otsing ka kõiki teisi kohtuasju, kus seda numbrit on kasutatud⁸⁷. Seega on selliste kohtuasjade, kus teatud lõikeid on kasutatud, otsimine pigem keeruline ja aeganõudev ning seda tuleks parandada näiteks lahendite põhjalikuma indekseerimise teel.

81 Korruptsioonivastase seaduse § 14.

82 www.kohus.ee

83 www.nc.ee

84 www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/main.html

85 www.rik.ee/e-toimik

86 www.nc.ee/?id=11

87 Näiteks kasutati otsingu alusena karistusseadustiku § 294 (alkäemaks), kuid tulemuste hulgas olid ka kohtuasjad, kus 294 oli dokumendi numbri osa, lehekülje number, andmed jne.

Kõikide kohtunike nimed ja kontaktandmed on kohtu veebilehtedel kättesaadavad. Kohtunike nimetamisega seonduv teave avalikustatakse Riigikohtu veebilehel. Sama kehtib ka kohtunike tagandamise ja üleviimise kohta. Kuna tagandamine on võimalik ainult kohtu otsuste alusel, on selle põhjused üldsusele kättesaadavad. Kohtuniku teise kohtumajasse üleviimise põhjuseid ei avalikustata.

Kokkuvõtteks võib öelda, et kuigi teave on peamiselt veebilehtede kaudu kättesaadav, võib selle saamine mõnel juhul olla tülikas ja aeganõudev.

Vastutus (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, millega tagatakse, et kohtusüsteem peab oma tegudest aru andma ja nende eest vastutama?

Tulemus: **100/100**

Kohtuotsused peavad sisaldama kohtu tuvastatud asjaolusid ning nendest tehtud järeldusi, kohaldatud õigusakte, põhjuseid, miks kohus nõustub / ei nõustu eri poolte esitatud faktiliste väidetega ning põhjendama otsuses võetavat lõppseisukohta⁸⁸. Seega tuleb kohtuotsus kirjutada selges ja lihtsas keeles, et kõik pooled seda mõistaksid, ning seda põhjendada, kuna see teeb otsuse pooltele arusaadavaks ja vastuvõetavaks ning toimib ka subjektiivsuse vastase meetmena. Distiplinaarkaristused on noomitus, rahatrahv, ametipalga vähendamine ning ametist tagandamine⁸⁹. Kohtunike üle teostavad järelevalvet Riigikohtu esimees, õiguskantsler, ringkonnakohtu esimees, kohtu esimees⁹⁰ ning distsiplinaarotsuseid teeb Riigikohtu juures asuv distsiplinaarkolleegium⁹¹. Kohtuniku võib distsiplinaarasja menetlemise ajaks teenistusest kõrvaldada, arvestades distsiplinaarsüüteo raskust (nt kas olukord võib kohtu mainet kahjustada)⁹². 2011. aastal läbi viidud uuringu järgi on kohtunike puhul kõige olulisemaks kontrollimehhanismiks kolmeastmeline kohtusüsteem, mis peaks kaebeõiguse teostamise kaudu tagama piisava järelevalve alamastme kohtute tegevuse üle kõrgema astme kohtute poolt⁹³. Samuti on kohtulahendid reeglina avalikud ja kättesaadavad.

Kohtunikud nimetatakse ametisse eluajaks ning nad võib ametist tagandada üksnes kohtu otsusega. Kohtunikule võib tema ametis oleku ajal kriminaalsüüdistusi (sealhulgas ka korruptsiooni eest) esitada Riigikohtu üldkogu ettepanekul ja Vabariigi Presidendi

88 Tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 442, halduskohtumenetluse seadustiku § 25, kriminaalmenetluse seadustiku §-d 311–314.

89 Kohtute seaduse § 88.

90 Kohtute seaduse § 91

91 Kohtute seaduse § 93.

92 Kohtute seaduse § 95.

93 Pors, M., Sööt, M.-L. 2011. Eesti kohtunike ja prokuröride mõjutamine, Justiitsministeerium, www.korruptsioon.ee/orb-aw/class=file/action=preview/id=53634/Eesti+kohtunike+ja+prokur%F6ride+m%F5jutamine.pdf

nõusolekul. Riigikohtu kohtunikule võib kriminaalsüüdistuse esitada üksnes Riigikogu enamuse nõusolekul ja õiguskantsleri ettepanekul⁹⁴.

Vastutus (praktika)

Millisel määral peavad kohtusüsteemi liikmed praktikas oma tegudest aru andma ja nende eest vastutama?

Tulemus: **75/100**

Peamine vastutusega seonduv probleem näib olevat kohtute võime endid n-ö puhas-tada⁹⁵, kuigi kohtute esimeeste positsiooni võib pidada küllaltki tugevaks⁹⁶. Üldiselt on kohtuotsused põhjendatud, kuigi selles osas esineb samuti probleeme ning teatud menetlusliikides on ringkonnakohtus esimese astme kohtu lahendite tühistamise hulk märkimisväärne⁹⁷. Eelnevast ei või aga üheselt järeldada nagu oleks kõik edasikaevata-vad otsused tingitud kohtuniku ebakvaliteetsest tööst, kuivõrd kaebemenetluse kasu-tamine on kohtusüsteemi toimimise oluline osa. Distsiplinaarkolleeegium koosneb 15 kohtunikust (viis kohtunikku igast astmest) ning seda võib pidada välistest mõjudest sõltumatuks. Peamised karistused on olnud seotud otsuste õigeaegse väljakuulutamata jätmise, alkoholiga seotud rikkumiste, hooletusega jne⁹⁸. Kuigi distsiplinaarkolleeegium määrab karistused (nt distsiplinaarkolleeegiumi 2011. aasta 3. mai otsus nr 3-8-11-1-11: esimese astme kohtu kohtunikule tehti noomitus kohtuotsuse väljakuulutamise vii-vitamise eest (3 kuud pärast järelduse tegemist); distsiplinaarkolleeegiumi 2010. aasta 13. detsembri otsus nr 3-8-11-4-10: esimese astme kohtu kohtunikule tehti noomitus menetluse mittejärgimise eest (ei teinud kindlaks, et kõik pooled on kohtukutse kätte saanud), otsus viitab ka eetikakoodeksile; varasemad otsused ei ole kättesaadavad, kuna need kustuvad pärast ühe aasta möödumist), on korduvalt karistatute tõttu põhjust vas-tutusmehhanismide tõhususes kahelda⁹⁹.

Kodanikud saavad kohtunike vastu kaebusi esitada nii kohtu esimehele kui õiguskants-lerile. Lisaks sätestatakse riigivastutuse seaduses õiguste ja vabaduste kaitse ning kahju hüvitamise võimalikud õiguskaitsevahendid¹⁰⁰ ning teadvalt ebaõige lahendi tegemine on kriminaalkorras karistatav¹⁰¹.

94 Kohtute seaduse § 3.

95 Randma 25.08.2011.

96 Liiv 15.06.2011.

97 Randma 25.08.2011, Ginter 18.10.2011. Näiteks tühistati 2011. aastal apellatsioonkaebuste läbivaatamisel keskmiselt tsiviilasjades 24,7% ja haldusajades 16,6% esimese astme kohtu lahenditest.

98 Randma 25.08.2011, Ginter 18.10.2011.

99 Randma 25.08.2011, Ginter 18.10.2011.

100 Riigivastutuse seaduse § 2.

101 Karistusseadustiku § 311.

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed (seadus)

Millisel määral on olemas mehhanismid, millega tagatakse kohtusüsteemi liikmetega seotud korruptsiooni ennetamine?

Tulemus: **75/100**

Kohtusüsteemis reguleerivad korruptsiooni ennetusele suunatud meetmeid peamiselt kohtute seadus, korruptsioonivastane seadus, kohtunike eetikakoodeks¹⁰², mis hõlmavad huvide konflikti, majanduslike huvide deklaratsioone, kingitusi ja külalislahkust, erapooletust ja muud. Eetikakoodeksit võib pidada terviklikuks, kuna see hõlmab piiranguid käitumisel nii kohtus kui ka eraelus, ausust, objektiivsust, huvide konflikti (sealhulgas ka külalislahkust ning näivaid huvide konflikte), poliitilist neutraalsust, ametikohavälist tegevust (sealhulgas ka suhteid meediaga). Ametist lahkumisele järgnevad piirangud puuduvad.

Korruptsioonivastase seaduse § 25 ja eetikakoodeksi punkt 25 sätestavad, et kohtunik peab ennast otsuse tegemisest taandama, kui tema erapooletus võib olla küsitav. Juhul kui kohtunik ennast ei taanda, võib menetlusosaline tema erapooletuse vaidlustada huvide konflikti tekitava olukorra (seaduses loetletud) või kohtuniku erapooletuses kahtlemise alusel¹⁰³.

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed (praktika)

Millisel määral on praktikas tagatud kohtusüsteemi liikmete korruptsiooni ärahoidmine?

Tulemus: **75/100**

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmeid praktikas üldiselt rakendatakse. Esitatakse majanduslike huvide deklaratsioone ning vajaduse korral need ka avalikustatakse, kuid nii nagu teiste avaliku sektori sammaste puhul, piirdub ka kohtusüsteemi korral majanduslike huvide deklaratsiooni kontrollimine vaid vormilise korrektsuse kontrollimisega ning sisu täpsust enamasti ei kontrollita (seda tehakse pisteliselt). Kuriteo toime pannud kohtunike suhtes määratakse karistusi karistusseadustiku alusel¹⁰⁴.

Puudub selge eetikakoodeksi rakendamismehhanism, kuid koodeksis on sätestatud, et selle nõudeid tõlgendatakse seaduste, distsiplinaarkolleegiumi lahendite, praktika,

102 Kohtunike eetikakoodeks. Võeti vastu kohtunike korralisel täiskogul 13. veebruaril 2004. aastal.

103 Tsiviilkohtumenetluse seadustiku §-d 23–24, kriminaalmenetluse seadustiku § 49–50.

104 Vt viide 69.

kogenumate kohtunike arvamuse ja kohtuniku südametunnistuse alusel¹⁰⁵. Seda võib tõlgendada nii, et eetikakoodeksi näol on tegemist suunistega, mida kohtunik peab ise teiste kriteeriumide kontekstis tõlgendama. Nagu kohtute seaduses on sätestatud, on distsiplinaarsüüteo ametikohustuste täitmata jätmine või mittekohane täitmine ning vääritud teod¹⁰⁶. Kuna viimast aga seaduses ei selgitata, võib ka eetikakoodeksi mittejärgimist sellena tõlgendada¹⁰⁷. Seega tagavad eetikakoodeksi järgimise osaliselt distsiplinaarmenetlused, sealhulgas ka Riigikohtu distsiplinaarkolleegiumi otsused¹⁰⁸.

Kui rääkida kohtunike erapooletusest, siis järeldati analüüsi põhjal, mis käsitles 35 halduskohtu juhtumit (ja 15 tsiviilkohtumenetluse juhtumit), kus kohtunik oli end taandanud, et nõudmisi „kohus on aus” ja „kohus peab näima aus” tõlgendatakse erinevalt. Tsiviilkohtumenetlustes taandab kohtunik end tavaliselt siis, kui üks menetlusosalistest kahtleb tema erapooletuses, viidates eetikakoodeksile ning vajadusele, et menetlus peab näima aus; halduskohtumenetlustes eeldatakse, et kui tõendatakse menetluse ausus (st puudub faktiline ja õiguslik alus kohtuniku taandamiseks), siis see ka näib aus ning vaatamata poolte kahtlustele ei ole kohtunikul põhjust end taandada¹⁰⁹. Lühidalt, kohtumenetluse osalised võivad kohtuniku erapooletuse vaidlustada ning seda õigust ka kasutatakse, kuigi selle tõlgendused võivad kohati erineda.

Kokkuvõtteks võib öelda, et kuigi kohtunike korruptsiooniga on esinenud probleeme, on nende juhtumitega enamasti tõhusalt tegeletud. Peamine küsimus, mida seadused ei reguleeri, on ametist vabastamisele ja ametist lahkumisele järgnevad piirangud, kuid praktikas ei peeta ka seda eriliseks ohuteguriks. Eesti kultuuriline taust toetab kohtusüsteemi korruptsiooni ennetusele suunatud meetmeid, kuna puudub komme kohtunikele kingitusi teha¹¹⁰.

Järelevalvefunktsioon

Millisel määral teostab kohtusüsteem tõhusat järelevalvet täitevvõimu üle?

Tulemus: 75/100

Haldusaktide üle järelevalve teostamise pädevus lasub halduskohtul, ringkonnakohtutel ja Riigikohtul¹¹¹. Pädevus koosneb peamiselt kahest osast: esiteks, haldusvaidluste lahen-

105 Kohtunike eetikakoodeksi punkt 10.

106 Kohtute seaduse § 87.

107 Kohtunike distsiplinaarkolleegiumi esimehe kõne. 2006. www.nc.ee/?id=556.

108 Kohtute seaduse § 93.

109 Kanger, L. 2009. „Kohtuniku taandamine halduskohtumenetlustes”, Riigikohus, õigusteabe osakond, lk 32. www.riigikohtus.ee/vfs/836/Kohtuniku%20taandamine%20halduskohtumenetlustes.pdf

110 Eriti võrreldes arstidega (Ginter 18.10.2011).

111 Halduskohtumenetluse seadustiku § 4.

damine (nt kui avalik-õigusliku asutuse otsus või akt vaidlustatakse kohtus), ja teiseks, kohtud peavad teatud toiminguteks loa andma. Üldiselt on järelevalve avaliku halduse õigusaktide ja otsuste üle muutunud tavalisemaks, nagu seda võib järelada halduskohututesse esitatud kohtuasjade arvu põhjal. Samas on suur osa nendest juhtumitest seotud kinnipeetavate kaebustega¹¹², kes kipuvad esitama alusetuid kaebusi¹¹³.

Üldiselt täitevvõimu otsuseid tühistavaid kohtuotsuseid järgitakse, kuid esineb probleeme sellistes olukordades, kus asjakohane asutus peab otsuse üle vaatama või selle teatud tähtjaks langetama¹¹⁴.

Haldusajade arv¹¹⁵

	2011. aasta asjade/ otsuste arv	Saabunud asjade arv ühe kohtuniku kohta 2011. aastal	2010. aasta asjade/otsuste arv
Halduskohus	3206/ 3163	133,4	3556 / 3243
Ringkonnakohus	1445/ 1316	118,6	1417 / 1314
Riigikohus ¹¹⁶	805/1082 ¹¹⁷	-	861 / 95

ROLL

Korruptsiooni eest vastutusele võtmine

Millisel määral on kohtusüsteem pühendunud korruptsioonivastasele võitlusele vastutusele võtmise ja muude tegevuste kaudu?

Tulemus: **75/100**

Kohtusüsteemi peamine roll korruptsioonivastases tegevuses on korruptsioonikuritegude üle otsustamine. Kuigi kohtusüsteemi statistika on piiratud: kohtuotsuste kohta on võimalik leida andmeid lahendipõhiselt ning kohtusüsteemi üleüldine statistika võtab arvesse üldisi kriminaalkuritegusid (varavastased süüteod, isikuvastased süüteod jne), eristamata kuritegude liike (nt altkäemaksu andmine), siis statistika kogumine ja analüüs ei ole kohtusüsteemi peamiseks rolliks. Peamine probleem kohtusüsteemi korruptsioonivastases tegevuses näib olevat seotud prokuratuuri ettevalmistusega: esineb

112 Tartu ringkonnakohtus 45% haldusküsimustega seotud kaebustest, Tallinna ringkonnakohtus seonduvad peamised halduskaebused maksudega.

113 63% kaebustest ei rahuldata.

114 Liiv 15.06.2011.

115 www.kohus.ee/10925, www.riigikohus.ee/?id=79

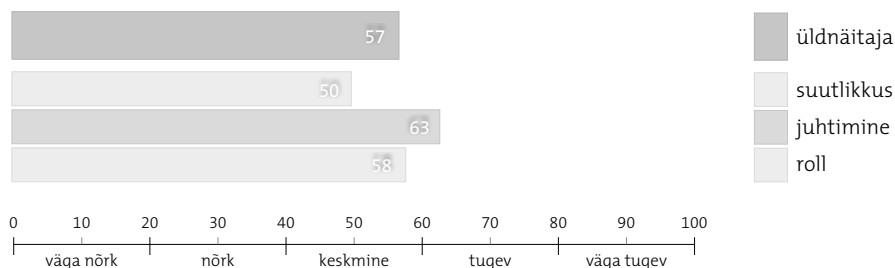
116 Riigikohtus kehtib menetlusloa süsteem ning kaebusi võetakse menetlusse vaid juhul, kui selleks esineb seadusest tulenev alus (nt menetlusviga alamastme kohtutes või vajadus õiguse ühetaolise rakendamispätkita selgitamiseks).

117 2011. aasta kohta kokku.

juhtumeid, kus prokuratuur ei ole materjale piisavalt ette valmistanud ning kohus on sunnitud tõendite puudumisel või kohtueelses menetluses toime pandud vigade tõttu tegema õigeksmõistva otsuse. Need juhtumid on aga pigem erand kui reegel, kuigi neile pööratakse meedias kõige rohkem tähelepanu¹¹⁸. Samuti ei saa õigeksmõistvate kohtulahendite arvust järeldada, et kohtusüsteem poleks sõltumatu. Kohtusüsteem ei võta eraldi osa korruptsiooniga võitlemise rahvusvaheliste võrgustike tegevusest, kuid kohtute väliskoostöö organisatsioonides¹¹⁹ teemasid siiski arutatakse.

118 Näiteks Kramer, Viisitamme juhtumid (Ginter 18.10.2011, Randma 25.08.2011).

119 Näiteks Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjon, EL-i kõrgemate halduskohtute ühendus.



Kokkuvõte

Käesolev peatükk käsitleb avalikku sektorit ja selle rolli korruptsiooni ennetamisel. Suurim probleem, mis on praegu päevakorras, on selle valdkonna kahe peamise õigusakti – avaliku teenistuse seaduse ja korruptsioonivastase seaduse – aegunud või ebatõhus õiguslik raamistik. Kuna mõlemad nimetatud seadused on juba muutmisel, lahenevad mõned nendega seonduvad probleemid (nt ühtse palgasüsteemi puudumine, majanduslike huvide deklareerimise ebatõhus süsteem jne) loodetavasti lähitulevikus.

Teine probleem on üldine haldussuutlikkus eri valdkondades: nt teenuste osutamine, riigihanked, aruandluskohustus, läbipaistvus jne. Need probleemid iseloomustavad eelkõige kohalikke omavalitsusi, kelle suurus ja vahendid võivad võrreldes nende täidetavate ülesannetega olla tasakaalust väljas. Probleemi võimendavad veelgi kohalike omavalitsuste kontrollimise ja auditeerimisega seotud puudused: sisekontrollimehhanismid on nõrgad ning väliskontrollile kehtivad märkimisväärsed piirangud. Samas tuleb positiivse arenguna mainida, et 01.01.2013 jõustub uus redaktsioon kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest, mis tugevdab tulevikus omavalitsuste kontrollimehhanisme, sätestades paragrahvis 48¹ senisest detailsemad sisekontrolli põhimõtted. Lisaks on avalike teenistujate poliitilise mõjutamise risk suurem kohalikes omavalitsustes, kuna avalike teenistujate ja valitavatel ametikohtadel töötavate isikute vaheline distants on väike. Kuigi läbipaistvuse ja vastutuse õiguslikus raamistikus ei ole suuri puudusi, jääb õigusaktide rakendamine aeg-ajalt puudulikuks.

Kahtlemata on vaja analüüsida ja uurida avalikku sektorit üldiselt, kuna nii Riigikontrolli auditid kui ka eetika- ja korruptsioonialased koolitused on näidanud, et inimesed ei tea, millised regulatsioonid kehtivad avalikule sektorile laiemalt ning millised üksnes avalikus teenistuses olevatele isikutele või ametiisikutele.

Struktuur ja organisatsioon

Eesti avalikus sektoris töötab umbes 157 000 inimest,¹ mis moodustab koguhõivest 27,6% (seda on märkimisväärselt rohkem kui Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) liikmesriikide keskmine 15%²). Riigiametnikud on jagatud kaheks haldustasemeks:³

- 1) 23 169⁴ riigiasutuste (kesk- või riigivalitsuste) ametnikku, sealhulgas
 - a) 11 ministeeriumit ja nende valitsemisala, sh rakendusametid (nt piirkondlike büroodega inspeksioonid ja nõukogud);⁵
 - b) põhiseaduslikud institutsioonid, sh Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikogu Kantselei, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikontroll, Riigikohus, Riigikantselei ja Riigiarhiiv, mis kuuluvad sellesse kategooriasse statistilistel põhjustel;
 - c) 15 maavalitsust;⁶
- 2) regionaalne tasand 5171⁷ ametnikuga, kes töötavad 226s kohalikus omavalitsuses (33 linna ja 193 valda).

Need kaks tasandit moodustavad Eesti avalikust sektorist umbes 18%. Ülejäänud avaliku sektori töötajad on seotud avalik-õiguslike juriidiliste isikute, riigi või kohalike omavalitsuste asutatud sihtasutuste ja mittetulundusühingute ning riigiettevõtete või kohalike omavalitsuste osalusega ettevõtetega⁸.

Käesoleva uurimuse eesmärkidest tulenevalt keskendub analüüs peamiselt avalikule teenistusele, st ametnikele ja teistele töötajatele, kes töötavad otseselt riigile ja kohalike omavalitsuste asutustes, nii nagu see on määratletud avaliku teenistuse seaduses.

Hindamine

Vahendid (praktika)

Millisel määral on avalikul sektoril olemas piisavad vahendid oma kohustuste täitmiseks?

Tulemus: **50/100**

Eesti avaliku teenistuse palgasüsteem on üks nõrgemaid lülisid, kuna olemasolevat

1 Eesti Statistikaameti 2010. aasta andmed.

2 OECD 2011: OECD Publishing. Public Governance Reviews. „Estonia: Towards a Single Government Approach”, lk 103.

3 Avaliku teenistuse seaduse §-d 3–4.

4 Rahandusministeerium 2011. „Avaliku teenistuse aastaraamat 2010”, lk 90. www.avalikteenistus.ee/index.php?id=11199

5 Statistika ei sisalda Kaitsepolitsei ameti (Siseministeeriumi valitsemisala) ja Teabeameti (Kaitseministeeriumi valitsemisala) andmeid, kuna see on riigisaladus.

6 Kuigi Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni klassifikatsiooni kohaselt võib maavalitsusi pidada kohalike omavalitsuste üheks tasandiks, ei tunnusta Eesti õiguslik raamistik seda eraldiseisva haldustasandina. Ametlikult kuuluvad maavalitsused Siseministeeriumi valitsemisalasse (Vabariigi Valitsuse seaduse §-d 39 ja 66).

7 Rahandusministeerium 2011. „Avaliku teenistuse aastaraamat 2010”, lk 90. www.avalikteenistus.ee/index.php?id=11199

8 OECD 2011: OECD Publishing. Public Governance Reviews. „Estonia: Towards a Single Government Approach”, lk 103.

õiguslikku raamistikku järgitakse palgaastmete⁹ puhul üksnes formaalselt. Rahandusministeerium, kes vastutab personalijuhtimise koordineerimise ja avaliku teenistuse palkade analüüsimise eest, järeldeb, et eri riigiasutustes välja kujunenud personalijuhtimise põhimõtted (sh palgakorraldus, motivatsioonisüsteem, hindamine) põhinevad iga organisatsiooni erivajadustel.¹⁰

Seega on eri asutustes ja haldustasanditel selged palgaerinevused. Eesti 2010. aasta keskmise palga võrreldes on kõige väiksem kohalike omavalitsuste keskastme spetsialistide palk (umbes pool keskmisest palgast); ministeeriumite tasandil on sama taseme ametnike palk veidi kõrgem – ligikaudu 87% keskmisest palgast. Lisaks tuleb mees pidada, et ministeeriumite ja teiste valitsusasutuste andmeid vaadeldakse koondandmetena ning teiste valitsusasutuste palgad kipuvad olema madalamad.¹¹ Vanemspetsialistide palk on küll kõrgem, kuid ei ulatu siiski keskmise palgani (kohalikes omavalitsustes umbes 71–74%, Tallinna puhul on palk kõrgem, ulatudes 96% määraga peaaegu keskmise palgani). Kuna need kaks ametnike tasandit moodustavad ametnike koguarvust umbes 75%, võib nende madal palgatase osutada probleemiks. Vanemametnike palk on enamasti keskmise palga samal tasemel ning üksnes väikeste erinevustega keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste asutuste vahel. Erinevused ilmnevad aga uuesti kõrgemate ametnike tasandil, kus keskvalitsusel (eelkõige põhiseaduslikel asutustel) on ilmselgelt võimalik maksta kõrgemat palka kui vallavalitsustel, kus kõrgemate ametnike palk on keskmisest palgast vaid veidi kõrgem.

Teiseks, avalike teenistujate palkade kohta negatiivsete järelduste tegemisel ei võeta sageli arvesse asjaolu, et kuigi avaliku teenistuse seadus sätestab avalikku teenistusse astumisel miinimuminõudeks keskhariduse, on enamikul ametnikest tegelikult kõrgharidus.¹²

Kolmandaks, kuigi kohalikes omavalitsustes on palgad Eesti keskmisest madalamad, võivad nad siiski olla kõrgeimate palganumbrite seas teatud piirkondades, kus kohalike omavalitsuste töökohad kuuluvad kõige paremini tasustatud ja stabiilsemate töökohtade hulka. Eesti Statistikaameti andmetel võib keskmine kuupalk maakonniti erineda rohkem kui 200 euro võrra. Üksikasjalikumaks analüüsiks avaliku teenistuse palkade kohta oleks vaja maakondade andmeid. Teisene kohalike omavalitsuste palga ja (eelkõige maal ja kaugel asuvate) omavalitsusüksuste üldise atraktiivsusega seonduv aspekt on kohaliku omavalitsuse üldine võime meelitada ligi kvalifitseeritud töötajaid (nt kas linna või valla sekretäril on seadusega nõutav juristi kvalifikatsioon¹³).

9 Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus.

10 Rahandusministeerium 2010. „Avaliku teenistuse palgakorralduse arendamisest”. www.fin.ee/index.php?id=14741

11 Rahandusministeerium 2009. „Riigiasutuste koosseisu ja palgakulude dünaamika 2007–2008”. www.fin.ee/index.php?id=82296

12 Rahandusministeeriumi andmetel on kõrghariduse omandanud 83,4% ministeeriumite, 81,6% põhiseaduslike institutsioonide, 52,7% täitevametite, 64,5% maavalitsuste ja 65,1% kohalike omavalitsuste ametnikest.

13 Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 55; Mikli 27.05.2011.

Kokkuvõtteks võib öelda, et kuigi keskmine palk Eesti avalikus teenistuses on enamasti piisav, esineb haldustasandite ja institutsioonide vahel olulisi erinevusi. Lisaks on tarbijahinnaindeks alates 2007. aastast pidevalt langenud palkade ostujõudu negatiivselt mõjutanud. Palgasüsteemi detsentraliseeritus ja piisava koordineerimise puudumine keskvalitsuse tasandil on toonud kaasa eelkõige organisatsioonidevahelise ebavõrdsuse ning tajutava ebaõigluse organisatsioonisiselisel palkade määramisel – osalt on selle põhjuseks ka aegunud avaliku teenistuse seadus ning vastavad õigusaktid, mis ei sätesta selgeid ja realistlikke palgatasemeid.

Teenuste osutamisega seondub hulk probleeme, eelkõige kohalike omavalitsuste ehk peamiste teenuseosutajate tasandil. 2011. aasta Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni analüüs märgib, et omavalitsusüksuste suurus ja haldussuutlikkus on viinud „kogu territooriumil võrdse kvaliteediga avalike teenuste tõhusal ja tulemuslikul osutamisel killustatuse ja raskusteni”. Kohalike omavalitsuste üldise haldussuutlikkuse osas on omavalitsusüksuste vahelised erinevused märkimisväärsed: 2010. aasta haldusvõimekuse analüüsi¹⁴ tulemused ulatuvad haldusvõimekuse indeksi näol (100 punkti skaalal) 13,6-st 82,8-ni. Haldussuutlikkuse osas on selged piirkondlikud erinevused: madalam haldussuutlikkus on üldiselt iseloomulik Ida- ja Kagu-Eestile. Lisaks oleneb haldussuutlikkus kohaliku omavalitsuse elanike arvust (osalt analüüsis kasutatud meetodika tõttu¹⁵): vähem kui 5000 elanikuga omavalitsusüksuste keskmine indeks kipub olema vähemalt 10 punkti madalam kui suurema rahvastikuga omavalitsusüksuste indeks.

Mitmetes Riigikontrolli auditites on kohalike omavalitsuste haldussuutlikkust kritiseeritud. Näiteks on auditites toodud välja, et kohalike omavalitsuste suutlikkus ebaseaduslikku ehitamist kontrollida on pigem madal ning seda iseloomustab „ehitusjärelevalve selektiivne rakendamine”,¹⁶ puudub kohalike teede hoiu korraldamise järelevalve,¹⁷ puudub spordi- ja kultuuritegevusteks antavate toetuste kontroll ja läbipaistvus,¹⁸ territoriaalse planeeringu üldplaneering on puudulik või aegunud ning sellest tulenevalt ei suudeta otsustada detailplaneeringute projektide õiguspärasuse üle, mida rõhutab veelgi läbipaistvuse puudumine, keskkonnamõju hindamisi ei peeta asjakohasteks,¹⁹ järelevalvefunktsioone rakendatakse vaid osaliselt, need on suunatud reaktsioonile ning mitte ennetamisele,

14 Geomedia 2010. „Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks. Meetodika ja tulemused.” www.siseministeerium.ee/public/KOV_voimekuse_indeks_2010_final.pdf

15 Indeks is võetakse arvesse 6 eri muutujat: maa ja rahvastik, kohalik majandus, elanikkonna heaolu, KOV organisatsioon, KOV finantsolukord, KOV pakutavad teenused (Geomedia 2010: 11). Kuigi indeksi arvutusmeetodit võib kritiseerida, annab see siiski omavalitsusüksuste haldussuutlikkusele üldise hinnangu.

16 Riigikontroll 2011. „Ehitustegevus kiire kasvuga omavalitsustes”. Audit keskendus Tallinna ja Tartu ümbritsevatele omavalitsusüksustele. www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2171/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

17 Riigikontroll 2010. „Kohalike teede hoiu korraldamine”:

www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2157/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

18 Riigikontroll 2010. „Kodanikühendustele kultuuri-, spordi- ja noorsootöö toetuste andmine valla- ja linnaelarvest”. www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2129/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

19 Riigikontroll 2009. „Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades”:

www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2090/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

omavalitsusüksuste koostöö on vähene või puudub üldse²⁰ jne. Riigikontrolli kohalike omavalitsuse auditite osakonna juhataja²¹ sõnul tunnistavad kohalikud omavalitsused õigusaktide valikulist rakendamist, kuna nad ei suuda kõike teha ja peavad seega valima. Selles kontekstis on väga oluline asjaolu, et omavalitsusüksustega ei juhtu ülesannete täitmata jätmisel midagi, kuna mingeid sanktsioone sellele ei järgne.

Samas on oluline märkida, et kritiseeritud on ka keskvalitsuse tõhusust teenuste osutamisel ning teistes valdkondades. Kohalike omavalitsuste auditites tuuakse sageli välja ka keskvalitsuse tulemuslikkuse probleemid: nt eespool nimetatud ehitustegevust käsitlevas auditis märgitakse, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hallatav Ehitusregister ei saavuta nõutud eesmäärke, teede hoidu käsitlevas auditis kritiseeritakse Eesti Maanteeametit, kuna viimane kontrollib, kas ja kuidas kohalikud omavalitsused oma ülesandeid täidavad, ning planeeringuid käsitlevas auditis väidetakse, et koostöö kesk- ja maavalitsuste ning kohalike omavalitsuste vahel ei toimi.

Positiivne on aga see, et Eesti valitsus on toonitanud e-teenuste arendamise olulisust eri poliitikavaldkondades. E-teenustest kõige olulisemad on eri registrid (nt Äriregister, Riigihangete Register, Pensioniregister), e-kool, elektrooniline juurdepääs Maksu- ja Tolliametile nii maksude deklareerimiseks ja maksmiseks kui ka aastaaruannete esitamiseks, ühistranspordi ID-piletid (Tallinna ja Tartu ühistranspordi ja elektriraudtee puhul) jne. Nimetatud teenused sõltuvad ID-kaardist, mille abil on võimalik anda digitaalseid allkirju ning mida ka ettevõtted tuvastamise meetodina kasutavad (nt e-pank). Riigikontrolli 2010. aasta analüüs e-teenuste kvaliteedi kohta märkis aga, et alates 2007. aastast ei ole kvaliteet enam märkimisväärselt tõusnud; peamised probleemid seonduvad teabe kättesaadavuse ja selgusega ning ebamõistlike nõuetega esitada isiklikult kirjalikke dokumente andmete kohta, mis on juba eri riiklikes andmebaasides kättesaadavad.²²

Seega võib järeldada, et kuigi üldiselt ollakse avalike teenuste ja riigiasutustega pigem rahul, esineb teenuste osutamise valdkonnas mitmeid probleeme. Peamiselt seonduvad need kohaliku omavalitsuse madala haldussuutlikkusega, mida võimendab veelgi kesk- ja kohaliku omavalitsuse vahelise kooskõlastamise ja koostöö puudumine. Kuna õigusaktid ei sätesta osutatavate teenuste miinimumnõudeid, võivad kohalikud omavalitsused tänu oma autonoomsusele ise otsustada, kuidas teatavat teenust osutada.²³

20 Riigikontroll 2009. „Seadusest tulenevate järelevalvefunktsioonide täitmine valdades ja linnades”: www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2077/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

21 Mikli 27.05.2011.

22 Riigikontroll 2010. „Avalike teenuste kvaliteet infoühiskonnas 2010”: www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2162/OtherArea/4/language/et-EE/Default.aspx

23 Mikli (27.05.2011) sõnul põhjustavad teenuste erinevust suutlikkus, rahalised vahendid, teadmised ja oskused, prioriteetidid ning mõnel juhul ka vajadused.

Sõltumatus (seadus)

Millisel määral tagab seadus avaliku sektori sõltumatuse?

Tulemus: **50/100**

Avaliku teenistuse poliitilise erapooletuse põhimõte on sätestatud avaliku teenistuse eetikakoodeksis,²⁴ kuid liigse poliitilise sekkumise takistamiseks on olemas vaid vähesed mehhanismid.²⁵ Neist kõige olulisem on see, et valitsuse või ministri ametiaja lõppemine ei ole ministeeriumi kantsleri ametist vabastamise alus.²⁶

Kantsleri võib aga asendada pärast ühe aasta möödumist, juhul kui tema ja ministri koostöö ei laabu; sama kehtib ka regionaalministri ja maavanemate koostöö kohta.²⁷ Kuigi avaliku teenistuse seadus teeb avalike teenistujate ametist vabastamise pigem keeruliseks, sätestades ametist vabastamise alused, mille hulka poliitilised põhjused ei kuulu, puudub poliitilise sekkumise eest tegelik kaitse. Samas võib mis tahes haldusotsuse halduskohtus vaidlustada, sh ka õigustamatu ametist vabastamise korral.²⁸

Sõltumatus (praktika)

Millisel määral on avalik sektor oma tegevustes välisteguritest sõltumatu?

Tulemus: **50/100**

Üldiselt avalikke teenistujaid pärast valimisi või poliitilise võimu muutumist välja ei vahetata. Seda küsimust käsitleti keskvalitsuse kontekstis ajavahemikus 2002–2004, kuid viimasel ajal on põhiline tähelepanu koondunud kohalikele omavalitsustele. 2009. aastal avalike teenistujate hulgas teostatud uuringu tulemusel jõuti järeldusele, et kuigi suurem osa teenistujatest leiab, et avalik teenistus sõltub poliitilistest mõjutustest (kümnepalliskaalal, kus 10 tähistab sõltumatust poliitikast, andis ainult 34% vastanute 6 või rohkem palli), oli keskmine tulemus 2005. aastaga võrreldes kõrgem (2009. aastal 4,9 ning 2005. aastal 4,0).²⁹ Samas uuringus toodi välja ka asjaolu, et poliitikut

24 Avaliku teenistuse seaduse 1. lisa, lk 11 ja 13.

25 Kuni 2004. aastani sätestas avaliku teenistuse seaduse § 70, et avalikud teenistujad ei tohi kuuluda erakondade alalistesse nõukogudesse, kontrolli- või auditiastutustesse. Samas kehtivad poliitilise tegevuse piirangud endiselt teatud avaliku haldusega seotud rühmadele, nt õiguskantsleri kantsleile (õiguskantsleri seaduse §-d 12 ja 39), prokuratuurile (prokuratuuriseaduse § 30), ka kohtunikele (kohtute seaduse § 49). Nimetatud erandeid käsitletakse vastavates peatükkides.

26 Vabariigi Valitsuse seaduse § 55.

27 Avaliku teenistuse seaduse § 113¹. Sama klausel – ametist vabastamine koostöö mittelaabumise tõttu – kehtib ka regionaalministri ja maavanemate puhul (Vabariigi Valitsuse seaduse § 83, avaliku teenistuse seaduse § 113³).

28 Haldusmenetluse seaduse § 7, Avaliku teenistuse seaduse § 160. Viimatinimetatud õigusaktis on riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste abiteenistujal ka õigus pöörduda töölt vabastamise küsimuse vaidlustamiseks töövaidluskomisjoni, kuid seda ei kohaldata avalikele teenistujatele.

29 TNS Emor 2009. „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses”, lk 26.

www.avalikteenistus.ee/public/Rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses_2009.pdf

ja ametnike koostöö tekitab pingeid, kuna ametnikud ei näe avalikku teenistust ainult poliitikute otsuste täidesaatmise vahendina, vaid iseseisva institutsioonina avaliku huvi tõlgendamisel ja teenimisel.³⁰

Keskvalitsuse tasandil leiti, et poliitiline mõju ministeeriumitele, valitsusasutustele ja maavalitsustele on tühine. Ametnike töölevõtmine ja edutamine toimub detsentraliseeritult, mis tähendab, et see on institutsiooni enda otsustada ning poliitilise tasandi kaasamist on ametnike ametisse nimetamisel ja töölt vabastamisel selgelt reguleeritud. Ministeeriumites avaldub poliitiline mõju kolmel tasandil: valitsus nimetab ametisse kantsleri, minister nimetab kantsleri ettepanekul ametisse asekanclerid ja osakondade juhatajad.³¹ Kantsler nimetab ametisse ning vabastab ametist kõik teised ministeeriumi ametnikud. Tegelikult mõjutavad töölevõtmist peamiselt osakondade juhatajad personaliosakondade kaasabil. Üldiselt võib väita, et poliitiline mõju eksisteerib ministeeriumites mõistlikul määral.

Valitsusasutuste peadirektorid nimetab ametisse minister ministeeriumi kantsleri ettepanekul.³² Nii poliitiline mõju kui avalik arutelu kandidaatide võimalike poliitiliste eelistuste üle võib olulisemate asutuste, nt Politsei- ja Piirivalveameti, Kaitsepolitsei, Maksu- ja Tolliameti puhul olla suurem. Ametite peadirektorid nimetavad ametisse kõik ametnikud, sealhulgas ka kohalike asutuste juhid, kuid viimasel juhul peavad nad oma otsuse ministri ja maavanemaga kooskõlastama.³³

Maavanemad nimetab regionaalministri ettepanekul ametisse valitsus.³⁴ Minister peab konsulteerima maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liiduga – kuigi seaduses on sätestatud, et ta peab ainult „nende arvamuse ära kuulama”, ei ole kohalikelt omavalitsustelt negatiivse hinnangu saanud kandidaate praktikas kunagi ametisse nimetatud. Diskussioone on tekitanud maavanemate võimalik politiseerumine ning maavanema kohtade määramine erakondliku kuuluvuse alusel.³⁵

Maavanemal on seejärel õigus nimetada ametisse maavalitsuse koosseis ning tema alluvusse kuuluvate teiste institutsioonide ametnikud.³⁶

Kohaliku omavalitsuse tasand on aga selles mõttes erinev: mitmed eri sammaste alla kuuluvad intervjuueeritavad märkisid, et kohaliku omavalitsuse tasandil on poliitiline mõju paremini näha, seda nii poliitilise võimu muutumise järel ametnike välja vahetamise kui nende eduta-

30 TNS Emor 2009. „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses”, lk 5.

www.avalikteenistus.ee/public/Rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses_2009.pdf

31 Vabariigi Valitsuse seaduse §-d 49 ja 53.

32 Vabariigi Valitsuse seaduse §-d 70–71.

33 Vabariigi Valitsuse seaduse § 73.

34 Vabariigi Valitsuse seaduse § 83.

35 Riigikogu stenogramm 16.11.2011. www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&pkpkaupa=1&toimetatud=0&toimetamata=1&date=1321443189&paevakord=9200.

36 Vabariigi Valitsuse seaduse § 84.

mise ning otsustusprotsessi mõjutamise osas. Intervjueeritavad³⁷ kasutasid peamise näitena ka meedias kõige rohkem tähelepanu saanud juhtumit, kus Keskerakond mõjutas Tallinna Linnavalitsust isegi madalama astme ametnike ametisse nimetamisel.³⁸ See probleem esineb siiski ka väiksemate omavalitsusüksuste tasandil, kuid nagu üks intervjueeritavaist ütles, ei pruugi see tingimata olla erakonda, vaid lihtsalt nn õigesse seltskonda kuulumise tõttu avaldatav mõju.³⁹ Peamine põhjus, miks poliitiline mõju avaldub kohalikes omavalitsustes, eriti väiksemates omavalitsusüksustes tugevamalt, on poliitikute ja ametnike vaheline väike distants, mis võimaldab kohalikel poliitikutel ametnikele kergemini survet avaldada.⁴⁰ Teine põhjus võib olla seotud poliitiliste huvide polariseerumisega väikestes kogukondades: kuna avaliku teenistuse rolli ja ülesandeid saab väikestes kogukondades (nii Eestis üldisemalt kui ka väikestes kohalikes omavalitsustes) n-ö isikustada⁴¹ (vähe ametnikke, kellel on isiklike tutvuste ja võrgustike kaudu suur mõju), võivad ametnikud vastuoluliste huvide tõttu satuda kahe tule vahele.⁴²

Kokkuvõtteks võib öelda, et negatiivne kuvand poliitilisest mõjust kohalikes omavalitsustes eeldab edasist, üksikasjalikumat uuringut, et näha, kas selline kuvand on õigustatud, missugused on poliitilise mõju peamised põhjused, missugusel kujul poliitilist mõjutatust esineb jne. Hetkel on piisavalt teavet probleemi olemasolu kinnitamiseks, kuid kindlamate järeldusteni jõudmiseks oleks teemat vaja põhjalikumalt uurida. Üks tekkiv probleem, mida ei ole Eestis kuigi palju käsitletud, on asutuse juhi mõju organisatsioonikultuurile – kuigi asutuse juht ise ei pruugi erakonda kuuluda, võivad väikeses organisatsioonis tema sidemed erakondadega siiski otsustusprotsessi ja poliitikat nii tsentraalsel kui ka kohalikul tasandil mõjutada.

Läbipaistvus (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, millega tagatakse avaliku teenistuse finants- ja personalijuhtimise ning teabehalduse läbipaistvus?

Tulemus: **75/100**

Korruptsioonivastase seaduse § 14-s sätestatakse, et asutuse juht määrab kindlaks ametiisikute ringi, kes peavad lisaks seaduses nimetatud (valitud) ametnikele majanduslike huvide deklaratsiooni esitama. Kõik majanduslike huvide deklaratsioonid tuleb esitada

37 Mikli 27.05.2011, Pevkur 30.05.2011, Sõöt 31.05.2011.

38 Näiteks vahetas Tallinn pärast 2009. aasta Euroopa Parlamendi valimisi välja nelja häälteugemiskomisjoni juhid (133-st) (Hõbemägi 1.10.2009 „Tallinnas räägitakse valimispettusest”).

39 Pevkur 30.05.2011.

40 Oppi 30.05.2011.

41 Sarapuu, K. 2010. „Comparative Analysis of State Administrations: the Size of State as an Independent Variable” Halduskultuur, 11 (1), lk 30–43.

42 Mikli 27.05.2011.

kuu aega pärast tuludeklaratsioonide esitamise tähtaega⁴³ või kuu aja jooksul pärast ametisse nimetamist.⁴⁴

Kui pärast deklaratsiooni esitamist ametiisiku deklareeritud vara koosseis või selle struktuur oluliselt muutub (vähemalt 30% või üle 6500 EUR), peab ametiisik ühe kuu jooksul, arvates muutusest, esitama uue deklaratsiooni.

Teatud ametnike majanduslike huvide deklaratsioonid avaldatakse Riigi Teatajas (avalikest teenistujatest kehtib see nõue presidendi ning Eesti Panga nõukogu liikmete, kaitseväe juhataja ja ülemjuhataja, suursaadikute, riigisekretäri, ministeeriumite kantslerite, maavanemate, riigi peaprokuröri, Riigikohtu esimehe ja liikme, riigisekretäri, ringkonnakohtu esimehe ja liikme, haldus-, linna- ja maakohu esimehe ja kohtuniku, ministeeriumi kantsleri, abiministri, maavanema ning linna- või vallavolikogu esimehe ja linna- või vallavalitsuse juhi puhul), kuid seadus ei sätesta, kui kiiresti seda teha tuleb.⁴⁵ Majanduslike huvide deklaratsioonide kontrollimist on raske hinnata, kuna seadus sätestab üksnes, et deklaratsioonihoidjal on kohustus deklaratsiooniga tutvuda (et kontrollida kõikide nõutud andmete olemasolu), õigus kontrollida deklaratsioonandmete tegelikkusele vastavust ning kohustus seda teha, kui on tekkinud korruptsioonikahtlus.⁴⁶ Seega puudub tegelik kohustus kontrollida andmete õigsust. Avalikus teenistuses (st kehtib kõikidele ametnikele) eelneva aasta jooksul saadud palkade andmed tuleb avaldada hiljemalt 1. aprillil asutuste veebilehtedel ning need peavad seal olema kättesaadavad vähemalt kolme aasta jooksul pärast nende avaldamist.⁴⁷

Peamised avaliku teabe haldust reguleerivad õigusaktid on avaliku teabe seadus, riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus, isikuandmete kaitse seadus, riikliku statistika seadus, Riigi Teataja seadus, rahvastikuregistri seadus, arhiiviseadus ning mitmed teised eri registrite (nt keskkonna-, äri-, maaregistri jt) seadused. Avaliku teabe seadus on teabealduse üldine alus, kuigi konkreetsemad valdkonnad on sätestatud teistes seadustes. Avaliku teabe seaduses sätestatakse peamised teabe avalikustamise ja avalikustamata jätmise põhimõtted, asutuste kohustused ja dokumendiregistri nõuded. Ühtlasi see, milline teave tuleb avalikustada teabenõude põhjal (viie tööpäeva jooksul) ning milline veebilehtedel,⁴⁸ teabele juurdepääsupiirangu kehtestamise alused jne. Üldiselt võib öelda, et teabele juurdepääsupiirangud on pigem kitsad ning seadusega soodustatakse

43 Tuludeklaratsioonide esitamise tähtaeg on 31. märts (tulumaksuseaduse § 44), seega tuleb majanduslike huvide deklaratsioonid esitada 30. aprilliks.

44 Korruptsioonivastase seaduse § 15¹.

45 Korruptsioonivastase seaduse § 15.

46 Korruptsioonivastase seaduse § 16.

47 Korruptsioonivastase seaduse § 15¹.

48 Nt hõlmab loetelu dokumendiregistrit, eelarveid ja aastaaruandeid ning nende eelnõusid, kuritegevuse statistikat ning majandusstatistikat, ametnike kontaktandmeid, töökirjeldusi ja palganumbreid, eri aruandeid, andmeid täitmata ametikohtade kohta, andmeid riigihangete kohta, tellitud uuringuid ja analüüse, keskkonnateavet, andmeid ohu kohta inimeste elule, tervisele ja varale jne (avaliku teabe seaduse § 28).

läbipaistvust. Avaliku teenistuse seaduse peamised tugevused on kõikide võimu- ja haldustasandite hõlmamine, teabenõuetele vastamise lühikesed tähtajad ja vähesed tasulised teenused, vaba juurdepääs dokumendiregistritele ning asutuse kohustus avaldada oma veebilehel mitmesugust teavet.⁴⁹

Andmed riigihangete kohta tuleb internetis avalikustada nii asutuse veebilehel⁵⁰ kui ka riigihangete e-registris.⁵¹ Viimast haldab Rahandusministeerium ning see sisaldab teavet alates pakkumiskutsetest, hanketeadetest, pakkumiste tulemustest ja vaidlustuskomisjoni otsustest ning lõpetades teabega selle kohta, millises etapis riigihanke protsess parasjagu on. E-register on mõeldud kõikide riigihankemenetluste jaoks igal haldustasandil ning pakkumist korraldav asutus vastutab registris olevate andmete õigsuse eest.⁵² Andmed peavad olema kättesaadavad viie aasta jooksul.⁵³

Teave täitmata ametikohtade kohta avalikus teenistuses peab küll olema asutuse veebilehel kättesaadav,⁵⁴ kuid see ei tähenda tingimata, et asutus plaanib need ametikohad täita. Kui ametnik nimetatakse ametisse konkursi korras, peab riigisekretär avaliku teenistuse seaduse kohaselt konkursi välja kuulutama väljaandes Ametlikud Teadaanded, andes kandidaatidele avalduse esitamiseks aega vähemalt kaks nädalat.⁵⁵ Teatud asutused võivad oma ametnikud ametisse nimetada ilma avaliku konkursita (nt Riigikogu Kantselei, Riigikantselei, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikontroll jne). Nimetatud väga struktureeritud ja äärmiselt ranget avaliku konkursi süsteemi (nt riigisekretäri kaasamine, ametlikud teadaanded) ei kasutata aga peaaegu kunagi. Olgugi et avalikke konkursse kasutatakse, ei ole need avaliku teenistuse seaduse määratluse kohaselt avalikud konkursid. Seda küsimust käsitletakse üksikasjalikumalt järgmises lõikes.

Läbipaistvus (praktika)

Millisel määral ja kui tõhusalt rakendatakse avalikus sektoris sätteid, millega tagatakse finants- ja personalijuhtimise ning teabehalduse läbipaistvus?

Tulemus: **50/100**

Enamasti on asjakohasele teabele juurdepääs olemas ning enamikul juhtudel ei takista miski teabe hankimist. Eesti keskvalitsuse asutused on tavaliselt põhjalikud ning avalikustavad suurema osa nõutud teabest. Asutuste vahel on aga siiski erinevusi, eelkõige eri

49 Peep, V. 2010. „Avaliku teabe seadus vajab ühtset rakendamist”. Avaliku teenistuse aastaraamat 2010, lk 26–29.

50 Avaliku teabe seaduse § 28.

51 Eesti e-riigihangete keskkond: riigihanked.riik.ee/register

52 Riigihangete seaduse § 105.

53 Riikliku riigihangete registri põhimääruse § 19.

54 Avaliku teabe seaduse § 28.

55 Avaliku teenistuse seaduse § 31.

haldustasanditel, ning kohalikud omavalitsused on vähem läbipaistvad.⁵⁶ Üks peamiseid etteheiteid, mida intervjuudes välja toodi, oli asjaolu, et veebilehed ei ole alati kasutajasõbralikud, st teabe leidmine võib (eriti tavakodanikul) võtta palju aega.⁵⁷ Riigikontrolli 2009. aasta analüüsis, mis käsitles teabele juurdepääsu võimaldamist ja selle piiramist valdades ja linnades, järel dati, et teave, mis peaks olema kättesaadav, ei ole seda alati (sh ebatäielik teave veebilehtedel, erinevused teabe saamisel vahetult kohaliku omavalitsuse kontorist või selle saamisel neist väljaspool, ebatäielikud dokumendiregistrid) ning et delikaatseid isikuandmeid ei kaitsta alati piisavalt.⁵⁸ Piiratud juurdepääsu isikuandmetele ja nende piirangute rikkumisi on arutatud alates 2000. aastate algusest⁵⁹ – Riigikontrolli 2008. aasta auditis⁶⁰ toodi esile asjaolu, et kesksete valitsusasutuste sisekontrollisüsteem on puudulik, kuna ei kontrolli piisavalt, kas andmebaaside kasutamine on olnud seaduslik või mitte. Samas auditis toodi esile ka asjaolu, et kuigi on lihtne saada teavet selle kohta, missugused andmed valitsusasutustel isikute kohta olemas on, ei ole nende andmete kasutamist võimalik kontrollida.

Majanduslike huvide deklaratsioonide puhul on suurim küsimus see, kui suurt osa nendes sisalduvatest andmetest kontrollitakse olemasolevate andmebaaside alusel. Intervjueritavate sõnul esineb väga vähe juhtumeid, kus asutus neid aktiivselt kontrollib,⁶¹ seda teevad nt Politsei- ja Piirivalveamet, Maksu- ja Tolliamet. Enamasti kogutakse majanduslike huvide deklaratsioonid lihtsalt kokku ning kontrollitakse, kas need on täidetud (st kas kõik nõutud read on deklaratsioonis olemas).

Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni iga-aastaste tegevusaruannete põhjal võib öelda, et asutustelt kogutud teave piirdub enamasti majanduslike huvide deklaratsioonide arvuga ning andmetega selle kohta, kui mitu deklaratsiooni esitati pärast tähtaega või ebatäielikult ning missugused abinõud võeti tarvitusele nende suhtes, kes esitasid deklaratsiooni pärast tähtaega või ebatäielikult. 2010. aasta ülevaates⁶² oli peamine järeldus, et ligikaudu 10% 30651-st majanduslike huvide deklaratsioonist esitati pärast tähtaega, jäeti esitamata (1111 deklaratsiooni) või oli täidetud poolikult ning et majanduslike huvide deklaratsioonid, mis tuli avaldada, tegelikkuses ka avaldati. Neil juhtudel, kus majanduslike huvide deklaratsioon esitati pärast tähtaega või jäeti esitamata,

56 Peep, V. 2010. „Avaliku teabe seadus vajab ühtset rakendamist”. Avaliku teenistuse aastaraamat 2010, lk 26–29.

57 Sama väitega nõustuvad ka mitmed intervjueritavad, nt Mikli 27.05.2011, Oppi 30.05.2011, Pevkur 30.05.2011.

58 Riigikontroll 2009. „Teabele juurdepääsu võimaldamine ja selle piiramine valdades ja linnades”: www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2087/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

59 2000. aastate alguses oli peamine probleem politsei andmebaaside ebaseaduslik kasutamine; kõige hiljutisem juhtum oli seotud Andmekaitse Inspektsiooni murega, et rahvastikuregistrit kasutatakse ebaseaduslikult kuulsuste kohta teabe kogumiseks.

60 Riigikontroll 2008. „Sisekontrollisüsteemide toimimine isikuandmete kaitsel riiklikes andmekogudes”.

61 Sõöt 31.05.2011, Sihver 31.05.2011.

62 Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon 2010. „Erikomisjoni 2010. aasta töö aruanne ja ülevaade korruptsioonivastase seaduse kohaldamisest”: riigikogu.ee/public/Riigikogu/Korruptsioon/Komisjoni_2010._aasta_aruanne.pdf

oli peamine lahendus meeldetuletuste saatmine ning selgituste küsimine, mõnel juhul teavitati politseid deklaratsiooni esitamata jätmisest või alustati distsiplinaarmenetlust,⁶³ ühel juhul alustati asja uurimist.⁶⁴ Andmete kontrollimise osas võrdlevad 3 ministeeriumit (11-st) deklaratsioonis esitatud palgaandmeid asutustelt saadud tegelike palkade andmetega, 6 ministeeriumit kontrollivad ettevõtete nõukogude liikmeks olemist (äriregistris olemasolevate andmete alusel või ametniku enda käest küsimise teel), 8 asutust väitsid lihtsalt, et majanduslike huvide deklaratsioone kontrollitakse „asutusesisese töökorra kohaselt”, täpsustamata, mida sellega mõeldakse. Kuigi erikomisjoni iga-aastane ülevaade toob välja mitmeid probleeme, on selle analüüs kehva struktuuri, täiendavate teabeallikate puudumise ja küsitletud asutuste ilmselt formaalsete vastuste tõttu pigem pinnapealne.

Lisaks teostas Riigikontroll analüüsi⁶⁵ korruptsiooni ennetamise sätete rakendamise kohta kohalikes omavalitsustes (analüüsiti 15 linna ja valda), kus analüüsiti korruptsioonivastast töökorraldust, ametiisikute teenistusväliseid tegevusi ning ametiisikute tehinguid omavalitsustega. Analüüsi põhijäreldus oli, et korruptsiooni ennetava töökorralduse kujundamisega ei tegeleta süsteemselt, kasutatakse ära vaid väike osa võimalustest ning mitmel juhul oli selgelt tegemist rikkumistega, mille tulemusel on tekkinud korruptsiooniohtlikud suhted. Lisaks põhjendasid omavalitsusüksused seaduse nõuete tähelepanuta jätmist peamiselt veendumusega, et korruptsiooni välistab ametnike hea ülevaade üksteise tegemistest. Üldiselt on korruptsioonivastane töökorraldus kohalikes omavalitsustes väga erinev ning tihti ei pöörata sellele küsimusele piisavalt tähelepanu.⁶⁶

Kokkuvõtteks võib öelda, et kuigi majanduslike huvide deklaratsioone küll täidetakse ja kogutakse, ei mängi nad korruptsiooni ennetamisel suurt rolli. Pigem näib, et neid kasutatakse nn hukkamõistmise vahenditena tegelike korruptsioonijuhtumite ilmne-misel.⁶⁷ Peamine intervjuude käigus kõlanud etteheide oli aga olemasoleva õigusliku regulatsiooni ebatõhusus.

Probleeme tekitab ka riigihangetega seonduv teave. Kuigi elektroonilist registrit kasutatakse, võivad andmed olla siiski ebajärjepidevad. Peamised probleemid on eraviisiline vastamine pakkujate küsimustele, pakkumiste esitamise liiga lühike tähtaeg, pakkumiste liiga konkreetsed (suunatud) tingimused,⁶⁸ lepingute muutmine pärast riigihankelepingule alla kirjutamist (eelkõige ehitushankelepingute puhul, mille tulemuseks on pakkujate

63 Näiteks: Siseministeerium seoses kuue endise kohaliku omavalitsuse ametnikuga, Kaitsevägi, Avinurme ja Kiili omavalitsusüksused jne.

64 Sotsiaalministri nõuniku Andres Tshakna puhul.

65 Riigikontroll 2009. „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses”: www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2124/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

66 Mikli 27.05.2011.

67 Sööt 31.05.2011.

68 Näiteks: autode või muu tehnoloogiaga seotud riigihanked võivad esitada tootele nii konkreetsed tingimused, et nendele vastab vaid ühe ettevõtte üks toode.

ebavõrdsed tingimused), aruannete avalikustamata jätmise e-registris jne.⁶⁹ Riigikontrolli analüüs,⁷⁰ milles käsitleti kohalike omavalitsuste osalusega äriühinguid, sihtasutusi ja mittetulundusühinguid, tõi välja asjaolu, et mõned asutused on eiranud kohustust end hankijatena registreerida ning seega ei ole riigihankemenetlustest kinni peetud. Lisaks järeldas 2008. aasta audit, et kohalike omavalitsuste sisekontrolli mehhanismide puudulikkuse tõttu ei ole riigihankemenetlus alati kohalike omavalitsuste määruste, vastutavate üksuste või ametnike, avaliku ja erasektori partnerlusprojektide ebamäärasuse jms tõttu piisavalt läbipaistev.⁷¹ Üldiselt võib probleemid jaotada kahte põhikategooriasse: esiteks, olemasolevate eeskirjadega manipuleerimine, et vältida pikka ja bürokraatlikku riigihankemenetlust või valida see ettevõtte, kelle toodet tegelikult eelistatakse,⁷² ning teiseks, õigusaktide vähene tundmine, mille tulemusel tekivad tahtmatud eksimused.

Avalikus teenistuses täitmata ametikohad kuulutatakse tavaliselt välja avalikult (ajalehtedes, on-line tööportaalides) ning kuulutus sisaldab enamikku seadusega nõutud andmetest (ametikoht, nõudmised kandidaadile, palk, dokumentide esitamise tähtaeg). Lisaks püüab ka vastloodud konkursiveeb⁷³ koondada teavet konkursside (ja üldisemalt personalijuhtimise) kohta. Oluline on siiski rõhutada väikese ühiskonna isikustamisele kaasaaitavaid aspekte,⁷⁴ mis võivad ametisse nimetamist mõjutada – isiklik võrgustik võib mõjutada uute ametnike leidmist, isegi kui ametikoht on ka avalikult välja kuulutatud.⁷⁵

Samas ei kuulu eespool nimetatud avalikud teadaanded avaliku teenistuse seaduse kohaselt avaliku konkursi alla. Avaliku teenistuse seaduses sätestatud ja eelnevas lõikes kirjeldatud menetlust peetakse rangeks ning seetõttu seda välditakse.⁷⁶ Selle asemel lahendatakse olukord sageli ametliku menetluse eiramise ja täitmata ametikoha avaliku väljakuulutamise teel, misjärel nimetatakse sobiv kandidaat ametisse kuueks kuuks, pärast mida seda ametnikku edutatakse. Kuna avaliku konkursi sättes ei ole edutamist nimetatud, on menetlus lõpptulemusena seadusega kooskõlas, kuigi on välditud seaduses sätestatud ametlikku menetlust. On oluline rõhutada, et seda valdkonda muudetakse peagi uue

69 Peedu 9.08.2011, Mikli 27.05.2011, Riigikontroll 2010. „Riigihangete korraldamine valla ja linna asutatud ning osalusega äriühingutes, sihtasutustes ja mittetulundusühingutes”:

www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2131/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

70 Riigikontroll 2010. „Riigihangete korraldamine valla ja linna asutatud ning osalusega äriühingutes, sihtasutustes ja mittetulundusühingutes”: www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2131/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

71 Riigikontroll 2008. „Ehitushangete korraldus valdades ja linnades”:

www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2037/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

72 Riigikontrollis töötava Airi Mikli sõnul kipuvad kohalikud omavalitsused lihtsustatud riigihankemenetlustes pöörduma ettevõtete poole, kellega on varem juba koostööd tehtud, uusi ettevõtteid kaalumata (Mikli, 27.05.2011).

73 Konkursiveeb www.avalikteenistus.ee/?id=10309

74 Sarapuu, K. 2010. „Comparative Analysis of State Administrations: the Size of State as an Independent Variable” Halduskultuur, 11 (1), lk 30–43.

75 Sööt 31.05.2011.

76 Vt avaliku teenistuse seaduse 2. jaotist.

avaliku teenistuse seaduse eelnõuga,⁷⁷ mis on uue justiitsministri üks prioriteete ning mille ta loodab jõustada 2013. aastal.⁷⁸

Vastutus (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, millega tagatakse, et avalikus sektoris töötajad peavad oma tegudest aru andma ja nende eest vastutama?

Tulemus: **100/100**

Peamised avaliku teenistuse sisemised aruandlusmehhanismid võib üldiselt jagada kolme rühma:

- 1) riiklik järelevalve tähendab teatud institutsiooni valitsemisalasle kuuluvate asutuste hierarhilist kontrolli,⁷⁹ nt ministeeriumid teostavad riiklikku järelevalvet oma valitsemisalasle kuuluvate ametite ja inspeksioonide üle (nt Siseministeerium, Politsei- ja Piirivalveameti üle);
- 2) teenistuslik järelevalve tähendab mittehierarhilist kontrolli, kus teatud asutus või ametnik võib teisi asutusi oma pädevusvaldkonnas kontrollida,⁸⁰ nt Keeleinspeksioon (mis kuulub Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalasle) võib kontrollida, kuidas keeleseadust avaliku sektori (politsei, koolid jne) ja erasektori (nt poemüüjad) asutustes rakendatakse;
- 3) sisekontroll, sh institutsioonilised auditi- ja kontrollimehhanismid. Kesksetes valitsusasutustes on see funktsioon rohkem välja kujunenud, kohalikes omavalitsustes aga alles hakkab välja kujunema.⁸¹

Välised aruandlusmehhanismid hõlmavad Riigikogu, (haldus)kohtu, Õiguskantsleri ja Riigikontrolli teostatavat järelevalvet. Avaliku teenistuse asutused peavad kõikidele nimetatud institutsioonidele oma tegevusest aru andma, esitades neile kord aastas aruande (nt tuleb Riigikontrollile esitada majandusaasta aruanded) või tehes seda teabenõuete esitamise korral (nt vastates Riigikogu liikmete teabenõuetele). Kodanikud võivad oma kaebused esitada otse asutusele, selle järelevalveorganile, asjakohase probleemi üle järelevalvet teostavale asutusele ning Õiguskantslerile ja kohtutele. Üldsuse kaebustega tegelemise kord võib institutsiooniti erineda, kuid üldine menetlus on sätestatud vasta-

⁷⁷ Aastate jooksul on arutatud mitmeid eelnõusid, kuid 1996. aasta avaliku teenistuse seadust on muudetud vaid osaliselt, mille tulemuseks on mitmeid siiani jõus olevaid, kuid tegelikkuses ebatõhusaid artikleid sisaldav seadus.

⁷⁸ Riigikogu salvestus 21.09.2011.

⁷⁹ Vabariigi Valitsuse seaduse peatükk 7.

⁸⁰ Vabariigi Valitsuse seaduse § 75.

⁸¹ Mikli 27.05.2011

vates seadustes, põhikirjades või teistes õigusaktides.⁸² Üldised tähtajad on kehtestatud märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduses, mis sätestab, et avalikud asutused peavad märgukirjale või selgitustaotlusele vastama viivitamata, kui mitte hiljem kui 30 päeva jooksul. Vajaduse korral võib tähtaega pikendada vastavalt kahe ja ühe kuu võrra, kuid avalduse esitajat tuleb sellest kirjalikult teavitada.⁸³

Avalike teenistujate korruptsioonist (väärkäitumisest) teavitamisega seonduvaid eeskirju reguleerib praegu korruptsioonivastane seadus, mille kohaselt on ametnik kohustatud temale teatavaks saanud korruptiivsest teost teatama asutuse juhile, kaitsepolitseile, politseile või prokuratuurile.⁸⁴ Kuigi korruptsioonivastane seadus sätestab, et teavitajale tagatakse anonüümsus, välja arvatud juhul, kui teatamine on ajendatud omakasust või tema tunnistajana ülekuulamine on vajalik kuriteo tõendamiseks, ei ole see säte teavitajate kaitsmiseks piisav. Lisaks on anonüümsuse garanteerimiseks olemas võimalus kasutada korruptsiooni vihjetelefoni, mida haldab Kaitsepolitsei, kes edastab vihjed vajaduse korral asjakohasele asutusele. Riigihangete korral on ametnikud samamoodi kohustatud mis tahes väärtegudest teatama, kuid pakkujatel on lisaks kohtumenetlusele võimalus algatada ametlik vaidlustusmenetlus, millega tegeleb Rahandusministeeriumi vaidlustuskomisjon.⁸⁵ Avalikke teenistujaid saab piiranguteta vastutusele võtta kõikide karistusseadustikus sätestatud kuritegude toimepanemise eest (eeskätt ametialased süüteod⁸⁶).

Vastutus (praktika)

Millisel määral peavad avaliku sektori töötajad praktikas oma tegudest aru andma ja nende eest vastutama?

Tulemus: **50/100**

Kuna aruandlusmehhanismide tegelikku toimimist ei ole põhjalikult uuritud ning distsiplinaarmeetmete osas puudub põhjalik teave, on raske hinnata näiteks eri distsiplinaarmeetmete tõhusust, kuigi on selge, et neid kasutatakse.

Viimaste aastate (või isegi pikema aja) jooksul on rohkem käsitletud juhtumid⁸⁷ olnud muu hulgas õiguskaitseasutuste pool uuritud avalike teenistujate korruptsiooni puu-

82 Näiteks kui isik esitab teabenõude ja seda ei rahuldata, võib ta esitada kaebuse asutusele, kes teostab riiklikku järelevalvet teabenõude rahuldamata jätnud asutuse üle, või Andmekaitse Inspeksioonile (Avaliku teabe seaduse § 44).

83 Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse § 6. Teabenõuete puhul on tähtaeg viis tööpäeva (avaliku teabe seaduse § 18).

84 Korruptsioonivastase seaduse § 23.

85 Riigihangete seaduse peatükk 7, riigihangete vaidlustuskomisjoni põhikiri.

86 Karistusseadustiku 17. peatükk.

87 Erasektor teostab järelevalvet mõnede nimetatud muudatuste üle, sh nt Maksu- ja Tolliameti varimajandusega seonduva tegevuse üle, ka Konkurentsiamet on oma tegevustes muutunud nähtavamaks.

dutavad tähtsamad kohtuasjad, Riigikontrolli analüüs eri tulemusauditite ja kohalike omavalitsuste auditite kohta, Õiguskantsleri ombudsmanina esitatud ja hea haldustavaga seonduvad ettepanekud jne. Kaitsepolitsei viimaste aastate kõige märkimisväärsamad juhtumid on hõlmanud kohtusüsteemi ja politsei korruptiivsust,⁸⁸ riigihankeid,⁸⁹ sõidukite tehnilist kontrolli, kohalikke omavalitsusi jne.⁹⁰ Käesolevas peatükis on nimetatud mitmeid Riigikontrolli auditeid, sh auditeid kohalike omavalitsuse võimekuse kohta kontrollida nende pädevuses toimuvaid ehitustöid, kohalike omavalitsuste vastumeelsuse kohta korruptsioonivastaste mehhanismide rakendamisel, riigihankemenetlustes tehtavate vigade ja ebaseaduslike tegevuste kohta, avalike ja e-teenuste kvaliteedi kohta jne. Seega võib öelda, et on esinenud olulisi juhtumeid, kus avalikke teenistujaid on nende tegevuse eest vastutusele võetud.

Süsteemil on siiski mitmeid puudujääke, sealhulgas kohalike omavalitsuste aruandekohustus, parlamentaarne kontroll (mida käsitletakse seadusandliku võimu peatükis), riigihankemenetluste kontroll, sisekontrollimehhanismid ning õigeaegne vastamine inimeste päringutele.

Korruptsioonioht on kõige suurem kohaliku omavalitsuse tasandil. Sellel on kolm peamist põhjust: esiteks, madalama haldussuutlikkuse tulemusel prioriseerivad kohalikud omavalitsused oma kohustused (nt valivad, milliseid ülesandeid nad suudavad täita ja milliseid mitte). Teiseks, aruandlusmehhanismide puudulikkuse⁹¹ – Riigikontrollile seatud piirangute ja omavalitsuste puuduliku sisekontrollimehhanismi – tõttu puuduvad omavalitsusüksustes tulemusauditid,⁹² mis tähendab, et aruandluskohustus piirdub finants- ja õigusliku kontrolliga. Teatud otsuste otstarbekuse ja mõistlikkuse kohta ei esitata mingeid küsimusi – seda saab teha küll poliitilise protsessi kaudu (nende kandidaatide poolt järgmistel valimistel mitte hääletada), kuid siiani on see osutunud ebatõhusaks. Põhiküsimus on kohalike omavalitsuste autonoomia ja aruandekohustuse tasakaal – üks võimalus selle olukorra lahendamiseks oleks kohalike omavalitsuste pakutavatele teenustele konkreetsemate kvaliteedinõuete kehtestamine, mis võimaldaks Riigikontrollil põhjalikumaid auditeid teha.⁹³ Kolmandaks, enamiku omavalitsusüksuste suurus põhjustab väga lähedasi isiklikke suhteid, mis suurendavad korruptsiooniohtu veelgi.

Riigihangetele ja üldisemalt igale finantsküsimustega seonduvale otsustusprotsessile tuleb

88 Näiteks juhtumid, kus politseinik on mõjutanud kolleege oma tuttava ebaseaduslike tegevuste osas leebem olema ning kus politseinik on saanud madala intressiga laenu selle eest, et on teisi politseinikke ööklubidesse turvameestena tööle värvanud.

89 Näiteks mõisteti Riigikogu Kantslei ametnik süüdi pistise võtmises ehitusettevõtjatel, kellele ta andis asutuse ehitus- ja renoveerimislepingud; endine Valgamaa maavanem mõisteti süüdi korduvalt altkäemaksu võtmises ettevõtetega ühis- transporditeenuste osutamise lepingute sõlmimise eest.

90 Kaitsepolitsei aastaraamat 2010. www.kapo.ee/cms-data/_text/38/44/files/kapo-aastaraamat-2010-est.pdf

91 Kaitsepolitsei aastaraamat 2010. www.kapo.ee/cms-data/_text/38/44/files/kapo-aastaraamat-2010-est.pdf

92 Pikema käsitluse leiate Riigikontrolli käsitlevast peatükist.

93 Mikli 27.05.2011.

pöörata rohkem tähelepanu ning suurendada kontrolli. Kaitsepolitsei on teatanud, et riigihanked on lähiajal korruptsioonivastases tegevuses üks prioriteetidest, kuid kuna nende küsimuste uurimine võtab kaua aega, ei pruugi tulemusi ja mõjusid lähitulevikus märgata olla. Samas kontrollitakse riigihankemenetlusi üsna põhjalikult, kuna pakkujad on ise otsustest huvitatud: 2010. aastal vaidlustati vaidlustuskomisjonis kõikidest hangetest umbes 5%, kus 48% vaidlustest rahuldati ja 39% lükati tagasi. Suurem osa vaidlustatud hangetest oli seotud ehitusega, sealhulgas ka teedehhitusega.⁹⁴ Kahjuks annab vaidlustuskomisjoni aruanne aga ülevaate ainult statistikast ega püüagi kaebuste trende ja põhjusi välja selgitada. Lisaks riigihangetele vajavad süstemaatilist tähelepanu ja analüüsi ka ELi struktuurifondide kasutamise ja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusega (EASiga) seonduv.⁹⁵

Kaks väiksemat probleemi, mis vajaksid täiendavat uurimist, seonduvad sisekontrolli ja -auditi arenguga eriti kohaliku omavalitsuse tasandil ning tähtaegadest kinni pidamisega teabenõuetele ja avaldustele vastamisel. Intervjueeritavad märkisid, et kuigi mõlemas valdkonnas on olnud positiivsed arengusuundi, puudub siiski süstemaatiline analüüs. Nimetatud küsimusi tuleks uurida eelkõige seoses kohalike omavalitsustega, kuna madal haldussuutlikkus on muutunud tõsiseks probleemiks.

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, millega tagatakse avaliku sektori töötajate korrumpeerumise ärahoidmine?

Tulemus: **50/100**

Avalike teenistujate peamised käitumisjuhendid hõlmavad avaliku teenistuse seadust, sh ka avaliku teenistuse eetikakoodeksi, ning korruptsioonivastast seadust. Lisaks on mitmel asutusel olemas oma sisemised eetikakoodeksid või organisatsiooni põhiväärtused või põhimõtted. Käsitletavate teemade hulka kuuluvad huvide konflikt,⁹⁶ kingitustega seonduvad eeskirjad,⁹⁷ ametist lahkumisele järgnevad piirangud,⁹⁸ perekonnaliikmega samas asutuses töötamine,⁹⁹ ametliku teabe kasutamine,¹⁰⁰ asutuse vara kasutamine,¹⁰¹ teenistuslähetus¹⁰² ja põhiväärtused.¹⁰³ Käsitletakse ka majanduslike huvide dekla-

94 Riigihangete vaidlustuskomisjon 2010. „Vaidlustuste esitamine ja läbivaatamine 2010. aastal”: riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_1_id=54356&folderId=54352&name=DLFE-1501.pdf

95 EASi eelarve oli 2011. aastal 202,5 miljonit eurot, millest peaaegu kõik tuli riigieelarvest.

96 Korruptsioonivastase seaduse § 25.

97 Korruptsioonivastase seaduse § 26.

98 Avaliku teenistuse seaduse § 74.

99 Avaliku teenistuse seaduse § 125, korruptsioonivastase seaduse § 19.

100 Avaliku teenistuse seaduse § 67, sh eetikakoodeksi punkt 15, avaliku teabe seaduse § 43.

101 Avaliku teenistuse eetikakoodeksi punkt 14.

102 Avaliku teenistuse seaduse § 40.

103 Avaliku teenistuse seaduse § 28 (ametivanne), § 59 (teenistuskohustused), lisa 1 (avaliku teenistuse eetikakoodeks).

reerimisega¹⁰⁴ seonduvaid eeskirju ning kõrvaltegevustega seonduvaid piiranguid¹⁰⁵ ja korruptsioonist teavitamist.¹⁰⁶

Korruptsioonivastases seaduses määratletakse huvide konflikt ja kehtestatakse sellise konflikti tekkimise korral kasutusele võetavad meetmed (asjakohaste asutuste, sealhulgas oma ülemuse teavitamine ning otsustusprotsessist taandumine). Ametnikul või tema lähisugulastel (abielu kaudu) on sõnaselgelt keelatud vastu võtta kingitusi või muid hüvesid. Külalislahkuse osas (nt lõuna ärimehelt) selged eeskirjad puuduvad. Piirangud pärast ametist lahkumist on pigem ranged: kui ametnik on süstemaatiliselt teatud asutust auditeerinud (selle üle järelevalvet teostanud, seda kontrollinud), ei või ta kolm aastat pärast oma ametikohalt lahkumist selles asutuses töötada (ega sealt mingit sissetulekut saada). Majanduslike huvide deklareerimisega seonduvaid eeskirju võib pidada pigem kitsaks, kuna need käsitlevad üksnes majanduslikke huve ning jätavad tähelepanuta kõik teist liiki huvid, mis võivad samuti tekitada võimaliku huvide konflikti. Mõnes aspektis võib kõrvaltegevusega seonduvaid piiranguid pidada ebapiisavateks (nt võib vaielda, kas ainult oma ülemuse teavitamine ja tema heakskiidu saamine on piisav või mitte), kuid mõnedel juhtudel on neid aspekte täiendatud organisatsioonisiseste eeskirjadega (nt lisatasu eest ametikohustustega seotud teemadel loengute pidamine). Väärkäitumisest teavitamisega seonduvaid eeskirju võib siinkohal pidada kõige problemaatilisemaks, kuivõrd juhtumeid, kus ametiisik teatab töökohal täheldatud korruptsioonist, peaaegu ei eksisteeri.¹⁰⁷

Riigihangete puhul tuleb pakkuja hankemenetlusest kõrvaldada juhul, kui teda on teatavate kriminaalkuritegude (nt kelmus, rahapesu, ametialased süüteod jne) eest kehtivalt karistatud, ning võib eemaldada, kui vastava ala ametiliidu aukohtu otsusega on tõendatud tema raske süüline eksimus ametialaste käitumisreeglite vastu.¹⁰⁸

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed (praktika)

Millisel määral on praktikas tagatud avaliku sektori töötajate korrumpeerumise ärahoidmine?

Tulemus: 50/100

2010. aasta uuringus korruptsiooni kohta Eestis, mis keskendus kolmele sihtrühmale –

104 Korruptsioonivastase seaduse 2. peatükk; avaliku teenistuse seaduse § 75.

105 Avaliku teenistuse seaduse §-d 67–69, 71–73, 76; korruptsioonivastase seaduse 3.–4. peatükk.

106 Korruptsioonivastase seaduse §-d 23 ja 26⁴.

107 MTÜ Korruptsioonivaba Eesti. „Väärkäitumisest teavitajate kaitse Eestis“. 2009. transparency.ee/cm/files/vaarkaitumisest_teavitajate_kaitse_eestis_1.pdf.

108 Riigihangete seaduse § 38.

ametnikele, ettevõtjatele ja elanikele¹⁰⁹ –, toodi esile, et korruptsiooni peetakse tõsiseks probleemiks. Sihtrühmade vahel on aga näha selged erinevused: kuigi üldine sallivus on korruptsiooni suhtes vähenenud, on ametnikud eetiliste dilemma hindamisel siiski kriitilisemad ja teadlikumad ning vähem valmis korruptiivsetes tegevustes osalema.¹¹⁰ Valmisolekut anda altkäemakse põhjendati peamiselt kultuuriliste („see on Eestis üldine tava“) ja majanduslike (lisakulude vältimine) aspektidega. Uuring näitab, et korruptsioon saab alguse sageli erasektorist, kus 74% altkäemaksu andnud ettevõtjatest tunnistasid, et altkäemaksu maksti nende algatusel. Aastate jooksul on vahetu kontakt korruptsiooniga vähenenud: 2006. aastal küsiti altkäemaksu 15%-lt ettevõtjatest, 2010. aastal vaid 10%-lt; elanike puhul olid vastavad arvud vastavatel aastatel 8% ja 4%. Peamised valdkonnad, kus altkäemakse antakse, on sõidukite tehniline ülevaatus (erasektorile delegeeritud teenus, mis on riigi transpordiohutuse nõuetele vastamiseks kohustuslik) ja meditsiinisektor (olenevalt meditsiinasutusest kas era- või avalik sektor).

Kuna korruptsioonivastase seaduse uus eelnõu on päevakorras olnud juba pikemat aega, on arutatud mitmeid korruptsiooni ennetusele suunatud meetmete tõhususega seonduvaid probleeme, võttes arvesse nii kirjalikke eeskirju kui kontekstuaalseid küsimusi. Üks kontekstuaalne küsimus, mis mõjutab mitmete piirangute rakendamist (nt huvide konflikt, ametist vabastamisele järgnevad piirangud, pöördukse-efektiga seonduvad küsimused jne), on Eesti (tööturu) suurus ning inimestevahelised lähedased suhted – peamine küsimus on see, kas teatud piirangud (nt pärast ametist vabastamist kehtiv kolmeaastane piirang) on ikka mõistlikud ja võimaldavad oskustöölistel oma valdkonnas tööd leida. Kuna teatavates valdkondades võib olla väga vähe spetsialiste, võivad liiga ranged piirangud kaasa tuua pädevuse kadumise. Ühtlasi võivad väikeste kohalike omavalitsuste (kuid mitte ainult nende) puhul huvide konflikti eeskirjad pereliikmete osaluse küll ametlikult välistada ning sundida ametnikke taganema selliste otsuste tegemisest, mis võivad mõjutada nende isiklike huve, kuid sõprussidemed on ikkagi olemas ning võivad lõpuks siiski otsustusprotsessi mõjutada. Nimetatud väikese ühiskonna probleemidele ei ole selget head lahendust, kuid arvesse tuleks võtta, et ühelt poolt ei tohiks ametlike eeskirju teha liiga koormavaks ning teiselt poolt tuleks korruptsiooni ennetada.

Teine kontekstuaalne küsimus on endiselt eksisteeriv tava ametnikke „tänada“ (valitsusasutustes vähem, meditsiinisüsteemis rohkem) väikeste kingitustega (nt lilled, šokolaad); kuna see komme on aga noorema põlvkonna puhul vähem levinud, võib nimetatud probleem ajapikku kaduda. Kuigi asjakohane seaduse klausel sätestab, et kingituste vastuvõtmine on keelatud, juhul „kui selle vastuvõtmine võib otseselt või kaudselt mõjutada ametniku

109 Justiitsministeerium 2010. „Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring“: www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50629/Korruptsioon_2010.pdf

110 Sama võib järeldada TNS Emori 2009. aasta uuringust „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“: www.avalikteenistus.ee/public/Rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses_2009.pdf

teenistuskohustuste erapooletat täitmist”, võib siiski tekkida konflikt korruptsioonivastases seaduses sätestatud kingitustest keeldumise poliitika ja kõnealuse praktika vahel.

Siit jõuame kolmanda probleemi juurde – korruptsioonivastane tegevus ja avaliku teenistuse eetika edendamine on mõnel juhul pigem killustunud. Kuigi ülesanded on üsna selgelt määratletud (Rahandusministeerium vastutab avaliku teenistuse personalijuhtimise, sh ka eetikaküsimuste eest; Justiitsministeerium korruptsioonistatistika analüüsi ja korruptsioonivastase strateegia koordineerimise eest; PPA, Kaitsepolitsei, Maksu- ja Tolliamet jne vastutavad ühiselt korruptsiooniga seonduvate kuritegude uurimise eest), ei tõlgendata õigusakte ühtselt.

Seega võib tulemuseks olla olukord, kus nõu küsiv ametnik saab ühelt asutuselt ühe vastuse ja teiselt asutuselt sellele vastupidise vastuse.¹¹¹ Nende kahemõtteliste olukordade lahendamiseks tehti 2004. aasta korruptsioonivastase strateegia arutamisel ettepanek moodustada eetikanõukogu ja idee seisnes peamiselt selles, et üksikjuhtumite arutamise tulemusel jõutakse üldiste soovituseni, kuidas teatud olukordades käituda või kuidas seadusi tõlgendada.¹¹² 2006. aastal moodustati eetikanõukogu ettevalmistav töörühm, kuid 2010. aastal ei kiitnud valitsus õigusaktide eelnõu heaks. Idee teostamine seisab siiani uue avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmise taga.

Laiemalt on arutatud mitmeid avaliku teenistuse ja ühiskonnaga üldisemalt seonduvaid küsimusi, näiteks seda, kas ametnikud võivad saada lisatasu, pakkudes nii avalikele teenistujatele kui ka muudele sektoritele eraettevõtete kaudu koolitusi, kas lennufirmade boonuspunkte tohib kasutada üksnes tööalaselt või ka isiklikuks otstarbeks jne. Kuigi näib, et kõnealustes küsimustes on jõutud konsensusele (tööalased koolitused kuuluvad teenistuskohustuste alla, seega lisatasusid ei maksta;¹¹³ boonuspunkte tohib kasutada vaid tööalasteks reisideks), ei rakendata neid eri institutsioonides siiski ühtsel viisil.

Eetikaküsimustega on avalike teenistujate koolitusel tegeletud alates 2003. aastast. Alates 2005. aastast on pakutud konkreetselt eetikat käsitlevaid koolitusi.¹¹⁴ Eetikakoolitused on olnud populaarsed ning neist huvitatud inimesi on rohkem kui nende koolitamise võimalusi (koolitajate leidmine on suur probleem).¹¹⁵

111 Pevkur 30.05.2011, Sihver 31.05.2011.

112 „Aus riik. Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastane strateegia”, Vabariigi Valitsuse 2004. aasta 19. veebruari otsus.

113 Näiteks ütles riigihangete ja riigiabi osakonnas töötav intervjueeritav, et eraettevõtetes nad enam lektoritena koolitusi ei tee, kuna osakond võimaldab ise (tasuta) riigihangete koolitust ning oleks ebaaus, kui eraettevõteted küsiksid osalejatelt raha ega peaks lektoritele maksma (Peedu 9.08.2011).

114 Koolitused erinevad nii kestvuse (1–2 päeva) kui sihtrühma (avalik teenistus või avalik sektor) osas: 2005. aastast alates on avaliku teenistuse eetikakoolitustel osalenud 758 ametnikku, avaliku sektori eetikakoolitustel ajavahemikus 2010–2011 oli 80 osalejat (Rahandusministeeriumi andmed).

115 Lisaks ei ole ühtki avaliku teenistuse eetikat käsitlevat koolitajat, kes suudaks koolitust pakkuda vene keeles – kuigi kõik ametnikud peavad eesti keelt küll valdama, võib see olla mitte-eestlastele omane korruptsiooni leebe suhtumise põhjus (kuigi välja ei tohi jätta ka kultuurilisi tegureid).

Lisaks koolitustele ja personalijuhtimisega seonduvatele tegevustele on viimastel aastatel paranenud ka korruptsiooni ja eetikat käsitleva teabe kättesaadavus. On kolm peamist veebilehte: avaliku teenistuse veebilehe eetika alajagu,¹¹⁶ korruptsiooni käsitlev veebileht¹¹⁷ ning huvide konflikti käsitlev veebileht.¹¹⁸ Nimetatud veebilehed annavad juurdepääsu õigusaktidele, uuringutele, koolitusmaterjalidele, juhtumiuuringutele jne.

Üldsuse teadlikkuse tõstmine

Millisel määral teavitab avalik sektor üldsust korruptsioonivastasest tegevusest ning kaasab teda sellesse?

Tulemus: **50/100**

Üldsuse teadlikkuse tõstmise nimel korruptsiooniküsimuste osas ei tehta süstemaatilisi jõupingutusi, kuid avaliku sektori ja õiguskaitseasutuste sambasse kuuluvad intervjueritavad viitasid muudele tegevustele, mille mõju on näha ka üldsuse teadlikkuse tõstmisel, ning nende tegevuste tulemustele. Intervjueritavad¹¹⁹ nimetasid selliseid aspekte nagu korruptsioonijuhtumite suur meediakajastus, samuti korruptsioonijuhtumite uurimise ja kohtumenetluste kajastamine, millega näidatakse, et korruptsioonikuritegudele pööratakse suurt tähelepanu. Samuti panustavad sellesse uuringud ja analüüsid (korruptsiooni, eetika ja auditoriuanne kohta jne) ning asjakohased meediaartiklid, vaba juurdepääs avalikule teabele ja hea ligipääs internetile, millega edendatakse läbipaistvust, ajakirjanike koolitamine korruptsiooniga seonduvates küsimustes jne. Üldiselt on eri asutustes üldsuse teadlikkuse tõstmist peetud tähtsaks ning kommunikatsioonipoliitika ka vastavalt kavandatud (nt konkreetsed artiklid või intervjuud ajalehtedes, esinemised televisioonis jne). Elanike suhtumine korruptsiooni on muutunud veidi kriitilisemaks,¹²⁰ kuid on raske öelda, mis konkreetselt on seda mõjutanud. Seetõttu on intervjueritavate poolt nimetatud tegevuste mõju raske hinnata.

Samuti ei ole avalikkuses soositud korruptsioonist teatamine, kuivõrd taolisi informeerimistegevusi seostatakse pealekaebamise ning nuhkimisega.¹²¹

116 avalikteenistus.ee/?id=10300

117 www.korruptsioon.ee

118 huvidekonflikt.just.ee

119 Mikli 27.05.2011, Sihver 31.05.2011, Oppi 30.05.2011, Ombler 15.08.2011, Perling 1.07.2011, Heldna 2.08.2011, Ratt 11.08.2011.

120 Justiitsministeerium 2010. „Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring”: www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50629/Korruptsioon_2010.pdf

121 MTÜ Korruptsioonivaba Eesti 2009. „Väärkäitumisest teavitajate kaitse Eestis”, lk 4.

Korruptsiooni ennetamisele suunatud koostöö avaliku, erasektori ning kodanikuühiskonna vahel

Millisel määral teeb avalik sektor korruptsioonivastastes algatustes koostööd ettevõtete ja kodanikuühiskonnaga?

Tulemus: **75/100**

Kuigi nii avaliku sektori eri asutuste kui ka erasektori ja kodanikuühiskonna vahel tehakse selgelt koostööd, on teatud laadi koostöövormid tugevamad ning enamik ülejäänud koostöövormidest on pigem projektipõhised. Peamised korruptsioonivastase poliitikaga tegelevad asutused on Rahandusministeerium (vastutab avaliku teenistuse personalijuhtimise, sh ka eetikaküsimuste eest), Justiitsministeerium (vastutab korruptsioonianalüüsi, kriminaalstatistika ja korruptsioonivastase strateegia koostamise eest), PPA, Kaitsepolitsei, Maksu- ja Tolliamet ning teised uurimisasutused koostöös prokuratuuriga (vastutavad korruptsiooniga seonduvate süütegude uurimise ja süüdistuste esitamise eest). Nimetatud asutused on Justiitsministeeriumi juhtimisel korruptsioonivastase strateegia väljatöötamises ja rakendamises osalevad peamised osapooled, kuid see protsess hõlmab ka era- ja kolmanda sektori partnereid (nt Kaubandus-Tööstuskoda, ühing Korruptsioonivaba Eesti). Kohaliku omavalitsuse tasandil peaks Regionaalminister, kes vastutab kohalike omavalitsuste arengu ja koordineerimise eest, võtma korruptsioonivastaste jõupingutuste koordineerimisel aktiivsema ja nähtavamama rolli ning mitte lootma üksnes teistele asutustele.¹²² Muudes küsimustes võtab juhtpositsiooni projekti algataja, näiteks loodi huvide konflikti käsitlev veebileht ning korraldati juhtumiuuringud peamiselt kahe ministeeriumi koostöös, kuid oma panuse andis ka avalik teenistus laiemalt, ning testversioon saadeti kommentaaride saamiseks välja mitmetele valitsusvälistele osapooltele. Erasektori korruptsiooni puhul, mis saab avalikult sektorilt liiga vähe tähelepanu (kui konkurentsikuriteod¹²³ välja arvata), on juhtpositsiooni võtnud kodanikuühiskonna organisatsioon (ühing Korruptsioonivaba Eesti), kuid seminare on korraldanud ka Justiitsministeerium ning Kaubandus-Tööstuskoda. Üldiselt ei ole kodanikuühiskonna organisatsioonid korruptsioonivastastes tegevustes väga aktiivselt osalenud (ainult üks organisatsioon tegeleb selle temaga), kuid seda pigem huvi kui võimaluste puudumise tõttu.¹²⁴ Nende algatuste edukust on raske hinnata: kuigi 2008.–2012. aasta korruptsioonivastase strateegia väljatöötamises ja rakendamises osalevad eri partnerid ning mitmeid tegevusi on juba rakendatud, ei saa tulemusi veel hinnata. Üldiselt on avalik sektor olnud mitmetel juhtudel selgelt juhtpositsioonil ning algatusi on ka meedias kajastatud.

¹²² Mikli 27.05.2011.

¹²³ Ots 16.08.2011.

¹²⁴ Üksikasjalikuma teabe leiate kodanikuühiskonda käsitlevast peatükist.

Korruptsiooniriskide ennetamine riigihangetes

Millisel määral on olemas tõhus raamistik, et tagada korruptsiooni ennetamine riigihangetes, sealhulgas asjakohased karistused nii hankijate kui ka avalike teenistujate ebasobiva käitumise eest ning järelevalve ja kaebuste esitamise mehhanismid?

Tulemus: **50/100**

Eesti riigihangete õiguslik raamistik on seotud ELi vastavate otsuste ja poliitikaga ning seega on piirmäärad, erandid jms ELi poliitikaga kooskõlas, näiteks tulenevad riigihangete seaduse §-s 14 loetletud erandid Euroopa Komisjoni loetelust. Samas võivad teatud erandid olla ajendatud lobirühmade survest, kuna teatud erandeid ei ole piisavalt põhjendatud (nt teadus- ja arengutegevused, riigisadalustega seotud lepingud¹²⁵).

Riigihanke korraldamise piirmäär on asjade ja teenuste hankelepingu ning ideekonkursi puhul 40 000 eurot ja ehitustööde hankelepingu ja kontsessiooni puhul 250 000 eurot.¹²⁶ Kui hanke eeldatav maksumus on suurem kui vastav piirmäär, tuleb järgida riigihanke hankemenetluse korda. Lihthanke korraldamise piirmäärad on vastavalt 10 000 ning 30 000 eurot, mille ületamisel tuleb lähtuda lihthanke korraldamispõhimõtetest¹²⁷.

Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna juhataja¹²⁸ tõi välja asjaolu, et politseile ja Kaitsepolitseile tekitavad peamiselt muret 40 000 euro suurusest piirmäärast väiksemad hanked, kuna nende üle puudub tegelik kontroll ning ei teata, kuidas asutused (eelkõige väikesed kohalikud omavalitsused) nende korraldamisreegleid tõlgendavad. Seega on asutuste vahel palju erinevusi.

Piirmäärast suuremaid riigihankesid kontrollitakse tõhusamalt ning need on läbipaistvamad, kuid tõstatavad erinevaid küsimusi. Nende puhul on peamiseks küsimuseks hankemenetlusele eelnevad läbirääkimised, kus hankija peab läbirääkimisi vaid ühe võimaliku pakkujaga ning seejärel kohandab hankedokumentatsiooni sellele vastavalt. Lihtmenetluse kasutamise eesmärgil on samuti tulnud ette hankeobjekti osadeks jagamist, et hoida hangitavate objektide või esemete hind piirmäärast madalam.¹²⁹

Riigihangete seaduse §-s 50 sätestatakse, et pakkumuse edukaks tunnistamisel arvestatakse üksnes hanketeates, hankedokumentides ja pakkumuse esitamise ettepanekus

125 On tõstatud küsimus, kas Kaitseministeerium kasutab riigisadaluse klauslit oma äranägemise järgi: näiteks ei kasutanud nad Eesti Vabadussõja mälestusmärgi ehitamise puhul avatud hankementlust, põhjendades seda asjaoluga, et nimetatud objekt võib langeda rünnakute ohvriks ning omab seega riigikaitsele huvi. Hiljem, kui rajatist oli vaja parandada, kasutati avatud menetlust.

126 Riigihangete seaduse § 15.

127 Riigihangete seaduse § 18².

128 Peedu 9.08.2011.

129 Näiteks riigihangete uue lasteaija rajamiseks, kus mänguväljakut käsitleti eraldi hankeobjektina, kuigi projekt peaks tegelikult hõlmama ka mänguväljakut (Peedu 9.08.2011).

sätetatud hindamiskriteeriume. Hankija peab hankedokumentides määratlema, kas ta sõlmib hankelepingu majanduslikult soodsaima või üksnes madalaima hinnaga pakkumuse alusel. Kui hankija sõlmib lepingu majanduslikult soodsaima pakkumuse alusel, siis määrab ta eelnevalt kindlaks hankeobjektiga seotud kriteeriumite osakaalu. Need kriteeriumid võivad hõlmata tehnilisi nõudeid (nt ehitiste puhul) või toote teisi asjakohaseid omadusi ning keskkonnakaitse-, kvaliteedi- ja puuetega inimeste poolt kasutatavuse nõudeid jne.¹³⁰ Madalaima hinna alusel pakkumuste hindamisel on hankija kohustatud arvestama vaid pakkumuste hindu. Riigikontrolli audit on kritiseerinud riigihangete seaduse liigset keerukust ning toob välja, et hankijatel ei saa tekkida järjepidevat riigihangete korraldamise kompetentsi, kuna omavalitsused korraldavad hanked harva.¹³¹ Kompetentsi puudumine ei võimalda tihti omavalitsustel ka piisavalt selgeid hindamiskriteeriume seada, mistõttu on ka pakkumuste kriteeriumitele vastavust hiljem keeruline hinnata.¹³² Teine kriteeriumite selgusega seonduv probleem on suunatud hanked – on esinenud juhtumeid, kus hankedokumentides on kriteeriumid kirja pandud sellise detailsusastmega, mis võimaldab hankes osaleda vaid ühel konkreetsetel pakkujal. Puudusi esineb läbipaistvuses – hankijad vastavad sageli pakkuja küsimustele eraviisiliselt, kuigi pakkujatele samade tingimuste tagamiseks peaksid nad seda tegema avalikult.

Hankedokumentides sisalduv kohustuslik teave on loetletud riigihangete seaduses¹³³ ning üldiselt nõudeid järgitakse. Olukorda on aga võimalik veelgi parandada, kuivõrd esineb info dubleerimist hanketeates ja hankedokumentides ning liiga suure või liiga väikse detailsusastmega informatsiooni esitamist. Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond, mis koordineerib riigihangete alast poliitikat ning hankijate ja pakkujate nõustamist, on koolitustel analüüsinud parimate praktikate näiteid hankedokumentide koostamisel.¹³⁴

Riigihangete alase poliitika kujundamise eest vastutav keskne ametiasutus puudub¹³⁵ – põhiülesandeid täidavad kolm Rahandusministeeriumiga seotud üksust:

- 1) riigihangete ja riigiabi osakond (11 ametnikku), mis vastutab poliitika arengu, hankijate ja pakkujate nõustamise, poliitikavaldkonna analüüsi ja riigihangete e-registri eest. Osakonna juhataja¹³⁶ märkis, et poliitika arengu ja nõustamise osas

130 Riigihangete seaduse § 32.

131 Riigikontroll 2010. „Riigihangete korraldamine valla ja linna asutatud ning osalusega äriühingutes, sihtasutustes ja mitmetulundusühingutes”. www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2131/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

132 Peedu 9.08.2011; Riigikontroll 2008. „Ehitushangete korraldus valdades ja linnades”: www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2037/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

133 Riigihangete seaduse § 31.

134 Peedu 9.08.2011.

135 Riigihangete Amet kaotati 2010. aasta juulis: Peedu (9.08.2011) sõnul ei olnud eraldiseisev amet mõttekas selle suuruse, ministeeriumiga nõrga seotuse ja töö ebatõhususe (kehv klienditeenindus, riigihangete seaduse ühtse tõlgendamise puudumine jne) tõttu.

136 Peedu 9.08.2011.

- on töötajate arv üldiselt piisav, kuid kohati võib hankimispraktika analüüs olla ajast maha jäänud ning kahest e-registrit haldavast ametnikust ei piisa;
- 2) finantskontrolli osakond (4 ametnikku): täidab kontrolliülesandeid, st vastutab riigihangete riigipoolse järelevalve eest. Probleemiks on aga talituse haldussuutlikkus, eriti võrreldes ELi struktuurifondide kasutamist kontrollivate üksustega, kus töötab topteltarv inimesi. Tekib küsimus, kas riigihangete üle väiksema järelevalve teostamine on õigustatud, võttes eelkõige arvesse hangetega seotud suurt korruptsiooniohtu ja riigihangetega tegelevate asutuste üldiselt madalat haldussuutlikkust;
 - 3) sõltumatu riigihangete vaidlustuskomisjon (4 ametnikku) vastutab vaidluste kohutuvälise lahendamise eest. Kuigi vaidlustuskomisjon asub Rahandusministeeriumi juures, on see oma otsustes sõltumatu ning selle koosseisu kuuluvad ametnikud nimetab ametisse Vabariigi Valitsus rahandusministri ettepanekul viieks aastaks.¹³⁷ Praegu esitatakse komisjonile aastas alla 300 vaidlustuse (umbes 5% riigihangete koguarvust), mistõttu neljast ametnikust üldiselt piisab. Vaidlustuse esitamisel tuleb tasuda riigilõiv.¹³⁸

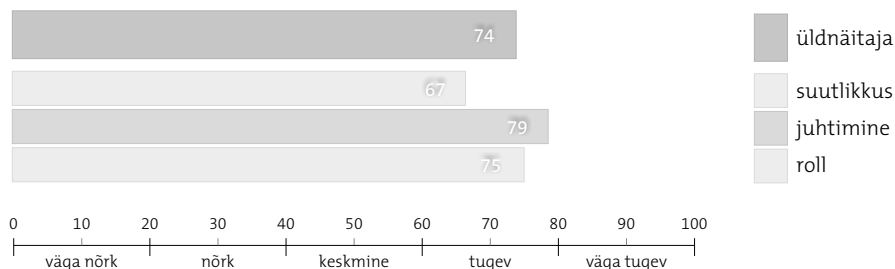
Riiklikku järelevalvet riigihangete korraldamise üle teostab Rahandusministeerium¹³⁹, kuid hankelingute täitmist kontrollivad peamiselt hankijad, mistõttu võib järelevalve olla hankija haldussuutlikkusest olenevalt üsna nõrk. Riigihangete korraldamise eest vastutav keskne asutus puudub. Kuigi keskselt korraldatud hankemenetluse kasutamine võib riigihankemenetluste kompetentsi suurendada, võib selle tulemuseks olla ka väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete hangetest kõrvalejäämine, kuna nad ei pruugi suuta üleriiklike hangete nõutavat mahtu täita.

Puuduvad erinõuded riigihangete valdkonnas töötamiseks. Selleks, et ühtlustada erinevate asutuste töötajate kompetentsi ning informeerida neid seadusemuudatustest, on riigihangete ja riigiabi osakond korraldanud koolitusi ja teabepäevi, kus saavad osaleda ka pakkujad.

¹³⁷ Riigihangete vaidlustuskomisjoni põhikirja § 7.

¹³⁸ 639,11 eurot alla riigihanke piirmäära jäävate hangete vaidlustamise korral ning 1278,23 eurot riigihanke korraldamise piirmäära ületavate hangete puhul (riigilõivuseaduse § 242).

¹³⁹ Riigihangete seaduse § 104.



Kokkuvõte

Võitlus korruptsiooniga on olnud riiklikuks prioriteediks alates 2000. aastate algusest. Esimest korda nimetati korruptsioonivastast võitlust prioriteedina 2001. aastal Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alustes¹ ning valdkonna olulisust rõhutati ka 2003. aastal vastu võetud kriminaalpoliitika arengusuundades. Justiits- ja siseministrite poolt 2005. aasta sõlmitud Laulasmaa deklaratsioon² nimetab kriminaaltulu, sh korruptiivse tuluga seotud kuritegevust ühena viiest valdkonnast, millega prokuratuur ning politsei peavad ühiselt võitlema.

Käesolevas osas antakse hinnang õiguskaitseasutuste võimalustele ja tööle korruptsiooni tõkestamisel. Analüüs põhineb seadusloome ja dokumendianalüüsil (varasemad uuringud, asjakohased meediakajastused) ning õiguskaitseasutuste korruptsioonivastase võitluse osakondade juhtidega tehtud intervjuudel (kokku 7 intervjuud).

Kokkuvõtlikult on siseriiklik regulatsioon korruptsiooni tõkestamiseks adekvaatne. Õiguskaitseasutustel on üldiselt piisavad seadusandlikud õigused oma töö efektiivsaks korraldamiseks. Politsei näeb oma töös probleemina kriminaalmenetluse-eelse jälitustegevuse piiranguid, mille osas arvatakse, et korruptsioonikuritegude uurimisel peaksid politseiuurijatel olema Kaitsepolitseiametiga samaväärsed õigused. Samas tuleb arvestada nende õiguste eesmärgi proportsionaalsusega, mistõttu peaks politsei õiguste laiendamisele eelnema põhjalik ex ante mõjuanalüüs.

Tulemused viitavad, et kõige suuremaks probleemiks on õiguskaitseorganite jaoks võitluses korruptsiooniga ressursside nappus. Majanduslanguse tingimustes on palkasid vähendatud, kuid tööülesandeid on lisandunud. Teataval määral on probleeme ka tehnilise varustuse ebapiisavusega. Samas peetakse korruptsiooni tõkestamisega tegelevate ametnike oskusi ja

1 www.riigiteataja.ee/akt/773389

2 www.just.ee/26990

teadmisi heaks, õiguskaitseasutused on oma igapäevatöös poliitiliselt sõltumatud (mingil määral räägivad ministeeriumid kaasa prioriteetide seadmise osas, kuid see on läbipaistev ja selgelt argumenteeritud). Ametnikele esitatavad nõuded, nende majanduslike huvide deklareerimise kord ja huvide konflikti vältimise meetmed on seadustes selgelt sätestatud. Kogemus näitab, et neist kõrvalekaldumine ei ole Eestis probleemiks (küll aga on probleeme majanduslike huvide deklaratsiooni sisu kontrollimisega, nagu on pikemalt selgitatud osas „Avalik sektor“). Süsteemi läbipaistvusest annab tunnistust ka see, et õiguskaitseasutuste korrumpeerunud ametnikud on avastatud ja juhtumid on jõudnud ka kohtulahendini.

Struktuur ja organisatsioonid

Eestis tegelevad korruptsiooni tõkestamise ja järgmised õiguskaitseasutused:

- Politsei- ja Piirivalveamet, kus korruptsioonivastase võitluse korraldamine on kesk-kriminaalpolitsei ülesanne.³ Keskkriminaalpolitsei tööd toetavad igas (Põhja, Lõuna, Ida ja Lääne) prefektuuris loodud korruptsiooniüksused (talitused või teenistused). Prefektuuride korruptsiooniüksused on tegutsenud üsna lühikest aega, nende loomist alustati Põhja prefektuuris aastal 2008 ning ülejäänud prefektuurides 2010. aastal.
- Kaitsepolitsei amet, mille ülesandeks on muuhulgas meetmete rakendamine ametialaste kuritegude ja korruptsiooni ennetamiseks, tõkestamiseks ja avastamiseks ning sellega seotud isikute väljaselgitamiseks ja vastutusele võtmiseks seaduses sätestatud juhtudel, st nende süütegude puhul, mis kuuluvad Kaitsepolitsei ameti uurimisalluvusse (vt allpool).⁴
- Prokuratuur, mille ülesandeks on kohtueelse kriminaalmenetluse seaduslikkuse ja tulemuslikkuse tagamine, seaduslikkuse järelevalve kohtueelse uurimise asutuseks olevate järelevalveametkondade järelevalve üle kuritegude avastamisel või kriminaalasjade kohtueelses menetluses ning riikliku süüdistuse esindamine kohtus.⁵ Prokuratuuris tegelevad korruptsiooniasjadega kindlaksmääratud prokurörid.

Politsei- ja Piirivalveameti ning Kaitsepolitsei ameti vaheline uurimisalluvus on reguleeritud Vabariigi Valitsuse määrusega nr 193, mille kohaselt Kaitsepolitsei amet toimetas kohtueelset menetlust korruptsioonikuritegudes,⁶ kui kuriteo on toime pannud Vabariigi President, Riigikogu liige, Vabariigi Valitsuse liige, riigikontrolör, õiguskantsler, kohtunik, prokurör või valitsusasutuse, Riigikogu Kantslei, Vabariigi Presidendi Kantslei, Õiguskantsleri Kantslei, Riigikontrolli või kohtu kõrgem ametnik või juhi ametikohal olev politsei ametnik,⁷ või vähemalt majori auastmega ohvitseri ametikohal olev kaitseväelane, või Tallinna, Tartu, Narva, Pärnu, Kohtla-Järve või Jõhvi kohaliku omavalitsuse juht või kui

3 Politsei- ja Piirivalveameti põhimääruse § 17.

4 Kaitsepolitsei ameti põhimääruse § 5.

5 Prokuratuuri põhimääruse § 6.

6 Karistusseadustiku §-des 201, 217², 291¹, 293–299 ja 300¹ sätestatud kuritegudes.

7 Politsei ja piirivalve seaduse § 50.

kuriteo on toime pannud avalik-õigusliku või riigi osalusega või riigi asutatud juriidilise isiku juhatuse või nõukogu liige, kui tema tegevusega võib kaasneda oht riigi julgeolekule.

Lisaks teostab Kaitsepolitseiamet kohtueelset menetlust mitmete kuritegude (süüteo- menetluse teadvalt ebaseaduslik lõpetamine, kohtumenetlust tagava toimingu ebaseaduslik kohaldamine, ebaseaduslik jälitustegevus ja teabe varjatud kogumine, tõendi kõrvaldamine ja kunstlik loomine ning kriminaalasja kohtueelse menetluse ja jälitusmenetluse andmete ebaseaduslik avaldamine) puhul juhul, kui kuriteo on toime pannud kohtunik, prokurör või juhi ametikohal olev politseiametnik. Kaitsepolitseiamet ei toimetata kohtueelset menetlust eelpool nimetatud kuritegudes, kui kuriteo on toime pannud Kaitsepolitsei ametnik.

Prokuratuuril on Kriminaalmenetluse seadustiku § 212 kohaselt õigus otstarbekusest lähtudes muuta oma määрусega kohtueelse menetluse uurimisalluvust konkreetsetes kriminaalasjas.

Hindamine

Vahendid (praktika)

Millisel määral on õiguskaitseorganitel olemas piisavad finantsilised, personali- ja infrastruktuurivahendid oma eesmärkide saavutamiseks praktikas?

Tulemus: **50/100**

Nii Politsei- ja Piirivalveameti, Kaitsepolitsei ameti kui Prokuratuuri tegevust rahastatakse riigieelarvest. Seepärast mõjutasid nende vahendeid majanduslanguse tingimustes tehtud eelarvekärpe otsused, mis olid ajendatud riigi soovist säilitada riigieelarve tasakaal niivõrd, kui võrd see on võimalik.

Tabel 1. Ülevaade õiguskaitseasutuste eelarvetest (EUR, aasta alguse seisuga).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kaitsepolitsei- amet	14 246 040	16 209 848	16 848 964	14 379 775	14 981 307	21 082 562
Politsei- ja Piirivalveamet	130 781 627	158 224 548	165 925 554	132 083 924	132 379 556	139 088 326
Prokuratuur	9 488 217	11 024 942	10 854 193	9 071 065	9 240 722	9 256 258

Allikas: riigieelarve seadused ja seaduse seletuskirjad, kättesaadavad Rahandusministeeriumi veebilehelt. Märkus: tabelis on toodud asutuste koondarved. Info selle kohta, kui suur on korruptsiooni tõkestamiseks eraldatavate vahendite osakaal, pole avalikkusele kättesaadav.

Intervjuud õiguskaitseasutuste esindajatega viitavad, et kui ressursse oleks rohkem, oleks võimalik efektiivsemalt korruptsiooniga võidelda. Politsei poolelt on probleemiks eelkõige kompetentsete uurijate leidmine ja ebapiisav palgatase. Kuna korruptsioonikuriteod on spetsiifilised ja nende avastamine nõuab kogemusi, kuid inimesi, kes oleksid sellel alal kogenud, on vähe, siis konkureerib politsei heade uurijate saamiseks nii sisemiselt (eri allasutuste lõikes) kui väliselt teiste riigiasutuste ja erasektoriga. Praegune palgatase ei ole intervjueritud korruptsioonivaldkonna politseijuhtide arvates sageli piisavalt konkurentsivõimeline, kuigi korruptsioonikuritegudega tegelevate politseiuurijate palgad on võrreldes teiste uurijatega pisut kõrgemad. Kaitsepolitseiametis on palk väiksem probleem, kuna võrreldes teiste politseiüksustega on palgatase mõnevõrra kõrgem, kuid probleemina nähakse inimressursi ebapiisavust.

Prokuratuuri poolelt on probleemiks prokuröride ja kohtunike palkade ebavõrdsus. Kuigi riiklikult on see eesmärgiks seatud, pole praktikas suudetud võrdsust saavutada ning palgalõhe on viimastel aastatel suurenenud. Sellele teemale on peaprokurör ka meedias tähelepanu pööranud.⁸ Kui 2008. aastal moodustas ringkonnaprokuröri palk esimese astme kohtuniku palgast 86%, siis 2012. aastal on näitaja 77%.⁹ See on viinud olukorrani, kus prokurörid lahkuvad prokuratuurist ja lähevad tööle kohtusse. Prokuratuur näeb probleemina eelkõige liikumise ühesuunalisust (prokuratuurist kohtusse, mitte vastupidi) ja ajendit (palkade erinevus), sest kohtunikuks saamine on juristikarjääri tipp ning mõningane liikumine on loomulik. Prokuratuuri esindajad toonitavad, et tööjõu liikumine on probleemiks just seetõttu, et lahkuvad kõige paremad ja kogumustega prokurörid, kellele samaväärse kompetentsiga asendajate leidmine on väga keeruline. Kuna korruptsiooniga tegelevate ametnike väljaõpe ja kogumuste kogumine võtab omajagu aega, on lahkuva ametniku asendamine probleemiks nii prokuratuuri kui politsei esindajate arvates. Samas on see korruptsiooni tõkestamise seisukohalt väiksemaks probleemiks kui politsei ressursipuudus, sest häid prokuröre on riigis võimalik leida.

Lisaks on politseis probleemiks ka inimressursi puudus korruptsiooni uurimise valdkonnas. Korruptsioonikuriteod on olemuslikult nõ peidetud kuriteod ehk teisisõnu, suur osa neist avastatakse politsei enda süsteemse töö ja teiste riigiasutustega tehtava koostöö tulemusena. Kui inimressurssi oleks rohkem, suudetaks tõenäoliselt avastada enam korruptsioonialaseid süütegusid. Eraldi probleemiks peetakse vähest tähelepanu pööramist erasektori korruptsioonikuritegudele.¹⁰

Personali poolelt töid politseiasutuste esindajad probleemina esile ka koolitusteks eraldatavate ressursside nappust. Majanduslanguse tingimustes oli koolitus üks neist vald-

8 Norman Aas: kohtunike ja prokuröride palkade vahe toob probleeme. ERR, 4. märts 2012, uudised.err.ee/index.php?06247377

9 Ibid.

10 Prokurör: korruptsioon erasektoris jõuab harva kohtulahenditeni. 13.10.2010, transparency.ee/cm/node/252

kondadest, mille eelarvet paljudes asutustes kärbiti. Probleeme on tehnilise varustusega, eeskätt politseil, mille puhul toodi intervjuudes välja, et majandussurutise tingimustes ei ole olnud võimalik eelarveliste piirangute tõttu jälitustegevuseks vajalikku tehnikat piisavalt kaasajastada.

Sõltumatus (seadus)

Millisel määral on õiguskaitseorganid seaduse silmis sõltumatud?

Tulemus: **75/100**

Õiguskaitseasutuste ametnike ametissenimetamise aluste selgus

Õiguskaitseasutuste juhtide ja töötajate ametissenimetamise kord ja tingimused on Eestis seadustega selgelt reguleeritud, sh ka töökogemus ja hariduslikud ja eelneva töökogemuse nõuded. Politseiametnike ametissenimetamise tingimused ja kord on toodud Politsei- ja Piirivalve seaduses, prokuröride ametissenimetamise korda reguleerib prokuratuuriseadus. Õiguskaitseasutuste juhid nimetab ametisse Vabariigi Valitsus, juhtide asetäitjad minister juhi ettepanekul (vt tabel 2 ja tabel 3 pöördel). Politseiametnike ja prokuröride töölevõtmisel lähtutakse isikuankeedis (politseitöötajate puhul on vorm toodud siseministri määruses nr 96 ning prokuröridel justiitsministri määruses nr 55) toodud tingimuste vastavusest ametikohale esitatavatele nõuetele.

Tegevuse sõltumatus poliitilisest sekkumisest

Vastavalt valitsuse tegevusprogrammile otsustatakse iga-aastased prioriteetidid kuritegevusevastases võitluses järgmiseks eelarveaastaks justiits- ja siseministri ühistel kohtumistel.¹¹ Õigust õiguskaitseasutuste igapäevatöösse sekkuda, sh neile konkreetseid juhiseid anda, milliseid süütegusid menetleda ja milliseid mitte, poliitilistel jõududel ei ole. Kriminaalmenetluse seadustiku §-s 6 on toodud kriminaalmenetluse kohustuslikkuse põhimõte, st juhul, kui ilmnevad kuriteo tunnused, tuleb menetlust alustada, sama laieneb ka vääртеomenetlusele.¹²

Prokuratuuri sõltumatus on sätestatud prokuratuuriseaduse §-s 1: prokuratuur on oma seadusest tulenevate ülesannete täitmisel sõltumatu. Prokuröride sõltumatus on reguleeritud sama seaduse §-s 2: prokurör on oma ülesannete täitmisel sõltumatu ning

11 Justiits- ja siseministri iga-aastasel kohtumisel arutati võimalusi kriminaaltulu konfiskeerimise suurendamiseks. Valitsuse pressiteade, 9.09.2011, valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm/turvaline-eesti/valitsuse-tegevused-turvaline-eesti/9092011-Justiits--ja-siseministri-iga-aastasel-kohtumisel-arutati-voimalusi-kriminaaltulu-konfiskeerimise-suurendamiseks

12 Praktikas on menetlejal loomulikult teataval määral vabadus otsustada, kas menetlust alustada või mitte, kuid samas on kannatanul õigus mittealustamine vaidlustada. Samas tuleb siinkohal tähelepanu juhtida sellele, et korruptsioonikuritegudes üldjuhul konkreetne kannatanu puudub, selleks on pigem ühiskond tervikuna.

Tabel 2. Ülevaade õiguskaitseasutuste kõrgematele ametnikele esitatavatest nõuetest, ametisse nimetajatest ja ametisoleku aja piirangutest (Politsei ja Piirivalve seadus, § 43).

Ametikoht	Ametisse nimetaja	Nõuded ametikoha täitjale	Ametisoleku aeg
Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor	Vabariigi Valitsus siseministri ettepanekul, kuulates ära Riigikogu õiguskomisjoni arvamuse	Isik, kes on töötanud Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori asetäitjana või osakonna juhina, Siseministeeriumi valitsemisalas oleva valitsusasutuse juhina, juhi asetäitjana või osakonna juhina, Siseministeeriumi valitsemisalas oleva valitsusasutuse kohaliku täidesaatva võimu volitusi omava asutuse juhina, Siseministeeriumi kõrgema ametnikuna või vähemalt kolm aastat kohtu esimehena, juhtivprokurörina, juhtiva riigiprokurörina, riigi peaprokurörina, Justiitsministeeriumi või Kaitseministeeriumi valitsemisalas oleva valitsusasutuse juhina või osakonna juhina või vähemalt viis aastat muu riigiasutuse juhina või juhi asetäitjana.	5 aastat
Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori asetäitja ja prefekt	siseminister Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori ettepanekul	Isik, kes on töötanud Kaitsepolitseiameti peadirektori asetäitjana, Politsei- ja Piirivalveameti büroo juhina, Siseministeeriumi valitsemisalas oleva valitsusasutuse juhina, juhi asetäitjana või osakonna juhina või kohaliku täitevvõimu volitusi omava asutuse juhina või Siseministeeriumi kõrgema ametnikuna või vähemalt kolm aastat kohtunikuna, prokurörina, Justiitsministeeriumi või Kaitseministeeriumi valitsemisalas oleva valitsusasutuse juhina või osakonna juhina.	Määramata ajaks
Politsei- ja Piirivalveameti büroo ja talituse juht	Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor		Määramata ajaks
Kaitsepolitseiameti peadirektor	Vabariigi Valitsus siseministri ettepanekul, kuulates ära Riigikogu õiguskomisjoni ja Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjoni arvamuse	Isik, kes on enne ametisse nimetamist töötanud vähemalt kolm aastat Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori asetäitjana või Kaitsepolitseiameti peadirektori asetäitjana, struktuuriüksuse juhina või järelevalveasutuse juhina või Siseministeeriumi kõrgema ametnikuna või Siseministeeriumi valitsemisalas oleva valitsusasutuse juhina, juhi asetäitjana või osakonna juhina või vähemalt kolm aastat kohtu esimehena, juhtivprokurörina, juhtiva riigiprokurörina või riigi peaprokurörina või vähemalt viis aastat muu riigiasutuse juhina või juhi asetäitjana.	5 aastat
Kaitsepolitseiameti peadirektori asetäitjad	siseminister Kaitsepolitseiameti peadirektori ettepanekul		Määramata ajaks

Tabel 3. Ülevaade õiguskaitseasutuste kõrgematele ametnikele esitatavatest nõuetest, ametisse nimetajatest ja ametisoleku aja piirangutest (Prokuratuuriseadus, § 15–18).

Ametikoht	Ametisse nimetaja	Nõuded ametikoha täitjale	Ametisoleku aeg
Riigi peaprokurör	Vabariigi Valitsus justiitsministri ettepanekul, olles ära kuulunud Riigikogu õiguskomisjoni arvamuse	Isik, kes on kogenud ja tunnustatud jurist.	5 aastat
Juhtiv riigiprokurör	Justiitsminister riigi peaprokuröri ettepanekul	Isik, kes on vähemalt kaks aastat töötanud juriidilist kõrgkvalifikatsiooni nõudval töökohal.	5 aastat
Juhtivprokurör	Justiitsminister riigi peaprokuröri ettepanekul	Isik, kes enne ametisse nimetamist on töötanud kolm aastat kohtunikuna, prokurörina, politseiametnikuna, vandeadvokaadina või vandeadvokaadi vanemabina.	Määramata ajaks
Riigiprokurör	Justiitsminister riigi peaprokuröri ettepanekul	Isik, kes on vähemalt kaks aastat töötanud juriidilist kõrgkvalifikatsiooni nõudval töökohal.	Määramata ajaks
Vanemprokurör	Riigi peaprokurör juhtivprokuröri ettepanekul	Isik, kes enne ametisse nimetamist on töötanud kolm aastat kohtunikuna, prokurörina, politseiametnikuna, vandeadvokaadina või vandeadvokaadi vanemabina.	Määramata ajaks
Eriasjade prokurör	Riigi peaprokurör prokuröride konkursi- ja atesteerimiskomisjoni ettepanekul	Isik, kes enne ametisse nimetamist on töötanud prokurörina, välja arvatud prokuröri abina. Nimetatakse ametisse avaliku konkursi alusel.	Määramata ajaks
Ringkonna-prokurör	Riigi peaprokurör prokuröride konkursi- ja atesteerimiskomisjoni ettepanekul	Isik, kes on töötanud ühe aasta prokurörina või kolm aastat kohtunikuna, politseiametnikuna, vandeadvokaadina, vandeadvokaadi vanemabina või muul ametikohal, mis nõuab süvateadmisi karistusõigusest ja -menetlusest. Nimetatakse ametisse avaliku konkursi alusel.	Määramata ajaks

tegutseb ainult seaduse alusel ja oma veendumuse järgi. Kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt teostab prokuratuuri volitusi kriminaalmenetluses prokuratuuri nimel prokurör sõltumatult, alludes ainult seadusele. Prokuröri eetikakoodeksi kohaselt täidab prokurör oma tökohustusi erapooletult, sõltumatult ning parimal võimalikul viisil, laskmata end mõjutada poliitikal ja meedial.

Erinevalt prokuratuurist ei ole politsei sõltumatust seaduses sätestatud. Politsei allub küll kriminaalmenetluses prokuratuuri järelevalvele ning ka kriminaalmenetluse suunaline järelevalve on osaliselt prokuratuuri järelevalve alla, aga selline järelevalve ei ole kõikehõlmav.

Prokuröride karjääri kriteeriumite objektiivsus

Prokuröri karjääri etapid on välja toodud prokuratuuriseaduses. Ülevaade erinevatest prokuröride ametikohadele esitatavatest nõuetest on toodud tabelis 2.¹³ Samuti on seadusega reguleeritud prokuröride ametisse nimetamiseks konkursi korraldamise tingimused.¹⁴ Sama kehtib politseiametnike kohta, esimesena nimetatute ametisse võtmise korda reguleerib politsei ja piirivalve seadus, teisena nimetatutel avaliku teenistuse seadus. Politseinike ja prokuröride puhul on asutusel õigus pöörduda riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste ja ametiisikute, samuti füüsiliste ja juriidiliste isikute poole järelepärimisega teenistusse kandideeriva isiku isikuandmete kohta; vestelda isiku, samuti tema tööandja ja õppeasutuse esindajate ning teiste isikutega, et selgitada välja kandidaadi kõlbelsi ja teisi isikuomadusi ning vajaduse korral ja küsitletava isiku nõusolekul võtta temalt kirjalik seletus; kontrollida, kas isikuankeedis märgitud isikut on karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest, kas isik on kandnud vabadusekaotuslikku karistust või kas ta on kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav ning politseiametisse kandideerija korral kontrollida isikuandmeid riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku või eraõigusliku juriidilise isiku andmekogust.¹⁵

13 Prokuratuuriseaduse kohaselt vabastab ametiaja lõppemisel justiitsminister riigi peaprokuröri või juhtivprokuröri ametist ning nimetab ta avaliku konkursita riigiprokuröriks, eriasjade prokuröriks või ringkonnaprokuröriks. Justiitsministril on õigus viia juhtiv riigiprokurör, juhtivprokurör või riigiprokurör tema kirjaliku avalduse alusel avaliku konkursita madalamalseisvale avaliku konkursi korras täidetavale prokuröri ametikohale. Riigi peaprokuröril on õigus viia vanemprokurör, eriasjade prokurör või ringkonnaprokurör tema kirjaliku avalduse alusel avaliku konkursita madalamalseisvale avaliku konkursi korras täidetavale prokuröri ametikohale. Riigi peaprokuröril on õigus viia eriasjade prokurör, ringkonnaprokurör või prokuröri abi tema nõusolekul ilma avaliku konkursita samale ametikohale teises prokuratuuris (prokuratuuriseadus).

14 Eriasjade prokurör, ringkonnaprokurör ning prokuröri abi nimetatakse ametisse avaliku konkursi alusel, avaliku konkursita võib ametisse nimetada riigi peaprokuröri, juhtiva riigiprokuröri, riigiprokuröri, juhtivprokuröri ning vanemprokuröri. Avaliku konkursi eriasjade prokuröri, ringkonnaprokuröri ning prokuröri abi ametikohale kuulutab väljaandes Ametlikud Teadaanded välja riigi peaprokurör (prokuratuuriseadus).

15 Politsei ja piirivalve seadus, prokuratuuriseadus.

Sõltumatus (praktika)

Millisel määral on õiguskaitseorganid praktikas sõltumatud?

Tulemus: **75/100**

Õiguskaitseasutuste ametnike ametissenimetamise aluste selgus

Õiguskaitseasutuste töötajate ametissenimetamine põhineb reeglina kandideerija vastavusel ametikohale esitatavatele nõuetele. Ametisse võtmisele eelneb põhjalik taustakontroll, alates erialastest teadmistest kuni majanduslike huvide deklaratsioonini. Korruptsiooniga tegelevate politseiametnike valikul on olulisteks valikukriteeriumiteks varasem töökogemus ning majandus-, uurimis- ja jälitusalsed teadmised.

Tegevuse sõltumatus poliitilisest sekkumisest

Kuigi õiguskaitseasutuste juhid määrab ametisse Vabariigi Valitsus, lähtutakse intervjuueeritud õiguskaitseasutuste juhtide sõnul valiku tegemisel rangelt professionaalsetest kriteeriumitest. Seega, kuigi seadusest lähtuvalt võiks tekkida probleeme, ei peeta seda praktikas oluliseks ohuteguriks, seda enam, et asutuste juhid valitakse 5-aastaseks perioodiks. Riigi peaprokurör tõi oma intervjuus välja kaks võimalikku probleemkohta. Esiteks, kuigi õiguskaitseasutuste juhtide ametiaeg on tähtajaline, on võimalik neid ka mitmeks ametiajaks ametisse määrata. See tekitab praktikas ohu, et tagasivalimise nimel võib kandidaat olla altim arvestama nende osapoolte survega, kes otsuse teevad. Mõneti vähendab ohtu Kaitsepolitseiameti peadirektori ja peaprokuröri valimisel asjaolu, et arvesse võetakse ka Riigikogu vastava komisjoni seisukohta, kuhu kuulub üldjuhul ka opositsiooni esindajaid (vt tabel 2). Siiski on prokuratuur riskide maandamiseks teinud põhiseaduskomisjonile ettepaneku, et riigi peaprokuröri ametiaeg peaks olema piiratud ühe korraga. Teiseks võimalikuks murekohaks on, et õiguskaitseasutuste juhtide palgamäärad kehtestab Vabariigi Valitsus. Kuigi praktikas ei ole see probleeme tekitanud, oleks sõltumatuse tagatuse aspektist autori hinnangul korrektsem, kui palgamäärad kinnitaks Riigikogu.

Üldiselt võib õiguskaitseorganite tööd hinnata poliitilistest mõjutustest sõltumatuks. Riiklikul tasandil määratakse küll kindlaks prioriteetsed kriminaalpoliitika valdkonnad (sh korruptsioon), millest õiguskaitseasutused peaksid oma tegevuse planeerimisel juhinduma, kuid need otsused on tehtud läbipaistvalt ja avalikkusele selgelt teada antud.

Meedias on viimastel aastatel spekuldeeritud Kaitsepolitseiameti poliitilise sõltumatuse üle ning poliitilise sekkumise üle asutuse töösse, kuna mitmed avalikkuseni jõudnud korruptsioonijuhtumid on seotud opositsioonipoliitikute tegevusega. Intervjuus väljendas Kaitsepolitseiameti esindaja kindlalt arvamust, et amet on tegevuses sõltumatu ning töös lähtutakse ameti enda poolt seatud prioriteetidest ning tegeletakse kõrgema korruptsiooniriskiga valdkondadega.

Prokuröride töö osas ei ole poliitilise mõjutamise kahtluseid üles kerkinud. Kuigi seaduse kohaselt võib riigi peaprokurör või juhtivprokurör mõjuval põhjusel kriminaalmenetluses asendada alluvat prokuröri või kohustada selleks teist alluvat prokuröri,¹⁶ pole praktikas peaprokuröri sõnul esinenud juhtumeid, kus oleks tekkinud kahtlus, et seda tehakse mõjutamise eesmärgil. Seoses prokuröride sõltumatusega on hiljutises uurin-gus¹⁷ võimaliku ohuna välja toodud, et kohtunike järel- ja institutsioonisisene kontroll on paremini tagatud kui prokuröride oma. Kohtunike puhul tuleneb kontrollimehhanism kohtu ülesehitusest – see on kolmeastmeline süsteem, kus iga järgnev aste saab hinnata eelmise tööd. Kui kohtunik teeb mõjutamise tulemusel teistsuguse otsuse kui oleks olnud loogiline eeldada, saab prokurör või süüdistatav selle vaidlustada. Kui aga prokurör peaks mõjutamise tulemusel tegema kahtlustatavat soosiva otsuse, ei ole vaidlustamine kuigi tõenäoline, sest kahtlustatav ise ilmselt otsust vaidlustama ei hakkaks.

Menetlustes, kus kriminaalmenetluse lõpetamise peale kaebust ei esitata, ei teostata uuringu tulemuste kohaselt märkimisväärset järelevalvet madalama astme prokuratuuri üle. Praegu toimub lõpetatud kriminaalasjade osas järelevalve üldiselt vaid kaebuste alusel ning kaebustevälist kontrolli teostatakse minimaalselt, enamaks prokuratuuril praegu ressursse ei jätku. Ka avalikkuse kontroll on selliste kriminaalasjade puhul nõrgem, mistõttu soovitatakse kaaluda pistelise kontrolli sagedamat kohaldamist ka nendes asjades, mil kriminaalmenetlus on lõpetatud kohtuelse menetluse käigus, kuid kaebust riigiprokuratuurile esitatud ei ole.

Sama uuringu raames tehti põhjalik ülevaade Eesti kohtunike ja prokuröride mõjutamisest ja kontrollist,¹⁸ mille raames viidi läbi veebiküsitlus Eesti kohtunike ja prokuröride seas ning töötati läbi 2007.–2010. aasta kohtukaasused, mis puudutavad kohtunike ja prokuröride mõjutamisi. Selgus, et võrreldes Soome ja Rootsiiga esineb Eestis nime-tatud mõjutamiskatseid märksa rohkem, viimasel 1,5 aastal on püütud mõjutada 29% küsitlusele vastanud prokuröridest. Kõige sagedamini esineb tülitamist (sellega oli kokku puutunud 23% küsitlusele vastanud prokuröridest ja kohtunikest) ja ähvardamist (9%), teataval määral ka korruptsioonile õhutamist (4,3%). Uuringu kohaselt ei ole poliitikutepoolne mõjutamine levinud (tülitamisjuhtumeid poliitikute poolt oli kokku kolmel korral). Samas, arvestades, et poliitikutepoolse mõjutamise puhul on eriti tähtis asjaolu, millistes küsimustes ja millisel määral mõjutatakse, viitavad selliste juhtumite esinemised ohukohale.

Samuti tõdetakse uuringus, et üldises plaanis on kohus ja prokuratuur Eestis sõltumatud:

16 Prokuratuuriaseadus.

17 Pors, M., M.-L. Sööt 2011. Eesti kohtunike ja prokuröride mõjutamine, Justiitsministeerium, www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=53634/Eesti+kohtunike+ja+prokur%F6ride+m%F5jutamine.pdf

18 Pors, M., M.-L. Sööt 2011. Eesti kohtunike ja prokuröride mõjutamine, Justiitsministeerium, www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=53634/Eesti+kohtunike+ja+prokur%F6ride+m%F5jutamine.pdf

otsused viiakse ellu ja kui need otsused ei peakski valitsusele või parlamendile sobima, ei kaasne sellega kohtunikule/prokurörile ebameeldivaid tagajärgi. Läbi selle, et kohtunikuks ja prokuröriks saamise valikuprotsess on põhjalik ning ametisse soovitakse vaid kõige moraalsemaid ja paremaid kandidaate, püütakse Eestis tagada sisemist kontrolli ja eelkontrolli (et inimene juba oma iseloomult oleks ametisse sobiv). Väline kontroll tuleneb kohtunike ja prokuröride vastutusest avalikkuse (rahvas, parlament ja täitevvõim) ees.

Läbipaistvus (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, millega tagatakse, et üldsusel on ligipääs asjakohasele informatsioonile õiguskaitseasutuste tegevuse kohta?

Tulemus: **75/100**

Ametnike tulude avalikustamine

Eestis peavad avalikud teenistujad oma majanduslikest huvidest regulaarselt ülevaate andma, samuti on avalikud ametiisikute palgaandmed. Mõlemad meetmed on juurutatud korruptsiooniohu vähendamiseks ja läbipaistvuse suurendamiseks. Majanduslike huvide deklareerimise ja palgaandmete avalikustamise kord on reguleeritud korruptsioonivastase seaduse 2. peatükis. Iga aasta aprilli lõpus on ametiisikutel kohustus esitada oma tööandjale majanduslike huvide deklaratsioon, kus ametiisik deklareerib andmed temale kuuluva vara, varaliste kohustuste ja muude asjaolude kohta, mis võimaldavad kindlaks määrata ametiisiku majanduslikud huvid ja varalise seis. Kui pärast deklaratsiooni esitamist ametiisiku deklareeritud vara koosseis või selle struktuur oluliselt muutub (vähemalt 30% või üle 6500 euro), peab ametiisik ühe kuu jooksul, arvates muutusest, esitama uue deklaratsiooni. Prokuröriteenistusse kandideeriv isik esitab prokuröride konkursi- ja atesteerimiskomisjonile isikuandmete ankeedi ning ametiisikule ettenähtud majanduslike huvide deklaratsiooni kandideerimisele eelneva kuu esimese kuupäeva seisuga.¹⁹

Olulisemate riigiametnike, sh riigi peaprokuröri deklaratsiooni andmed avaldatakse Riigi Teatajas. Ametiisiku palgaandmed eelmise aasta kohta avalikustatakse hiljemalt 1. aprillil ametiisikule töötasu maksva asutuse veebilehel ning need peavad olema kättesaadavad vähemalt kolme aasta jooksul pärast nende avalikustamist²⁰ (vt pikemalt osast „Avalik sektor“).

Õiguskaitseasutuste töö avalikustamine

Eestis on õiguskaitseasutustel kohustus regulaarselt oma tegevusest aru anda. Alates 2001. aastast esitab riigi peaprokurör kord aastas justiitsministrile prokuratuuri tegevuse

¹⁹ Prokuratuuri seaduse § 15¹.

²⁰ Korruptsioonivastane seaduse § 15¹.

koondaruande, Riigikogu kevadistungjärgul Riigikogu põhiseaduskomisjonile ülevaate seadusega prokuratuurile pandud ülesannete täitmisest eelmisel kalendriaastal. Samuti on riigi peaprokuröri õigus lisaks eelnimetatud korralisele aruandlusele esitada Riigikogu põhiseaduskomisjonile ettekandeid prokuratuuri tegevuse käigus ilmnunud oluliste, ulatusliku mõjuga või kiiret lahendamist vajavate probleemide kohta.²¹ Politsei- ja Piirivalveamet on aruandekohustuslik Siseministeeriumi ees, kes suunab ja koordineerib tema tegevust ning teostab tema üle seaduses sätestatud korras teenistuslikku järelevalvet.²² Sama kehtib Kaitsepolitseiameti põhimääruse kohaselt Kaitsepolitseiameti suhtes. Jälitustegevuse osas on õiguskaitseasutused ja kaudselt ka prokuratuur (keda on kutsutud aru andma) aruandekohustuslikud jälitustegevuse seaduse § 19 ja jälitusasutuste seaduse § 36 alusel. Viimases on küll sätestatud üksnes ministri aruandekohustus, kuid praktikas annavad selleks sisendi jälitusasutuste juhid.²³ Kaitsepolitseiamet on praktikas oma tegevusest aru andnud Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjonile ja nn KAPO komisjonile, kes teostab ka järelevalvet ameti tegevuse üle.

Avalikkuse teavitamise korda reguleerib üldisel tasandil avaliku teabe seadus. Juurdepääsu avalikule teabele²⁴ on võimalik taotleda teabenõude alusel. Samuti on seaduses reguleeritud avalikustamisele kuuluva teabe avalikustamise kord. Muuhulgas peab avalikustama kuritegevuse ja väärtegude üldistava statistika,²⁵ detailsemalt pole politsei ja prokuratuuri kohustust teavet avalikustada seaduses määratletud, küll aga on sätestatud (§ 35), et teabe politsei tegevuse meetodite ja taktika kohta, kui selle avalikuks tulek võib raskendada süütegude avastamist või soodustada nende toimepanemist, samuti kriminaal- või väärteomenetluses kogutud teabe, välja arvatud vastavalt väärteomenetluse seadustikus ja kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud tingimustel avaldatava teabe, on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks.

Eestis on kasutusel e-toimik – veebipõhine infosüsteem, mis võimaldab menetlusosalistel ja nende esindajatel osaleda elektrooniliselt tsiviil- ja halduskohtumenetluses ning kriminaal- ja väärteomenetluses. E-toimiku kaudu on võimalik esitada menetlejale dokumente ning jälgida menetluse käiku. Ligipääs on tagatud üksnes nendele menetlustele ja andmetele, millega isik on seotud. E-toimiku pidamist reguleerib E-toimiku süsteemi asutamine ja e-toimiku süsteemi pidamise põhimäärus.

21 Prokuratuuriseadus.

22 Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus.

23 Vt erikomisjoni ülevaateid www.riigikogu.ee/index.php?id=52568

24 Avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites (avaliku teabe seadus).

25 Avaliku teabe seaduse § 28.

Läbipaistvus (praktika)

Millisel määral on õiguskaitseasutuste tegevused ja otsustusprotsess praktikas läbipaistvad?

Tulemus: **75/100**

Ametnike tulude avalikustamine

Ametnikel on kohustus esitada igal aastal majanduslike huvide deklaratsioon ning praktikas seda ka tehakse (deklaratsiooni ei esita tähtjaks ca kümnendik). Andmed ametiisikute palgaandmete kohta on avalikud ning avaldatakse seaduses nõutud korras. Praktikas on kõige enam probleeme sellega, et deklaratsioone kontrollitakse pigem formaalselt (kas on tähtjaks esitatud), sisu vastavuse osas tegelikkusele on kontroll märksa nõrgem (vt pikemalt osa „Avalik sektor“).

Õiguskaitseasutuste töö avalikustamine

Õiguskaitseasutused avaldavad oma tegevuse kohta regulaarselt ülevaateid ja statistikat, mis on avalikkusele veebis kättesaadavad. See on võrdlemisi üldisel tasemel ning baseerub pigem üksikjuhtumite kommenteerimisel kui süsteemsel analüüsil. Asutused annavad oma tegevusest aru parlamendile jt järelevalveorganitele, kuid need ülevaated ei ole reeglina avalikud.

Politsei- ja Piirivalveamet koostab iga-aastaselt töötulemuste ülevaateid.²⁶ Samuti on Politsei- ja Piirivalveametil eraldi korruptsiooni rubriik <http://politsei.ee/et/nouanded/korruptsioon/kasulikud-materjalid.dot>, kuhu on koondatud info kasulike linkide, erinevate käsiraamatute ja suuniste, koostööpartnerite ja seaduste kohta ning info selle kohta, kuidas käituda korruptsioonikahtluse korral.²⁷

Kaitsepolitseiamet avaldab regulaarselt aastaraamatuid,²⁸ kus muuhulgas käsitletakse korruptsiooniteematikat ja kommenteeritakse aasta jooksul avastatud olulisemaid korruptsioonialaseid juhtumeid. Samuti on Kaitsepolitsei veebilehel ära toodud valik korruptsioonikuritegude kohtulahendeid.²⁹

Avalikustamise puhul on kõige probleemsem prokuratuuri tegevus, kuna prokuratuuril on seaduse kohaselt õigus otsustada, millist teavet avalikustada. Ka riigi peaprokurör tunnistas intervjuus, et avalikustatakse konkreetseid asju (prokuratuur kajastab korruptsioonikahtlusega juhtumeid peamiselt pressiteadetena), kuid puudu on üldisemad seisukohavõtud ja analüütilised uuringud. Kriminaalmenetluse otstarbekusest lõpetamise

26 Kättesaadavad veebilehelt politsei.ee/et/organisatsioon/avalik-teave/statistika

27 politsei.ee/et/nouanded/korruptsioon/index.dot

28 Kättesaadavad veebilehelt www.kapo.ee/est/aastaraamatud

29 Kättesaadavad veebilehelt www.kapo.ee/est/valik-kohtulahendeid/korruptsiooni-kuriteod

määrused on kättesaadavad prokuratuuri dokumendiregistrist (ilma isikuandmeteta), kuid selleks tuleb teha eraldi päring.

Teiste süütegude seas annab korruptsioonijuhtumitest ülevaate Justiitsministeeriumi poolt iga-aastaselt avaldatav ülevaade kuritegevusest Eestis ning info registreeritud kuritegude kohta jm statistika.³⁰ Justiitsministeerium haldab ka veebilehte www.korruptsioon.ee, kus selgitatakse korruptsiooni mõistet, sinna on koondatud korruptsioonialane statistika ning erinevad uuringud nii Eestis kui maailmas.

Korruptsioonialased avalikud kohtulahendid on veebist kättesaadavad.

Vastutus (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, millega tagatakse, et õiguskaitseasutused peavad oma tegudest aru andma?

Tulemus: **100/100**

Otsuste läbipaistvus

Kriminaalmenetluse lõpetamise alused on reguleeritud kriminaalmenetluse seadustikus. Seadustikus on ära toodud erinevad menetluse lõpetamise võimalused lähtuvalt lõpetamise alusest (nt kriminaalmenetlust välistava asjaolu ilmnemine, isiku tuvastamatus, avaliku menetlushuvi puudumine jne). Teatud juhtudel on lõpetamiseks tarvilik, et prokuratuur taotleks kohtult luba kriminaalmenetluse lõpetamiseks, teatud juhtudel pole see vajalik. Esimesel juhul on võimalik kohtunikul, kui ta ei nõustu prokuratuuri esitatud taotlusega, tagastada menetluse jätkamiseks kriminaalasi oma määrusega. Seega on sisuliselt tegu kaheammulise kontrollimehhanismiga: politsei soovi kriminaalasja lõpetamiseks kinnitab prokuratuur ja prokuratuuri taotluse kohus. Juhtudel, mil lõpetamiseks piisab prokuratuuri määrusest, sellist kontrollimehhanismi ei ole.

Kriminaalasja lõpetamise määruks tuleb muuhulgas välja tuua kriminaalmenetluse lõpetamise alus,³¹ seega on asutus, kes taotleb menetluse lõpetamist, kohustatud oma soovi põhjendama. Samuti tuuakse määruks ära edasikaebamise kord. Määrust tutvustatakse menetlusosalisele ning selgitatakse tema õigusi ja kohustusi, mille kohta võetakse allkiri. Kriminaalmenetluse lõpetamise koopia tuleb viivitamatult saata kuriteoteate saatnud isikule, kahtlustatavale või süüdistatavale ning tema kaitsjale, kannatanule või tema esindajale, tsiviilkostjale või tema esindajale. Kannatanul on õigus tutvuda kriminaaltoimi-

30 Erinevate aastate ülevaated on kättesaadavad veebilehelt www.just.ee/30140

31 Kriminaalmenetluse lõpetamisel võib jätta määruks selle põhjenduse ja menetlusõigusliku aluse esitamata, kuid sel juhul märgitakse lihtsustatud määruks kannatanu õigus esitada kümne päeva jooksul alates määruse saamisest menetlejale taotlus põhistatud määruse saamiseks. Viieteistkümne päeva jooksul taotluse saamisest koostab menetleja põhistatud määruse.

kuga kriminaalmenetluse lõpetamise määruse koopia saamisest alates 10 päeva jooksul.

Kriminaalmenetluse alustamata jätmisel või lõpetamisel on kannatanul õigus esitada kaebus. Kaebuse esitamise tingimused ja kord on reguleeritud kriminaalmenetluse seadustikus. Menetluse mittealustamise otsuse kohta esitatakse kaebus prokuratuurile, kriminaalmenetluse lõpetamise otsuse või ka prokuratuuri poolt mitterahuldatud menetluse alustamise kaebuse peale esitatakse kaebus Riigiprokuratuurile. Juhul, kui kaebus või taotlus kriminaalmenetluse lõpetamiseks on Riigiprokuratuuri määrusega jäetud rahuldamata, võib kaebuse või taotluse esitanud isik vaidlustada selle ringkonnakohtus.

Õiguskaitseasutuste töötajate poolt toimepandud korruptsioonijuhtumite uurimine

Õiguskaitseasutuste ametnikke käsitletakse kriminaalmenetluse aspektist teiste isikutega võrdselt, st neil pole kriminaalmenetluses süüdistatavana eripositsiooni. Kaitsepolitseiamet toimetab kohtueelset menetlust korruptsioonikuritegudes,³² kui kuriteo on toime pannud Vabariigi President, Riigikogu liige, Vabariigi Valitsuse liige, riigikontrolör, õiguskantsler, kohtunik, prokurör või valitsusasutuse, Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikontrolli või kohtu kõrgem ametnik või juhi ametikohal olev politseiametnik,³³ või vähemalt majori auastmega ohvitseri ametikohal olev kaitseväelane, või Tallinna, Tartu, Narva, Pärnu, Kohtla-Järve või Jõhvi kohaliku omavalitsuse juht või kui kuriteo on toime pannud avalik-õigusliku või riigi osalusega või riigi asutatud juriidilise isiku juhatuse või nõukogu liige, kui tema tegevusega võib kaasneda oht riigi julgeolekule.

Lisaks teostab Kaitsepolitseiamet kohtueelset menetlust mitmete kuritegude (süüteo- menetluse teadvalt ebaseaduslik lõpetamine, kohtumenetlust tagava toimingu ebaseaduslik kohaldamine, ebaseaduslik jälitustegevus ja teabe varjatud kogumine, tõendi kõrvaldamine ja kunstlik loomine ning kriminaalasja kohtueelse menetluse ja jälitusmenetluse andmete ebaseaduslik avaldamine) puhul juhul, kui kuriteo on toime pannud kohtunik, prokurör või juhi ametikohal olev politseiametnik. Kaitsepolitseiamet ei toimetata kohtueelset menetlust eelpool nimetatud kuritegudes, kui kuriteo on toime pannud Kaitsepolitseiameti kõrge ametnik. Ülejäänud juhtudel teostab kohtueelset menetlust Politsei- ja Piirivalveamet.

Korruptsioonivastases seaduses sätestatud väärtegade kohtuväline menetleja on politseiasutus, v.a juhul, kui väärtetoime on toime pannud kõrge ametnik. Viimasel juhul on kohtuväliseks menetlejaks Kaitsepolitseiamet.

32 Karistusseadustiku §-des 201, 217², 291¹, 293–299 ja 300¹ sätestatud kuritegudes.

33 Politsei ja piirivalve seaduse § 50.

Vastutus (praktika)

Millisel määral peavad õiguskaitseasutused praktikas oma tegudest aru andma ja nende eest vastutama?

Tulemus: **75/100**

Otsuste läbipaistvus

Õiguskaitseasutuste omavahelist koostööd peavad kõik osapooled praktikas tõhusalt toimivaks. Juhul, kui prokurör otsustab menetluse lõpetada, põhjendab ta seda kohtueelsele menetlejale (Politsei- ja Piirivalveamet ning Kaitsepolitsei). Praktikas töötab seaduses sätestatud menetlusosaliste õigus esitada kaebus või taotlus efektiivselt juhul, kui õiguskaitseorgani otsus tundub olevat vaidlustamist väärt. Sellistele taotlustele vastatakse reeglina seaduses sätestatud aja jooksul.

Probleemsemaks võib pidada avalikkuse teavitamist korruptsioonijuhtumitest. Kohtueelse menetluse andmeid võib avaldada üksnes prokuratuuri loal ja tema määratud ulatuses.³⁴ Prokuratuur teavitab avalikkust uudiste ja pressiteadete vahendusel. Üldjuhul avalikustatakse info siis, kui kohtueelne menetlus on lõpule jõudnud, vältimaks avalikustamise võimalikku negatiivset mõju menetluskäigule. Prokuratuur ei koosta avalikkusele oma tegevusest regulaarseid ülevaateid.

Õiguskaitseasutuste töötajate poolt toime pandud korruptsioonijuhtumite uurimine

Juhul, kui korruptsiooniasjas on kahtlustatavaks õiguskaitseasutuse töötaja, järgitakse praktikas seaduses sätestatud uurimiskorda. Viimastel aastatel on avalikustatud mitu juhtumit, kus korruptsioonikahtlus on lasunud õiguskaitseasutuse töötajal. 2011. aastal jõudis avalikkuse ette esimene juhtum, kus kahtlustatavaks on prokurör.³⁵ Samuti pidasid Kaitsepolitsei ameti töötajad 2011. aasta detsembris kahtlustavana kinni oma kolleegi, sisekontrollis töötanud juhtivspetsialisti, see oli esimene taoline avalikustatud juhtum (politsei ametnikke on korruptsioonis süüdi mõistetud ka varem, kuid Kaitsepolitsei ametis polnud selle ajani korruptsioonijuhtumeid avalikkusele teadaolevalt esinenud). Teda kahtlustati altkäemaksu võtmises oma ametipositsiooni ja ametialaselt juurdepääsetavate andmete ebaseadusliku ärakasutamise eest. Sama kriminaalasja raames peeti kinni ka temaga koostööd teinud politsei sisekontrolli juht, keda kahtlustati kutse- ja ametitegevuses teatavaks saanud saladuse hoidmise kohustuse rikkumises.

Riigiprokuratuur alustas Kaitsepolitsei ameti informatsiooni põhjal kriminaalasja menetlust ning tulenevalt menetlusega seotud erisustest andis selle menetlemiseks Kaitsepo-

³⁴ Kriminaalmenetluse seadustiku § 214.

³⁵ www.prokuratuur.ee/53601

litseiametile. Juhtiv riigiprokurör Heili Sepp kiitis meedias juhtumit kommenteerides Kaitsepolitseiameti tööd, tuues välja, et info selle asja kohta laekus just Kaitsepolitseiametist, kes tegi oma tööd arvestatava aja jooksul väga korralikult ja ilma leketeta, mis viitas tema sõnul, et puhas pool on organisatsioonis väga tugevalt olemas. 26. aprillil 2012 mõistis Harju maakohus kaitsepolitsei ametniku neljaks aastaks vangi ja konfiskeeris riigituludesse altkäemaksuna saadud 178 358 eurot.³⁶

Teine Kaitsepolitseiametiga seotud tõsine juhtum jõudis avalikkuse ette 2012. aasta veebruaris, mil Kaitsepolitseiameti töötajale ning tema abikaasale esitati riigireetmise kahtlustus.³⁷ Lisaks on viimastel aastatel avalikkuse ette jõudnud mitmeid politseiametnikega seotud korruptsioonijuhtumeid.³⁸

Omaette küsimus on, kas Kaitsepolitseiamet peaks teostama kohtueelset uurimist oma töötajate suhtes (sama kehtib politsei kohta, Politsei- ja Piirivalveameti madalamate ametnike puhul teostab uurimist amet ise), kuna võimaliku informatsiooni lekke oht on üsna suur ning pole tagatud tegevuse kontrolli tõhusus. Siseminister Ken-Marti Vaher on meedias avaldanud arvamust, et praegune süsteem on piisavalt tõhus.³⁹ Samas, uut julgeolekuasutuste seadust ettevalmistava töörühma juht, Justiitsministeeriumi asekancler Martin Hirvoja on kinnitanud, et muuhulgas analüüsitakse, kas Kaitsepolitseiameti tegevuse kontrollimine on piisav ja tõhus.⁴⁰

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, millega tagatakse õiguskaitseasutuste korrumpeerumise ärahoidmine?

Tulemus: **75/100**

Eetikakoodeksite olemasolu

Eesti avaliku sektori töötajad, sh õiguskaitseasutuste ametnikud peavad oma töös lähtuma avaliku teenistuse eetikakoodeksist.⁴¹ Prokuratuur on välja töötanud prokuröride eetikakoodeksi,⁴² mis sätestab nõuded prokuröride ametieetikale ja käitumisele. Politsei

36 Endine kaitsepolitseinik Indrek Pöder mõisteti neljaks aastaks vangi. www.delfi.ee/news/paevauudised/110_112/video-ja-fotod-endine-kaitsepolitseinik-indrek-poder-moisteti-neljaks-aastaks-vangi.d?id=64313167

37 Kapo töötaja Aleksei Dressen sai kahtlustuse riigireetmises. www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/delfi-video-ja-fotod-kapo-tootaja-aleksei-dressen-sai-kahtlustuse-riigireetmises.d?id=63959377

38 Neid on käsitletud Kaitsepolitseiameti veebilehel www.kapo.ee/est/valik-kohtulahendeid/korruptsiooni-kuriteod

39 Siseminister Vaher Delfile: Dressen avastati tänu kapo sisemistele kontrollimehhanismidele. www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/siseminister-vaher-delfile-dressen-avastati-tanu-kapo-sisemistele-kontrollimehhanismidele.d?id=63964133

40 Kapo kontrollimise praegune süsteem vaadatakse üle. 24.01.2012. uudised.err.ee/index.php?06244187

41 www.avalikteenistus.ee/?id=10716&highlight=avalik

42 www.prokuratuur.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=33395/eetikakoodeks.pdf

eetikakoodeksist on küll juba mõnda aega räägitud, kuid seni pole seda veel välja töötatud.

Samas on seadustes sätteid, mille eesmärgiks on korruptsiooni tõkestamine. Näiteks ei ole väärteomenetluse seaduse § 54 kohaselt politseil lubatud väärtegude eest kohtuvälise menetlejana trahvi kohapeal sularahas vastu võtta (erandiks on välismaalased, kes saadetakse kohe maalt välja).

Huvide konflikti vältimine

Avalikult teenistujalt oodatavad käitumisnormid on reguleeritud korruptsioonivastases seaduses. Seal on ära toodud ka tehingute nimekiri, mida ametiisikul on keelatud teha, huvide konflikti määratlus ja sellest hoidumise nõue ning kingituste vastuvõtmise piirangud. Samuti reguleerib kingituste vastuvõtmisega seotud aspekte avaliku teenistuse eetikakoodeks.⁴³ Samuti on need aspektid reguleeritud asutuste töökorralduslikes dokumentides (nt töösisekorraeskirjades).

Õiguskaitseasutuste ametnike taandumise alused ja kord on toodud kriminaalmenetluse seadustiku 7. jaos. Selle kohaselt on prokurör ja uurimisasutuse ametnik, kelle menetluses on kriminaalmenetlus, kohustatud taanduma juhul, kui nad on teinud samas asjas madalama astme määruse, osalenud samas kriminaalasjas kriminaalmenetluse subjektina, on või on olnud süüdistatava, kannatanu või tsiviilkostja lähedased või kui nad leiavad, et ei saa olla muul põhjusel erapooletud. Juhul, kui prokurör ei ole taandunud eelnimetatud põhjustel, võib kahtlustatav, süüdistatav, kannatanu, tsiviilkostja või kolmas isik või kaitsja esitada tema taandamise taotluse. Kohtueelses menetluses lahendab prokuröri vastu esitatud taandamistaotluse riigiprokuratuur määrusega viie päeva jooksul taotluse esitamisest alates, politseiametniku osas lahendab taotluse prokuratuur, kohtumenetluses lahendab taandamistaotluse kohus.

Töökohalt lahkumise järgsed piirangud

Avalikust teenistusest lahkudes üldjuhul uuele töökohale asumisel seadusandlikul tasandil piiranguid ei ole. Korruptsioonivastases seaduses on ära toodud avaliku teenistuja piirangud tegutsemisel ettevõtjana, töötamisel kohakaasluskorras ja oma lähisugulase või -hõimlasega otseses alluvusvahekorras. Huvide konflikti vältimiseks on ametnikele ametisoleku ajaks seatud mitmeid piiranguid: prokurör ei või väljaspool teenistuskohustusi töötada mujal kui õppe- või teadustööl ega olla äriühingu asutaja, juhtimisõiguslik osanik, juhatuse või nõukogu liige ega välismaa äriühingu filiaali juhataja, samuti erakonna liige.⁴⁴ Prokuröride eetikakoodeksi kohaselt kehtib professionaalse konfidentsiaalsuse nõue ka pärast prokuröri ametist lahkumist ja on ajaliselt piiramatu.

⁴³ www.avalikteenistus.ee/?id=10716&highlight=avalik

⁴⁴ Prokuratuuriseadus.

Karistused aususe ja eetika nõuetest kõrvalekaldumise korral

Vastutus majanduslike huvide deklaratsiooni mittenõuetekohase esitamise või selles või kontrollivale ametnikule valeandmete esitamise eest on toodud korruptsioonivastases seaduses. Selliste süütegude eest karistatakse rahaträhviga.

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed (praktika)

Millisel määral on praktikas tagatud õiguskaitseasutuste korrumpeerumise ärahoidmine?

Tulemus: **75/100**

Huvide konflikti vältimine

Intervjueeritud õiguskaitseasutuste korruptsioonikuritegude osakondade juhtide sõnul ei ole eetilistest printsiipidest kõrvalekaldumine ametnike poolt tegelikkuses suureks probleemiks. Juba politsei- või ülikoolist alates selgitatakse tulevastele politseinikele ja prokuröridele, millistest eetilistest printsiipidest tuleks selles ametis lähtuda. Samas peetakse paratamatuks, et leidub siiski erandeid ning eelkõige on neil juhtudel küsimus selles, kuid võrd efektiivselt suudetakse selliseid juhtumeid avastada ja tulevikus vältida. Praktika näitab, et korruptsiooni tõkestamise nimel võitlevate ametnike seas on esinenud vaid üksikuid korruptsioonijuhtumeid, mis annab tunnistust sellest, et seadused ja ametnike valikuprotsess toimivad praktikas. See aga, et neid üldse esineb, viitab probleemi olemasolule. Eeskätt puudutab see politseiametnikke, kellega seotud mitmed korruptsioonijuhtumid on viimastel aastatel jõudnud süüdimõistva otsuseni.⁴⁵

Eraldi eetikakoolitusi õiguskaitseasutustes ei korraldata, kuid eetilisi printsiipe tutvustatakse teiste koolituste raames. Ennetava meetmena nähakse ka seni ilmsiks tulnud juhtumite kajastamist, mis peaks suunama ametnikke seaduspäraselt käituma.

Korruptsioonialaste süütegude uurimine

Millisel määral õiguskaitseasutused avastavad ja uurivad korruptsioonijuhtumeid?

Tulemus: **75/100**

Kui Kaitsepolitseiamet ja prokuratuur peavad neile seadustega antud õigusi piisavaks, siis politseis on probleemiks piirangud kriminaalmenetluse eelses staadiumis jälitustegevuse teostamisel (eeskätt puudutab see pealtkuulamise ja varjatud sisenemise pädevuse puu-

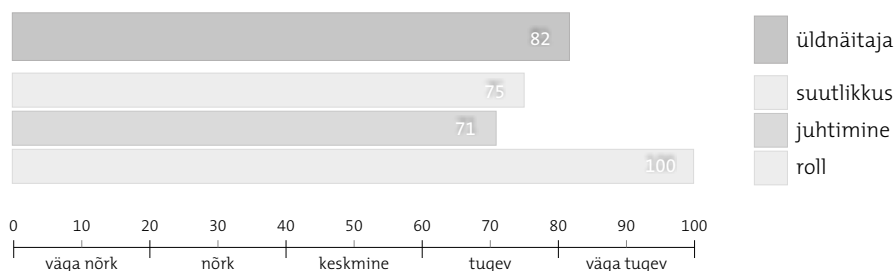
⁴⁵ Vt pikemalt www.kapo.ee/est/valik-kohtulahendeid/korruptsiooni-kuriteod

dumist) ning väärtegade puhul krediitiasutustest pangasaladust sisaldava teabe saamisel. Kaitsepolitseiametile on julgeolekuasutusena võrreldes ülejäänud politseiüksustega antud laiemad volitused kriminaalmenetluse eelse jälitustegevuse läbiviimiseks.⁴⁶ Intervjuus tõi Keskkriminaalpolitsei esindaja välja, et kui seadused oleks tänasega võrreldes samad, kuid poleks Kaitsepolitseiametit, jääksid mõnedki kuriteod just politseile kriminaalmenetluse eelse õiguste piiratuse tõttu tõenäoliselt avastamata. Politsei- ja Piirivalveamet on teinud Siseministeriumile selles osas seaduse parandusemuudatuse ettepaneku, mis on hetkel Riigikogu menetluses. Eelnõu kohaselt laieneks kriminaalmenetluse eelses staadiumis jälitustoimingute tegemise õigus politseile vaid teatud süütegude korral (KarS §-d 244, 246, 248, 255 ja 256).

Alljärgnevas tabelis on toodud info perioodil 2006–2011 tehtud korruptsioonialaste kohtuotsuste kohta:

	jõustunud kohtulahendite arv	süüdimõistetute arv
2006	20	33
2007	37	60
2008	21	25
2009	16	28
2010	30	79

⁴⁶ Julgeolekuasutuste seadus.



Kokkuvõte

Üldiselt suudavad Eesti valimiskomisjonid tagada riigis erapooletud valimised. Esile võib tuua aga mitmeid probleeme, mille lahendamisel saaks olukorda veelgi parandada. Esiteks, kuna Eestist on saanud e-hääletamise süsteemide liider, kerkib ühe suurima probleemina esile rahastamise jätkusuutlikkus: kuna e-hääletamise süsteeme on peamiselt arendatud projektipõhiselt ning mitte osana pikaajalisest ja stabiilsest planeerimisest, võib selline lähenemine ohustada süsteemi turvalisust ja seega ka usaldusväärsust.

Teine suur probleem on valimiskomisjonide liikmete korruptsiooni ennetusele suunatud spetsiaalsete meetmete puudumine. Suurem osa Vabariigi Valimiskomisjoni (VVK) liikmetest on avalikud teenistujad ning seega kehtivad neile üldised korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed ning mõnel juhul peamise töökoha eetikareeglid¹. Eetikaprobleem võib aga tekkida jaoskonnakomisjonide tasandil, kus liikmete taust on erinevam. Seega oleks kasulik olemasolevat õiguslikku raamistikku täiendada käitumisjuhendi või eetikakoodeksiga, mis kehtiks kõikide valimiskomisjonide liikmetele. Nimetatud koodeksi sisu ja rakendamise tutvustamine võiks olla üheks osaks koolitusprogrammist.

Struktuur ja organisatsioon

Eesti valimiskomisjonid on Vabariigi Valimiskomisjon (VVK), maakondade valimiskomisjonid,² valla ja linna valimiskomisjonid ja jaoskonnakomisjonid.

VVK-l on seitse liiget: Riigikohtu esimehe nimetatud esimese astme kohtu kohtunik ja ringkonnakohtu kohtunik, õiguskantsleri nimetatud õiguskantsleri nõunik, riigikont-

1 Näiteks on omaette eetikakoodeks Õiguskantsleri Kantsleil.

2 15 maakonna komisjonid ning Tallinna ja Tartu komisjonid.

rolõri nimetatud Riigikontrolli ametnik, riigi peaprokurõri nimetatud riigiprokurõr, Riigikogu Kantselei direktori nimetatud Riigikogu Kantselei ametnik, riigisekretäri nimetatud Riigikantselei ametnik³.

Maakonna valimiskomisjoni (kus on kuni 13 liiget) esimees on maasekretär,⁴ Tallinna ja Tartu linna valimiskomisjoni esimees on linnasekretär,⁵ kõik teised liikmed nimetab maavanem maasekretäri ettepanekul või linnavolikogu linnasekretäri ettepanekul⁶.

Valla ja linna valimiskomisjonide (kus on kuni 7 liiget) esimees on vastava valla või linna sekretär, kõik teised liikmed nimetab vastava kohaliku omavalitsuse volikogu.

Jaoskonnakomisjonid (kus on kuni 9 liiget) moodustatakse kohaliku omavalitsuse volikogu otsusega ning valla- või linnasekretäri (kes esitab pooled liikmetest) ning erakondade (esitab ülejäänud liikmed)⁷ ja/või valitsusliitude (kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel) ettepanekul⁸.

Õigusliku raamistiku moodustavad eraldiseisvad õigusaktid, millega reguleeritakse Riigikogu, kohaliku omavalitsuse, presidendi- ja Euroopa Parlamendi valimisi ning rahvahääletusi⁹. Iga nimetatud õigusaktiga reguleeritakse eri valimiskomisjonide rolli ja pädevust valimistel ning ka teisi küsimusi, nt õigust hääletada ja kandideerida, kampaniate korraldamist, valimiste korraldamist, hääletajate registreerimist, kandidaatide nimetamist ja registreerimist, hääletamiskorda, hääletusvõimalusi, valimiste vaatlemist, kaebuste esitamise korda jne.

Hindamine

Vahendid (praktika)

Millisel määral on valimiskomisjonidel olemas piisavad vahendid oma eesmärkide saavutamiseks praktikas?

Tulemus: **75/100**

Eesti valimiskomisjonid on poolalalised. Alaliselt saavad valimiste korraldamise eest palka üksnes Riigikogu Kantselei valimiste osakonna töötajad (4 ametnikku). Kõiki teisi

3 Riigikogu valimise seaduse § 14.

4 Maasekretär juhib maavalitsuse kantselei tööd (Vabariigi Valitsuse seaduse § 91) ning tal peab olema juriidiline kõrgharidus (Vabariigi Valitsuse seaduse § 92).

5 Valla- ja linnasekretäril peab olema juriidiline kõrgharidus (kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 55).

6 Riigikogu valimise seaduse § 16.

7 Riigikogu valimise seaduse § 18.

8 Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 21.

9 Riigikogu valimise seadus, kohaliku omavalitsuse valimise seadus, Euroopa Parlamendi valimise seadus, riigireferendumi seadus, Vabariigi Presidendi valimise seadus.

struktuure¹⁰ võib pidada poolalalisteks, mis tähendab, et nende liikmed (või vähemalt esimehed) töötavad täiskohaga muudes riigi- või kohaliku omavalitsuse asutustes või mujal (nt koolides, erakondades jne¹¹) ning kogunevad üksnes valimisteks või teiste seadusega ettenähtud ülesannete täitmiseks.

Vabariigi Valimiskomisjoni ja maakondade valimiskomisjonide volitused kestavad neli aastat, kusjuures Vabariigi Valimiskomisjonil tuleb ka valimistevahelisel ajal teatud ülesandeid täita. Valla ja linna valimiskomisjonid ning jaoskonnakomisjonid moodustatakse enne valimisi (esimesed üksnes enne kohalike omavalitsuste valimisi) ning neil ei ole valimiste vahel mingeid ülesandeid, kuigi seaduse kohaselt kestavad nende volitused kuni järgmise komisjoni koosseisu nimetamiseni¹². Vabariigi Valimiskomisjon on nimetatud organitest kõige alalisem, kuna selle ülesannete hulka kuuluvad ka valimiste korraldamisega seonduvad protseduurilised küsimused¹³. Vabariigi Valimiskomisjon on ühtlasi ainus valimiskomisjon, kes vastutab Vabariigi Presidendi valimiste korraldamise eest¹⁴. Kuigi Vabariigi Valimiskomisjonil on kõige alalisem staatus ja kõige järjepidevad ülesanded, on selle liikmete peamine karjäär siiski komisjoni väline. Valimiste ajal toetavad valimiskomisjonide töötajaid ajutised teenistujad, kes osalevad sekretariaadi, pressikeskuse, IT-süsteemide, tõlke ja auditeerimisega seonduvas töös¹⁵. Ajutiste teenistujatega sõlmitud lepingud on olenevalt vajadusest erineva kestvusega. Lisaks on valimiskomisjonidel õigus kohalike omavalitsuste volikogu valimiste korraldamiseks saada abi riigi- ja kohalike omavalitsuste organitelt¹⁶ ja asjaajamise ja tehnilise teenindamise peab tagama vastav kohalik omavalitsus¹⁷.

Kui vaadelda poolalaliste komisjonide süsteemi liikmete ametiaja kestvuse seisukohalt, võib komisjone tegelikult pigem alalisteks pidada¹⁸. Suuremad muutused valimiskomisjonides toimusid 2002. aasta paiku, kui Riigikogu valimise seadust muudeti, et jaoskonnakomisjonidesse kaasata ka erakondade esindajaid. Kõik ülejäänud muudatused komisjonide koosseisudes on olnud pigem väikesed ja neid tehakse reeglina tulenevalt mõne liikme

10 2011. aasta Riigikogu valimised korraldasid Vabariigi Valimiskomisjon, 15 maakondade ja 2 linna valimiskomisjoni ning 657 jaoskonnakomisjoni (Vabariigi Valimiskomisjon).

11 Näiteks suurem osa maakondade valimiskomisjonide liikmetest on maavalitsuse või kohaliku omavalitsuse ametnikud, kuid komisjonidesse kuulub ka era- või kolmanda sektori organisatsioonides töötavaid ning töötuid või pensionil olevaid inimesi. Lisateave on kättesaadav Vabariigi Valimiskomisjoni veebilehel: www.vvk.ee/valimiste-korraldamine/maakondade-valimiskomisjonid/mk-ylid (24.06.2011).

12 Riigikogu valimise seaduse § 10, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 13.

13 Näiteks peab Vabariigi Valitsuskomisjon kehtestama kandidaatide registreerimiseks esitamise ja registreerimise korra, valijate nimekirja vormi, hääletamise korraldamise ning hääletamis- ja valimistulemuste kindlakstegemise korra jne (Riigikogu valimise seaduse § 15 lõige 4).

14 Vabariigi Presidendi valimise seaduse § 4.

15 Vabariigi Valimiskomisjon 2011. „Lepingute register”. www.vvk.ee/valimiste-korraldamine/vabariigi-valimiskomisjon-ylid/lepingud (23.06.2011).

16 Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 16.

17 Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 19.

18 Seda aspekti käsitletakse üksikasjalikumalt näitaja „Läbipaistvus (praktika)” all.

vabatahtlikust lahkumisest. Lisaks on ühe intervjueeritava sõnul komisjonide liikmete alalisus – eelkõige aga asjaolu, et maasekretärid on maakonna valimiskomisjonide alalised esimehed – loonud Vabariigi Valimiskomisjoni ja maakondade valimiskomisjonide vahelise tugeva sideme.

Alalisuse element poolalalises süsteemis on aidanud kaasa ka institutsioonilise mälu tekkele. Teisalt toetavad institutsionaalset mälu ka iga valimisprotsessi ja selle raames ilmnevate probleemide põhjalikud analüüsid, mille alusel järgmisteks valimisteks ette valmistatakse¹⁹. Arhivaale säilitatakse osaliselt Vabariigi Valimiskomisjoni ametihoones, kuid peamiselt Riigiarhiivis. Kõige olulisemad valimisi käsitlevad andmed alates 1992. aastast on kättesaadavad ka Vabariigi Valimiskomisjoni veebilehel (k.a statistika, Vabariigi Valimiskomisjoni otsused jne)²⁰.

Valimiskomisjonide liikmetele seaduses sätestatud nõuded on pigem üldised: valimiskomisjoni liige võib olla isik, kellel on hääletamisõigus (konkreetseid valimisi reguleeriva seaduse kohaselt²¹) ja kes valdab eesti keelt ning kelle valimiskomisjoni liikme volitusi ei ole viimase viie aasta jooksul lõpetatud. Kuigi seadustes ei ole konkreetsemaid nõudeid sätestatud, on valimiskomisjonide liikmete kvalifikatsioon (nii haridus kui ka eelnev töökogemus) tavaliselt hea: suurem osa liikmetest töötab avalikus teenistuses ning mitmete ametikohtade puhul (nt maasekretär, linnasekretär jne) eeldatakse juriidilist kõrgharidust. Kuna puudub kõikehõlmav statistika kõikide valimiskomisjonide liikmete kohta, märkisid intervjueeritavad, et riigi ja maakonna tasandil on hariduslik taust ja eelnev töökogemus pigem sarnased (kõrgharidus, karjäär avalikus sektoris), kuid jaoskonnakomisjonide tasandil on olukord veidi kirjum (hõlmates lisaks avalikele teenistujatele ka teisi avaliku sektori töötajaid, nt õpetajaid, raamatukoguhoidjaid või üldiselt kogukonna aktiivsemaid liikmeid)²².

Võimaluste võrdsuse kohta andmed küll puuduvad, kuid intervjueeritavad ei nimetanud ühtki juhtumit, kus mõni konkreetne isikute rühm oleks valimiskomisjonidest välja jäetud. Kuna valimiskomisjonid on poolalalised, on karjääri- ja koolitusvõimalusi raske hinnata: on olemas ilmselged piirangud, kuna mõned ametikohad on ligipääsetavad üksnes teatud avaliku teenistuse ametis olevatele isikutele (nt linnasekretär) või nimetab ametniku ametisse konkreetse asutuse esimees (nt Riigikohtu esimees). Tuleks siiski rõhutada, et kuna valimiskomisjoni liikmeks olemine ei ole nende ametnike esmane karjäär, on igasugune karjäärivõimaluste hindamine keeruline.

19 Sibul 10.06.2011, Madise 13.06.2011.

20 Üksikasjalikuma teabe leiate järgmiselt veebilehelt: www.vvk.ee.

21 Näide: Riigikogu valimistel võivad valimiskomisjoni liikmeteks olla vaid Eesti kodanikud (Riigikogu valimise seaduse § 11), kuid kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on hääletusõigus ka ELi kodanikel ja kolmandate riikide kodanikel, kes on Eesti alalised elanikud, ning seega võivad ka nemad kuuluda valimiskomisjoni liikmete koosseisu (kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 14).

22 Sibul 10.06.2011, Madise 13.06.2011.

Koolitusvõimaluste osas on olemas selge süsteem – Vabariigi Valimiskomisjon on alates 1990. aastatest korraldanud valimiskomisjonide liikmetele koolitusi²³. Koolitustel käsitletavat teemat hõlmavad nii üldist valimiste korraldust²⁴ kui ka kaebuste, keelatud kampaaniate ja muu sellisega tegelemist. Koolitused korraldatakse veidi enne valimisi kõikidele valimiskomisjonide liikmetele²⁵. Koolitustel on abimaterjalideks trükitud käsiraamatud²⁶ ning koolitusvõimalusi pakutakse ka valijatele (vt alljärgnev arutelu) ja valimiste vaatlejatele.

Lisaks on hiljutistel valimistel Vabariigi Valimiskomisjon suurendanud koostööd politseiga, pakkudes neile koolitusi teatud valimisprotsessi toimingute õiguspärasuse kohta. Nagu intervjueeritavad²⁷ ütlesid, esineb siiani olukordi, kus valimisprotsessis osalevad erakonnad püüavad lubatava ja lubamatu piiril laveerida (nt kampaaniate korraldamisel) ning seega saavad valimiskomisjonid tänu politseinike koolitamisele tagada demokraatliku valimisprotsessi.

Töötajate arvu osas märkisid intervjueeritavad, et arvestades Eestis valimiste korraldamiseks loodud organisatsiooni on töötajate arv olnud piisav ning Eesti suurust arvestades ei saaks see palju suurem olla²⁸. Valimistele eelnev kuuekuuline periood on valimiskomisjonide alalisematele liikmetele siiski seoses ajutiste teenistujate töölevõtmise ja jaoskonnakomisjonide moodustamisega küllaltki pingeline. Lisaks võib konkreetsete küsimuste lahendamiseks moodustada ka tööühmi.

Sama kehtib ka muude vahendite kohta: mõlemad intervjueeritavad pidasid vahendeid, sh kontoreid, infrastruktuuri jne, piisavateks. IT-süsteemide osas on Vabariigi Valimiskomisjoni laialdaselt kritiseeritud, kuna eelmiste valimiste ajal osa IT-süsteemist tõrkus: kuigi valimiskomisjonidelt häälte saamine ja liitmine kulges probleemideta, esines andmete avalikustamise eest vastutavas süsteemis tõrkeid, mis tähendab, et Vabariigi Valimiskomisjonile ja kõigile teistele valimiskomisjonidele kättesaadavad andmed ei olnud seda üldsusele (ega meediale ja eelkõige televisioonis edastatud valimisprogrammidele)²⁹.

Vabariigi Valimiskomisjoni eelarve eraldatakse vahetult riigieelarvest ning see oleneb eel-

23 Sibul 10.06.2011.

24 Näiteks: milline peaks valimisjaoskond välja nägema, millised teabematerjalid on lubatud ja millised keelatud, kuidas lahendada olukordi, kus hääletusõigusega isik ei ole registreeritud või ilmub valesse valimisjaoskonda, häälte lugemine jne.

25 Sibul 10.06.2011, Madise 13.06.2011.

26 Näiteks 2011. aasta Riigikogu valimistel hõlmas Riigikogu valimiste käsiraamat nii peamisi õigusakte kui ka valimiste korraldamisel konkreetsete ülesannetega seonduvaid juhiseid. Jaoskonnakomisjoni esimehe töövihik sisaldas jaoskonnakomisjonide kõige tähtsamate toimingute loetelu ja valimiste eri etappide kontrollnimekirju. Enne 2011. aasta valimisi kasutati ka uut meetodit ehk e-koolituskeskkonda, mis koosnes küsimustikest (üks hääletajatele ning teine vaatlejatele ja valimiskomisjonide liikmetele), mille põhjal sai oma teadmisi proovile panna (Sibul 10.06.2011).

27 Sibul 10.06.2011, Madise 13.06.2011.

28 Riigikogu valimistesse on kaasatud umbes 4000 ning kohalike omavalitsuste volikogude valimistesse umbes 6000 inimest (Sibul 10.06.2011).

29 Sibul 10.06.2011, Madise 13.06.2011.

arveaastal toimuvate valimiste liigist (vt tabel). Lisaks rahastatakse kohalike omavalitsuste valimisi ka kohalike omavalitsuste eelarvetest, kuid ülejäänud valimisi ja rahvahääletusi rahastatakse üksnes riigieelarvest. Vabariigi Valimiskomisjon määrab maakonna valimiskomisjonidele eraldatava summa Vabariigi Valimiskomisjoni üldeelarvest. Riigikogu Kantselei valimiste osakonda rahastatakse kantselei eelarvest.

Vabariigi Valimiskomisjoni eelarve ajavahemikus 2008–2011.

Aasta	Eelarve (miljonit eurot) ³⁰	Valimised
2011	2,1	Riigikogu valimised
2010	0,127	--
2009	2,12	Kohaliku omavalitsuse volikogude valimised, Euroopa Parlamendi valimised
2008	0,095	--

Kui paluti hinnata, kas eelarvevahendid on olnud piisavad, vastasid intervjueeritavad³¹, et kuigi need on üldiselt olnud piisavad, arvestades Vabariigi Valimiskomisjoni ja teiste valimiskomisjonide poolalalist iseloomu, on siiski valdkondi, kus jätkusuutliku rahastamise puudumine tekitab probleeme.

Eelkõige on jätkusuutliku rahastamise puudumine probleem e-hääletamise puhul: nagu üks intervjueeritavaist³² ütles, on e-hääletamise ettevalmistamine olnud pigem projektipõhine ja sõltunud nõ entusiastidest, kuid kuna valimiste vahel on IT-süsteemide osas saavutatud märkimisväärt edu, oleks arendustööd ja kavandamist vaja jätkusuutlikumalt rahastada, et uuendustega kaasas käia.

Sõltumatus (seadus)

Millisel määral on valimiskomisjonid seaduse järgi sõltumatud?

Tulemus: **75/100**

Põhiseaduses ei nimetata ühtki valimiskomisjoni liiki, küll aga mainitakse Vabariigi Valimiskomisjoni Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduses³³: eri komisjonide rolli ja pädevust reguleerivad eespool struktuuri käsitlevas lõikes nimetatud õigusaktid.

30 Kõik arvud on pärit vastava aasta riigieelarve seadusest. Nende aastate lisaeelarved ei muutnud Vabariigi Valimiskomisjonile eraldatud eelarveid.

31 Sibul 10.06.2011, Madise 13.06.2011.

32 Sibul 10.06. 2011.

33 Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse § 3.

Õigusaktidega nõutakse selgelt läbipaistvust, sätestades, et kõik valimiskomisjonide koosolekud on avalikud ning igaühel on õigus tutvuda valimiskomisjonide otsuste ja komisjoni koosolekute protokollidega³⁴. Seadusega nõutakse ka valimiskomisjoni liikmete erapooletust, sätestades, et nad peavad oma ülesannete täitmisel olema sõltumatud, tegutsema seadusega kooskõlas ja kõrgemalseisva valimiskomisjoni juhustest lähtuvalt, nad ei tohi agiteerida erakonna ega kandidaadi poolt ega vastu ning juhul kui nad lähevad poliitikasse (nt astuvad erakonna liikmeks või üksikkandidaadi volitatud esindajaks, esitatakse valimistel kandidaadiks), nende volitused peatatakse³⁵.

Nagu eelnevas lõikes osutatud, on Eestis valimiste korraldamine põhitöoks üksnes Riigikogu Kantselei valimiste osakonna töötajatele. Riigikogu Kantselei põhimääruse alusel³⁶ aitab valimiste osakond kaasa Riigikogu, Riigikogu esimehe ja aseesimeeste, Vabariigi Presidendi, kohalike omavalitsuste volikogude ja Euroopa Parlamendi valimiste ning rahvahääletuste korraldamisele. Valimiste osakond vastutab ka Vabariigi Valimiskomisjoni tehnilise teenindamise ja asjaajamise eest. Peamised valimistega seonduvad õigusaktid võtab vastu Riigikogu, kuid konkreetsemad valimiste korraldamise eeskirjad võtab vastu ja kehtestab Vabariigi Valimiskomisjon (nt Vabariigi Valimiskomisjoni töökord, kandidaatide registreerimiseks esitamise ja registreerimise kord, välisriigis hääletamise kord, kandideerimisavalduste, valijate nimekirjade, hääletamisedelite ja valimistulemuste protokollide vormid, valimiste korraldamiseks eraldatud raha kasutamise kord jne)³⁷. Seega võib öelda, et poliitiliste otsuste tegemine ja juhtimine on eraldiseisvad.

Nagu eelnevas lõikes osutati, on valimiskomisjoni liikmete valimise ja nimetamise kriteeriume raske hinnata, kuna liikmete puhul on tegemist peamiselt kahte eri tüüpi liikmetega. Esimese rühma moodustavad avalikud teenistujad, kes nimetatakse ametisse kas automaatselt (nt maasekretär maakonna valimiskomisjoni esimeheks) või siis valitakse (nt ringkonnakohtu kohtunik Vabariigi Valimiskomisjoni liikmeks) nende avalikus teenistuses peetava ameti alusel. Sellisel juhul võib öelda, et kuna nimetatud avaliku teenistuse ametikohtadel töötamiseks tuleb vastata konkreetsetele kriteeriumitele, laienevad need ka valimiskomisjonis töötamisele. Teise rühma liikmetele kehtivad aga üksnes seaduses sätestatud üldised kriteeriumid (valimiskomisjoni liige võib olla isik, kellel on kõnealustel valimistel hääletamisõigus ja kes valdab eesti keelt ning kelle valimiskomisjoni liikme volitusi ei ole viimase viie aasta jooksul lõpetatud). Need kvalifikatsioonitingimused ei ole küll diskrimineerivad, kuid teisalt puuduvad ka selged tasemestandardid. Tasemestandardite puudumise seisukohalt tuleb aga arvesse võtta, et kuna töö valimiskomisjonides on reeglina n-ö vabatahtlik, oleks üht-

34 Riigikogu valimise seaduse § 12 lõige 4; kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 15 lõige 4.

35 Riigikogu valimise seaduse § 11 lõiked 5, 8 ja 9; kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 14, lõiked 5, 8 ja 9.

36 Riigikogu Kantselei põhimääruse punkt 32.2.

37 Riigikogu valimise seaduse § 15.

sete standardite kehtestamine keeruline ning samuti eeldab töö komisjonis inimeselt nõusolekut ja usaldust.

Peamisi valimiskomisjonide liikmeid nimetavaid institutsioone käsitleti juba eelnevas lõikes, mistõttu analüüsitakse siinkohal vaid komisjoni esimehe nimetamist või valimist. Vabariigi Valimiskomisjoni esimehe ja aseesimehe valib ametisse valimiskomisjon oma liikmete hulgast³⁸; teiste valimiskomisjonide esimehed on juba seadusega või nende avaliku teenistuse ametikoha alusel määratud või siis nimetab nad ametisse asutus, kellel on vastava valimiskomisjoni puhul selleks õigus. Nii esimehe valimise (nt Vabariigi Valimiskomisjoni puhul) kui ka automaatse ametisse asumise (nt maakonna valimiskomisjonid) korral on õiguslik regulatsioon sõltumatuse tagamiseks piisav. Juhul kui komisjoni esimehe nimetab kohaliku omavalitsuse volikogu, võib poliitiline mõju siiski eksisteerida.

Valimiskomisjoni liikmete volitused võib lõpetada liikme ametisse nimetanud ametniku või asutuse põhistatud otsusega. Ettepaneku liikme ametist vabastamise kohta võib teha kas tema ametisse nimetanud ametnik või asutus või valimiskomisjon³⁹. Vabariigi Valimiskomisjon võib peatada või lõpetada valimiskomisjoni liikme volitused, kui ta on rikkunud valimisi reguleerivaid õigusakte, Vabariigi Valimiskomisjoni määrust või kõrgemalseisva valimiskomisjoni juhust⁴⁰. Seadus ei paku konkreetset kaitset poliitilistel põhjustel tehtud valimiskomisjoni koosseisu muutuste eest, eriti madalamatel tasanditel (jaoskonnakomisjonid), kus kohalikul poliitikal võib olla suurem mõju.

Sõltumatus (praktika)

Millisel määral on valimiskomisjonid praktikas sõltumatud?

Tulemus: **75/100**

Kuna usaldust valimiste korraldamise suhtes ei mõõdetata uuringutega, mis analüüsivad üldsuse usaldust valitsusasutuste suhtes,⁴¹ tuleb seda hinnata kaudselt. Euroopa julgeoleku- ja koostööorganisatsiooni (OSCE) ning demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo (ODIHR) kahes viimases aruandes Eesti Riigikogu valimiste kohta (2007. ja 2011. aastal) rõhutati valimiste sidusrühmade, sealhulgas ka erakondade ja kodanikuühiskonna

38 Riigikogu valimise seaduse § 14.

39 Riigikogu valimise seaduse § 11 lõige 4; kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 14 lõige 5.

40 Riigikogu valimise seaduse § 15.

41 Vt nt: Turu-uuringute AS 2010. „Institutsioonide usaldusväärsuse uuring”. www.turu-uuringute.eu/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=39&cntnt01dateformat=%25e%2F%25m%2F%25Y&cntnt01lang=et_EE&cntnt01returnid=51

suurt usaldust valimiste korraldamise (ning e-hääletamise) suhtes⁴². 2011. aasta analüüsis osutati, et „Riigikogu valimised toimusid keskkonnas, mida iseloomustas põhiõiguste ja -vabaduste austamine ning suur usaldus valimiste korraldajate erapooletuse suhtes” ning viimaste „professionaalsus, tõhusus ja läbipaistvus”⁴³. Intervjueeritavad⁴⁴ märkisid aga, et 2009. aasta Euroopa Parlamendi valimistel esitati mitmeid kaebusi, mis valimiste korraldajad proovile panid⁴⁵. Selle osas, kas kaebused mõjutasid usaldust süsteemi kui terviku suhtes, olid nad aga kõhkleva seisukohal.

Valimisprotsessi välise (poliitilise) mõju kohta võib küll näiteid tuua, kuid üldiselt näib, et see on pigem erand kui reegel. Näiteks märkisid intervjueeritavad, et nõue, mille kohaselt pooled jaoskonnakomisjonide liikmetest peavad olema erakondade liikmed, on tõstatanud küsimusi nagu kohalike omavalitsuste juhtivate erakondade püüd neid ametikohti vaid oma liikmetega täita⁴⁶. Rõhutati siiski, et sellised juhtumid on erandlikud ning üldiselt on esindatud mitmed erakonnad.

Nagu eespool nimetatud, on valimiskomisjonide töötajad pigem alalised ning rohkem muutusi toimub madalamatel tasanditel, eelkõige seoses poliitiliselt nimetatud liikmetega. Suurem osa muutustest tehakse seetõttu, et inimesed lähevad pensionile või väsivad valimistega kaasnevast töökoormusest⁴⁷. On ka erandlikke juhtumeid, kus valimiskomisjoni liige on ametist vabastatud või saanud noomituse ebasobiva käitumise tõttu.

Erakondade nimetatud jaoskonnakomisjonide liikmete käitumine on samuti küsimusi tõstatanud, näiteks kirjutas Vabariigi Valimiskomisjoni esimees Heiki Sibul⁴⁸ pärast 2009. aasta Euroopa Parlamendi ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi, et need liikmed pidasid end pigem vaatlejateks kui valimiskomisjoni ametnikeks, kes peavad olema erapooletud. Olukord on aastate jooksul paranenud, kuna on tõusnud nii erakondade kui nende esindajate teadlikkus ning kõik ebasobiva käitumise juhtumid on kiiresti lahendatud⁴⁹. Seega võib öelda, et valimiste korraldamise mõjutamise juhtumid on olnud harvad ja erandlikud.

42 OSCE/ODIHR 2007. „Republic of Estonia: Parliamentary Elections 4 March 2007. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report”. www.osce.org/odihr/elections/estonia/25925 (24.06.2011), lk 4. OSCE/ODIHR 2011. „Estonia: Parliamentary Elections 6 March 2011. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report”. www.osce.org/odihr/77557 (24.06.2011), lk 3.

43 OSCE/ODIHR 2011, lk 3.

44 Sibul 10.06.2011, Madise 13.06.2011.

45 Üks erakond – Eesti Keskerakond – esitas viis kaebust (vt Vabariigi Valimiskomisjoni 2009. aasta otsuseid nr 14–17) hääletussedelite kehtivuse vaidlustamiseks seoses Euroopa Parlamendi valimistega; kuna nad ei olnud rahul Vabariigi Valimiskomisjoni otsustega, esitas Keskerakond Riigikohtule kaebuse kolme Vabariigi Valimiskomisjoni otsuse vaidlustamiseks; Riigikohus otsustas kuulutada 201 hääletussedelit kolmes eri jaoskonnakomisjonis kehtetuks (Riigikohtu 2009. aasta 26. juuni otsus nr 3-4-1-15-09). Otsus ei muutnud valimiste tulemusi. Intervjueeritavad (Sibul 10.06.2011, Madise 13.06.2011) selgitasid, et kuigi kaebused esitati osaliselt Ameerika Ühendriikidest alguse saanud valimistulemuste vaidlustamise trendi mõjul, oli peamiseks põhjuseks Keskerakonna ootus saada kahe mandaati asemel kolm.

46 Keskerakonna mõju Tallinnas ja Rahvaliidu mõju Jõgeva ja Tartu maakonnas (Sibul 10.06.2011, Madise 13.05.2011).

47 Sibul 10.06.2011.

48 Sibul 2009.

49 Sibul 10.06.2011, Madise 13.06.2011.

Läbipaistvus (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, millega tagatakse, et üldsus saab taotleda asjakohast teavet valimiskomisjonide tegevuste ja otsustusprotsessi kohta?

Tulemus: **100/100**

Valimiste toimumise aega on õigusaktides erinevalt reguleeritud: Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimised on sätestatud konkreetsemalt⁵⁰, rahvahääletuse toimumise aja määrab Riigikogu, kuid see ei tohi toimuda varem kui kolm kuud pärast Riigikogu poolt vastava otsuse tegemist⁵¹; Euroopa Parlamendi valimised toimuvad Euroopa Nõukogu määratud ajavahemikus, kuid alati pühapäeval⁵². Lisaks sätestatakse seadustes, et Vabariigi President kuulutab Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimised välja vähemalt kolm kuud enne valimispäeva⁵³.

Valimisjaoskonnad moodustatakse valla- või linnavalitsuse määruusega, milles tuleb sätestada valimisjaoskondade asukohad ning valimisjaoskond, kus valijad saavad hääletada väljaspool elukohajärgset valimisjaoskonda. Määrus tuleb vastu võtta hiljemalt 50 päeva enne valimisi, kõikidest muudatustest tuleb Vabariigi Valimiskomisjoni teavitada ning kõik andmed tuleb eelhääletuse algusele eelneval nädalal avalikustada⁵⁴.

Hääletamistulemused tuleb kõikidel tasanditel teha kindlaks avalikult⁵⁵, eelhääletamise ja e-hääletamise tulemusi ei avaldata enne kella 20.00⁵⁶. Lisaks on seaduse kohaselt kõik komisjoni koosolekud ja nende protokollid ning otsused avalikud⁵⁷.

Vabariigi Valimiskomisjon ei osale erakondade rahastamise järelevalve teostamisel,⁵⁸ finantsaruanded esitatakse erakondade rahastamise järelevalve komisjonile. Aruandeid peavad esitama kõik erakonnad, üksikkandidaadid ja valimisliidud. Aruanded peavad sisaldama andmeid valimiskampaaniaga seotud kulude ja kasutatud vahendite päritolu kohta. Aruanded avalikustatakse⁵⁹.

50 Riigikogu valimised toimuvad märtsi esimesel pühapäeval (Riigikogu valimise seaduse § 2) ning kohaliku omavalitsuse volikogu valimised oktoobri kolmandal pühapäeval (kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 2) iga nelja aasta järel.

51 Rahvahääletuse seaduse § 3.

52 Euroopa Parlamendi valimise seaduse § 3.

53 Riigikogu valimise seaduse § 2, Euroopa Parlamendi valimise seaduse § 3.

54 Riigikogu valimise seaduse § 8, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 10.

55 Riigikogu valimise seaduse § 57, lõige 13, § 61, lõige 4, § 62, lõige 11; vt ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §-d 54–561.

56 Riigikogu valimise seaduse § 58, lõige 5, § 60¹, lõige 4; vt ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §-d 54^{1,2}.

57 Riigikogu valimise seaduse §12, lõige 4.

58 Seda küsimust käsitletakse üksikasjalikumalt erakondade samba all.

59 Riigikogu valimise seaduse §-d 65–67; kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §-d 59–61; Euroopa Parlamendi valimise seaduse §-d 63–65.

Läbipaistvus (praktika)

Millisel määral avalikustatakse valimiskomisjonide aruanded ja otsused praktikas?

Tulemus: **75/100**

Suurem osa valimiste korraldamisega seonduvast teabest (sealhulgas andmed Vabariigi Valimiskomisjoni ja maakonna valimiskomisjonide liikmete kohta, õigusaktid, uudised ja pressiteated jne), valmistulemused (sealhulgas arhivaalid alates 1992. aastast), valijatele suunatud teave (sealhulgas teave eri hääletamise võimaluste, valimisjaoskondade jms kohta) ja kandidaatidele (sealhulgas nõutud avalduse vormid, olulised kuupäevad jne), analüütilised aruanded jms on kättesaadavad Vabariigi Valimiskomisjoni veebilehel⁶⁰. Intervjueeritavad⁶¹ pidasid valimiste ja valimiste korraldamisega seonduva teabe kättesaadavust heaks, öeldes, et kogu asjakohane teave on olemas Vabariigi Valimiskomisjoni veebilehel, kust võib leida ka kõikide tasandite valimiskomisjonide kontaktandmed (telefon, e-post). Kuigi teave on veebilehel kättesaadav, võib veebilehe kasutajasõbralikkuse üle mõnevõrra vaielda⁶². Maakonna valimiskomisjonide ja jaoskonnakomisjonide kohta on teavet raskem leida: puudub nende kõiki otsuseid koondav veebileht, kuid tavaliselt leiab vajaliku teabe täppisotsinguga maakonna ja kohaliku omavalitsuse veebilehtedelt.

Kogu valimistega seonduv nõutud teave avalikustatakse eelnevalt Vabariigi Valimiskomisjoni veebilehel. Eri tasandite valimiskomisjonidega saab tavaliselt ühendust võtta telefoni, e-posti ja interneti teel, kuid valimisperioodil avab Vabariigi Valimiskomisjon ka päringute esitamise lisaaliinid (ning eraldi kasutajatoe ka e-hääletamise süsteemile). Need meetmed on kättesaadavad nii valijatele küsimuste esitamiseks kui ka meediale teabe kogumiseks. Valimiste vahelisel ajal esitatakse küsimusi väga vähe; suurem osa valijate küsimustest saadakse vahetult enne valimisi, samas kui meedia on kõige aktiivsem vahetult pärast valimisi⁶³.

Kokkuvõtteks võib öelda, et kogu asjakohane teave on veebilehtedel kättesaadav, kuid maakonna valimiskomisjonide ja jaoskonnakomisjonide tasandil ei ole teabe kättesaadavus nii hea kui Vabariigi Valimiskomisjoni puhul. Jaoskonnakomisjonid töötavad väga lühiajaliselt ning seega on teabe halvem kättesaadavus mõistetav ning ilmselt aja ja otstarbekuse piirangutest tulenev.

60 Vabariigi Valimiskomisjoni veebileht on www.vvk.ee (03.05.2012).

61 Sibul 10.06.2011, Madise 13.06.2011.

62 Madise 13.06.2011.

63 Sibul 10.06.2011, Madise 13.06.2011.

Vastutus (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, millega tagatakse, et valimiskomisjonid peavad oma tegudest aru andma ja nende eest vastutama?

Tulemus: **75/100**

Eesti valimiste korraldamisel on kaks aruandlusvormi: esiteks, iga-aastased finantsaruanded ja auditid. Kõik Vabariigi Valimiskomisjoni finantsaruanded esitatakse sarnaselt teiste asutustega ning Riigikontroll⁶⁴ kontrollib neid igal aastal Riigikogu Kantslei auditeerimise käigus. Kolmes viimases auditis (2008–2010) ei ole Vabariigi Valimiskomisjoni finantstegevustes ühtki rikkumist välja toodud.

Teiseks, kõikide otsuste ja aktide avalikustamine ning õigus neid otsuseid ja akte vaidlustada. Kõikide valimiskomisjonide kõik resolutsioonid, aktid ja otsused võib kõrgemalseisvas valimiskomisjonis või Vabariigi Valimiskomisjoni puhul Riigikohtus vaidlustada⁶⁵. Valimiskomisjonid peavad kaebused kolme tööpäeva jooksul läbi vaatama⁶⁶; Riigikohus peab kaebuse lahendama „viivitamata, kuid mitte hiljem kui seitsme tööpäeva jooksul“⁶⁷. Seega võib järeldada, et õiguslik raamistik võimaldab õigeaegset ja täidetavat otsuste läbivaatamise protsessi, mis on kättesaadav nii valijatele kui ka kandidaatidele ja erakondadele.

Peale finantsaruannete esitamise ja valimiste korraldajate kõikide otsuste ja aktide avaldamise ei nõuta mingeid muid aruandlustoiminguid.

Kuigi valimiskomisjonid ei pea valimiste korraldamise raamistikust väljaspool olevatele asutustele aru andma (nt jaoskonnakomisjonid ei pea aru andma kohalikule omavalitsusele ning Vabariigi Valimiskomisjon ei pea aru andma Riigikogule või Vabariigi Valitsusele), on olemas kaudne mehhanism. Kuna valimiskomisjonide liikmeid nimetavad ametisse eri asutused ja osaliselt ka erakonnad,⁶⁸ on valimiskomisjonide liikmeid võimalik nende tegude eest vastutusele võtta nende asendamise teel.

Vastutus (praktika)

Millisel määral peavad valimiskomisjonid praktikas oma tegudest aru andma ja nende eest vastutama?

Tulemus: **75/100**

64 Üldsusele kättesaadav Riigikontrolli veebilehel www.riigikontroll.ee (30.06.2011).

65 Riigikogu valimise seaduse §-d 68–72, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §-d 62–66.

66 Riigikogu valimise seaduse §-d 70–71, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §-d 64–65.

67 Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 44.

68 Üksikajalikuma käsitlemise leiate lõikest „Vahendid (praktika)“.

Kuigi õigusaktides piirduvad aruandluskohustus finantsaruannete esitamise ja kõikide valimiskomisjonide otsuste ja aktide avalikustamisega, leidsid intervjuueeritavad, et olemasolevad aruandlusmehhanismid on piisavad ja soodustavad valimiste korraldajate sõltumatust⁶⁹. Kuna nii kodanikud kui Riigikogu liikmed saavad lisaks olemasolevale teabele alati küsimusi esitada, ei ole täiendavate aruannete vajalikkuse küsimust tõstatatud.

Nii Vabariigi Valimiskomisjoni veebilehel loetletud kui ka Riigikohtule esitatud kaebuste põhjal on ilmne, et erakondadel (ja valimisliitudel) ning üksikkandidaatidel on võimalik valimiste korraldajate otsuseid nii Vabariigi Valimiskomisjonis kui Riigikohtus vaidlustada⁷⁰. Kaebustega tegelemise tähtsajad on seadusega sätestatud, kuid puuduvad ametlikud andmed nende järgimise kohta, kuigi intervjuueeritavate arvates viivitusi ei esine. Võib siiski öelda, et mõnel juhul oleks paindlikum tähtaeg kasulik, kuna kolm tööpäeva võib olla liiga lühike aeg kõikide otsuse tegemiseks vajalike ütluste ja andmete kogumiseks, eriti juhul, kui samaaegselt tuleb tegeleda mitme kaebusega. Samas nõustuti, et kiire menetlus on kõikide osapoolte huvides. Ühtlasi võib alustada järelevõlvelmenetlust juhul, kui kõnealune probleem osutub kaebuses esitatust suuremaks⁷¹. Vabariigi Valimiskomisjoni veebilehel läbivaadatud juhtumite alusel on kõik otsused olnud läbimõeldud, põhjendatud ja vajadusel rakendatud.

Vabariigi Valimiskomisjon kaasab eri sidusrühmi (nt meedia, erakonnad, kodanikuühendused jne). Vabariigi Valimiskomisjon korraldab ka koosolekuid, mille eesmärk on teavitada eri sidusrühmi (nt ajakirjanikke, kes valimisi meedias peamiselt kajastavad) valimistega seonduvatest põhitrendidest ja toimingutest, ning teeb koostööd erakondade (nt koolitades erakondade esindajaid valimiskomisjonides), kodanikuühenduste (nt ühing Korruptsioonivaba Eesti) ja ekspertrühmadega (nt Poliitikauuringute Keskus Praxis, e-Riigi Akadeemia)⁷². See koostöö on aga ühe intervjuueeritava sõnul siiski peamiselt vaid kasulik teabevahetus. Tema arvates puudub piisav arutelu proportsionaalse valimissüsteemi nüansside üle⁷³. Jätakuvalt ollakse avatud vaatlejatele (nt 2011. aasta Riigikogu valimistel keskendusid rahvusvahelised vaatlejad peamiselt e-hääletamise süsteemidele).

69 Sibul 10.06.2011, Madise 13.06.2011.

70 2009. aastal põhines Vabariigi Valimiskomisjoni otsustest kaebustel 18 (12 esitati ka Riigikohtule), 2010. aastal 2 (Riigikohtus samuti 2), 2011. aastal 3 (Riigikohtus 8). Andmed Riigikohtu ja Vabariigi Valimiskomisjoni veebilehtedelt.

71 Sibul 10.06.2011, Madise 13.06.2011. Vabariigi Valimiskomisjoni veebilehe andmetel võeti 2008. aastal järelevõlvelmenetluse alusel vastu üks otsus, 2009. aastal 3 ning 2010.–2011. aastal mitte ühtegi.

72 Sibul 10.06.2011, Madise 13.06.2011.

73 Madise 13.06.2011.

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed (seadus)

Millisel määral on olemas meetmed, millega tagatakse valimiskomisjonide liikmete korruptsiooni ärahoidmine?

Tulemus: **25/100**

Eesti valimissüsteemis korruptsiooni ennetusele suunatud meetmete küsimus on üsna keerukas. Ühelt poolt on valimisi käsitlevates õigusaktides või Vabariigi Valimiskomisjoni määrustes reguleeritud väga vähesed eetilise käitumisega seotud aspektid. Nendes õigusaktides on sätestatud, et valimiskomisjonide liikmed on oma ülesannete täitmisel sõltumatud, tegutsevad seadusega kooskõlas ning kõrgemalseisva valimiskomisjoni juhustest lähtuvalt. Nad ei tohi agiteerida ühegi üksikkandidaadi või erakonna poolt ega vastu⁷⁴. Seaduses on täpsustatud ka vastutus seaduste ja määruste rikkumise korral⁷⁵. Valimiskomisjonide liikmed ei pea andma ametivannet ega kirjutama alla deklaratsioonidele, milles lubavad järgida sõltumatuse, erapooletuse jt juhtpõhimõtteid. Sellel tasandil on korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed parimal juhul minimaalsed.

Teisalt, kuna enamik valimiskomisjonide liikmetest on avalikud teenistujad, kehtivad neile avaliku teenistuse seaduses ja korruptsioonivastases seaduses sätestatud korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed. Muuseas reguleerivad need kaks õigusakti ka huvide konflikti, kingitusi, ametist vabastamisele järgnevaid piiranguid, töökohapiiranguid ning tegevus- ja toimingupiiranguid. Siiski on vähetõenäoline, et neid saaks rakendada ka avalike teenistujate töötamisel valimiskomisjonide liikmetena.

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed (praktika)

Millisel määral on praktikas tagatud valimiskomisjonide liikmete korruptsiooni ärahoidmine?

Tulemus: **75/100**

Vaatamata spetsiaalsete korruptsiooni ennetamisele suunatud meetmete puudumisele olid intervjuueeritavad⁷⁶ kindlad, et puuduvad tõsised eetikaprobleemid ning vajadus täiendavate eetikaeeskirjade järele: valimiskomisjonide süsteem on läbipaistev ning potentsiaalsed probleemid avastatakse ja nendega tegeletakse küllaltki kiiresti⁷⁷.

⁷⁴ Riigikogu valimise seaduse § 11, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 14.

⁷⁵ Riigikogu valimise seaduse peatükk 12¹, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse peatükk 11¹.

⁷⁶ Sibul 10.06.2011, Madise 13.06.2011.

⁷⁷ Uurimise algatamise aluseks on kaebus või järelevalvemenetlus, mõlema tulemusel võidakse valimiskomisjoni liikme volitused lõpetada.

Üksikasjalikumate korruptsiooni ennetusele suunatud meetmete puudumist selgitati esiteks kollektiivse otsustusprotsessiga, kus iga liige võib otsuse vaidlustada, ning teiseks organisatsioonikultuuri kõrge eetilise tasemega, eriti Vabariigi Valimiskomisjoni ja maakondade valimiskomisjonide tasandil. Mõlemad intervjueeritavad märkisid samas, et jaoskonnakomisjonide tasandil on liikmed sageli eripalgelisema taustaga ning võib esineda rohkem eetilisi küsimusi (nt lähedased suhted kogukonna liikmete vahel), mille puhul võiks selgem eetikakoodeks olla valimiskomisjoni liikmete täpse rolli, aususe ja vastutuse selgitamiseks kasulik.

Kuigi, nagu eelnevalt osutatud, ebaseadusliku või ebaeetilise käitumise juhtumid on hiljutiste valimiste jooksul olnud erandlikud ja harvad, toetavad täiendavate korruptsiooni ennetusele suunatud meetmete kasutuselevõtmise vajadust ka Vabariigi Valimiskomisjoni eri otsused ning eri valimiskomisjonidele esitatud kaebused ja ka intervjueeritavate esitatud näited, mis tõid esile valimiste korraldamise kitsaskohad. Näiteks Vabariigi Valimiskomisjoni 2009. aasta 10. detsembri otsus nr 45, millega peatati Paldiski valimiskomisjoni esimehe volitused, kuna ta eiras kõrgemalseisva valimiskomisjoni ettekirjutusi; Vabariigi Valimiskomisjoni 2009. aasta 20. oktoobri otsus nr 32, millega taastati Türi valimiskomisjoni liikme volitused, kuna maakonna valimiskomisjonide otsust peatada liikme volitused kampaanias osalemise tõttu ei suudetud tõendite abil põhjendada.

Enne 2011. aasta valimisi arutati Riigikogus uut avaliku teenistuse seadust, mille eesmärk oli kitsendada avalike teenistujate määratlust ning seega piirata ka ametnike ringi, kellele korruptsiooni ennetamisele suunatud eri meetmed kehtivad; ühe intervjueeritava⁷⁸ arvates võivad sellised reformid ka valimiskomisjonidele probleeme tekitada, kuna tulemuseks võib olla olukord, kus valimiskomisjonide uute liikmete eetilised standardid võivad olla madalamad.

Praktikas on valimiskomisjonide liikmed pigem ausad ning ebaseadusliku või ebaeetilise käitumise juhtumid harvad. Kuigi olemasolevate eetikaküsimustega tegelemiseks ei ole korruptsiooni ennetamisele suunatud lisameetmeid tungivalt vaja, võib valimiste korraldamise süsteemile selgepiirilistest eetikakoodeksist siiski kasu olla.

78 Madise 13.06.2011.

Valimiskampaaniate reguleerimine

Kas valimiskomisjonid reguleerivad tõhusalt kandidaatide ja erakondade rahastamist?

Tulemus: **Ei ole kohaldatav.**

Eesti valimiskomisjonidel puuduvad volitused kandidaatide ja erakondade rahastamise reguleerimiseks. Seda küsimust arutatakse põhjalikumalt erakondi käsitlevas peatükis.

Valimiste korraldamine

Kas valimiskomisjonid tagavad valimisprotsessi aususe?

Tulemus: **100/100**

Eesti valimiste korraldamise süsteemis ei ole hääletamiseks vaja end eraldi registreerida: kui isiku alaline elukoht on kantud rahvastikuregistrisse ning teised nõutud tingimused on täidetud⁷⁹, on tal hääletusõigus ning tema elukohajärgsele aadressile saadetakse vähemalt 20 päeva enne valimispäeva valijakaart⁸⁰. Valijakaardile kantakse valija isikuandmed ning andmed hääletamise toimumise aja ja koha (valimisjaoskonnas) ja eelhääletamise kohta⁸¹. Valijakaart on informatiivne ega kehti valimisjaoskonnas isiku tuvastamisel. Valijate nimekiri koostatakse rahvastikuregistri alusel 30 päeva enne valimispäeva⁸². Seega teavitatakse valijaid valimistest, valimisjaoskondadest jms olenevalt sellest, kas isik on oma elukoha⁸³ rahvastikuregistris registreerinud või mitte – kuna registreerimine ei ole kohustuslik, võivad seetõttu mõned valijad nimekirjast välja jääda.

Valija⁸⁴ võib kontrollida enda kohta rahvastikuregistrisse kantud andmete õigsust. Erakonnad peavad oma kandidaatide registreerimiseks esitama nii kandideerimisavalduse kui ka kandidaadi ankeedi⁸⁵; kuigi valimistega seonduvates õigusaktides ei sätestata

79 Hääletamisõigus on igal Eesti kodanikul, kes on valimispäevaks saanud 18-aastaseks, keda ei ole valimisõiguse osas teovõimetuks tunnistatud, keda ei ole kohtu poolt kuriteos süüdi mõistetud ning kes ei kannu vanglakaristust (Riigikogu valimise seaduse § 4, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5). Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on hääletusõigus ka ELi kodanikul ja välismaalasel, kes elab Eestis pikaajalise elaniku elamisloa alusel (kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5); Euroopa Parlamendi valimistel on hääletusõigus ELi liikmesriikide kodanikel, kui nende püsiv elukoht on Eestis (Euroopa Parlamendi valimise seaduse § 4). 2011. aasta Riigikogu valimistel oli hääleõigus 913 346 valijal (vvk.ee/varasemad/?v=rk2011, 30.06.2011).

80 Tänapäeval on võimalik valijakaarti ka elektrooniliselt tellida, riigiportaali eesti.ee kaudu.

81 Riigikogu valimise seaduse § 21, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 26.

82 Riigikogu valimise seaduse § 22, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 27.

83 Elukohta saab registreerida nii elektrooniliselt kui kirjalikult.

84 Riigikogu valimise seaduse § 23, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 28.

85 Kandidaadi ankeeti tuleb märkida nimi, isikukood, erakondlik kuuluvus, elukoha aadress, kontaktandmed (Riigikogu valimise seaduse § 28, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 33).

sõnaselgelt, et erakonnad ja kandidaadid võivad enda kohta valimiste infosüsteemi kantud andmeid kontrollida, sätestatakse põhiseaduse §-s 44, et igaljuhul on õigus tutvuda tema kohta hoitavate andmetega.

Puuduvad täielikud andmed eri põhjustel hääletamisvõimaluseta jäänud inimeste arvu kohta; intervjueeritavate⁸⁶ arvates esineb alati juhtumeid, kus valija püüab hääletada registreeritud elukoha piirkonnast väljaspool või ei ole rahvastikuregistris üldse registreeritud. Teisel juhul on võimalik end valimispäeval valimisjaoskonnas registreerida, kuid kui isik on registreeritud tema elukohajärgses valimisjaoskonnas, ei saa ta seda valimispäeval enam muuta ning peab hääletamiseks minema seega õigesse jaoskonda. Küsimus, mis Eesti valimistel aeg-ajalt tõstatatakse, seondub kaugetes piirkondades elavate inimeste juurdepääsuga valimisjaoskondadele, kuna ühistransport ei teeninda kõiki piirkondi piisavalt sageli. OSCE/ODIHRi aruandes kritiseeriti ka asjaolu, et mitmetes valimisjaoskondades oli puudega inimeste juurdepääs ebapiisav⁸⁷. Samas, kuna on olemas alternatiivid – eelhääletus, e-hääletamine ja kodushääletamine –, ei ole see takistus kuigi suur. Kuna hääletamiseks on enam kui kümme viisi⁸⁸, nõustusid intervjueeritavad, et peamiselt takistab hääletamises osalemist isiku enda tahtmatus seda teha.

Vabariigi Valimiskomisjon on korraldanud ka hääletajate harimise programme, peamiselt riikliku televisiooni ja interneti teel⁸⁹. Ühe intervjueeritava sõnul on aga üldsuse teavitamiseks ja harimiseks suunatud vahendid üsna väikesed ning suuremate rahaliste vahenditega oleks võimalik rohkem saavutada⁹⁰. Vabariigi Valimiskomisjon teavitab ka vene keelt kõnelevat vähemust nii riiklikus televisioonis edastatavate venekeelsete uudiste kui ka Raadio 4 (vene kanal)⁹¹ vahendusel, kuid Vabariigi Valimiskomisjoni veebilehel on teave kättesaadav vaid eesti ja inglise, kuid mitte vene keeles. OSCE/ODIHRi aruandes leiti ka, et kuigi jaoskonnakomisjonid olid valijate vene keeles abistamiseks ette valmistatud, oli osa e-hääletamist käsitlevatest teabest kättesaadav vaid eesti keeles⁹².

Valimistega seotud delikaatsete materjalide (hääletussedelid, pitsatid, kontroll-lehed jne) osas on eeskirjad ranged. Hääletussedelite vormi määrab Vabariigi Valimiskomisjon,

86 Sibul 10.06.2011, Madise 13.06.2011.

87 OSCE/ODIHR 2011, lk 25.

88 Hääletamine valimispäeval valimisjaoskonnas, kodus, kinnipidamiskohas; eelhääletamisel saab hääletada kohalikus valimisjaoskonnas või väljaspool elukohajärgset valimisjaoskonda ning e-hääletamise teel, Eesti saatkondades välisriikides jne (Riigikogu valimise seaduse §-d 39–47).

89 Näiteks 2011. aasta Riigikogu valimistel tellis Vabariigi Valimiskomisjon programmi „Valimiskool”, mis oli kättesaadav internetis ning mida esitati ka riiklikus televisioonis enne peamist uudisteprogrammi. Kuna programmis kasutati Eesti valimissüsteemi olulisemate punktide õpetamiseks huumorit ja ironiat, sai see pigem positiivset vastukaja, eelkõige nooremalt põlvkonnalt (Madise 13.06.2011).

90 Sibul 10.06.2011.

91 Madise 13.06.2011; OSCE/ODIHR 2011, lk 21–22.

92 OSCE/ODIHR 2011, lk 22.

need jagatakse jaoskonnakomisjonidele nende esimeeste allkirja alusel⁹³. Kuigi valijad ei tohi hääletamissedeleid valimisjaoskondadest välja viia⁹⁴, esineb ühe intervjueeritava arvates kõikidel valimistel alati paar juhtumit, kus jagatud hääletussedelite ja häälte arv ei klapi, kuna mõned valijad on oma hääletussedeli suveniirina kaasa võtnud⁹⁵. Kõik kasutatud ja kasutamata hääletamissedelikud, ümbrikud, valijate nimekirjad, kontroll-lehed (protokollid), pitsatid ning muud ametlikud materjalid tuleb viivitamatult tagastada⁹⁶. Intervjueeritavad töid esile, et kuna kõik ametlikud materjalid on loetud ning jagatakse välja allkirjade alusel mitme isiku juuresolekul ning seda kontrollitakse mitu korda, ei ole võltsimise⁹⁷ ega häältelugemisega⁹⁸ probleeme esinenud.

Hääletustulemuste lugemine ja liitmine on üldiselt olnud kiire ja tõhus protsess ning üleriigilised valimistulemused on avalikustatud valimispäeva keskööks. Valimispäevale järgneval päeval loetakse kõik hääletussedelikud uuesti maakonna valimiskomisjonides üle. Ametlikud tulemused kinnitatakse alles pärast kõikide kaebuste ja vaidluste lahendamist⁹⁹. OSCE/ODIHRi 2011. aasta Riigikogu valimiste aruandes märgiti ära vaid üks juhtum, kus häälte lugemine tunnistati kehtetuks, see tuvastati maakonna valimiskomisjonis häälte ütelugemisel¹⁰⁰. Nagu eelnevalt osutatud, on probleeme esinenud jaoskonnakomisjonidelt kogutud arvude üldsusele edastamisega; see probleem kestis valimisõhtul ligi kaks tundi, mistõttu valimiskomisjonid hakkasid tulemuste ajakohastamiseks kasutama sotsiaalmeediat (Twitter ja Facebook)¹⁰¹.

E-hääletamist on hääle andmise võimalusena kasutatud alates 2005. aastast ning aastate jooksul on see muutunud populaarsemaks – 2011. aasta Riigikogu valimistel anti umbes veerand häälest e-hääletamise teel. Samas on e-hääletamine tõstatanud mitmeid küsimusi. 2005. aastal keeldus Vabariigi President kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse väljakuulutamisest, kuna leidis, et e-hääletamine on vastuolus põhiseaduses sätestatud ühetaoliste valimiste põhimõttega¹⁰², sest võimaldab, erinevalt valimisjaoskondades hääletavatele valijatele, oma häält muuta. Riigikohus arutas oma otsuses veel kahte lisaaspekti – vabadust ja hääletamise salajasust. Jõuti järeldusele, et täielik tegelik

93 Vabariigi Valimiskomisjoni 2010. aasta 17. septembri määrus nr 21 „Hääletamise korraldamise ning hääletamis- ja valimistulemuste kindlakstegemise kord Riigikogu valimistel” § 11.

94 Vabariigi Valimiskomisjoni 2010. aasta 17. septembri määrus nr 21 „Hääletamise korraldamise ning hääletamis- ja valimistulemuste kindlakstegemise kord Riigikogu valimistel” § 23.

95 Sibul 10.06.2011.

96 Vabariigi Valimiskomisjoni 2010. aasta 17. septembri määrus nr 21 „Hääletamise korraldamise ning hääletamis- ja valimistulemuste kindlakstegemise kord Riigikogu valimistel” § 45.

97 Sibul (10.06.2011) tõi esile ühe juhtumi, kus kahtlustati hääletussedelite võltsimist; tuli aga välja, et trükikoda oli tindi-segu veidi muutnud, mistõttu kahtlused osutusid alusetuks.

98 Sibul 10.06.2011, Madise 13.06.2011.

99 Sibul 10.06.2011. Näiteks 2011. aasta Riigikogu valimised toimusid 6. märtsil, kuid Riigikogu liikmete ametlik nimekiri kiideti heaks 24. märtsil.

100 OSCE/ODIHR 2011, lk 26.

101 OSCE/ODIHR 2011, lk. 26; Sibul 10.06.2011, Madise 13.06.2011.

102 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 60.

võrdsus ei ole ei võimalik ega ka põhiseadusega nõutud, ning et võimalikult suurel hulgal valijatel hääletada võimaldavad meetodid on õigustatud. Kuna hääle muutmise võimalus on nii garantii võimaliku eraellu sekkumise vastu hääletamisel kui ka vähendab hääletamise mõjutamise ohtu, leidis Riigikohus, et Riigikogu on eri valimistega seonduvate põhiseaduslike põhimõtete vahel tasakaalu leidnud¹⁰³.

Pärast Riigikohtu otsust on peamiselt pööratud tähelepanu elektroonilise hääletamise turvalisusele, kuna programmeeritud arvutisüsteeme on lihtne rikkuda. OSCE/ODIHRi vaatlejad järeldasid e-hääletamise peamise viie etapi (katsetamine, süsteemi sisseseadmine, valimised, loendamine ja andmete hävitamine) analüüsimisel, et „Vabariigi Valimiskomisjon organiseeris e-hääletamise protsessi professionaalselt ja õigeaegselt. Säilitati süsteemi turvalisus ning valijatel, kes soovisid oma hääle anda Interneti teel, võimaldati seda teha nii lihtsalt kui võimalik”¹⁰⁴. Vaatamata üldisele positiivsele hinnangule esitatakse samas aruandes ka mitmeid soovitusi e-hääletamise süsteemide parandamiseks (nt vastavusauditid, süsteemi tõrke puhul kasutatavad taastamiskavad, andmetöötlusega seonduvate õiguslike sätete kohaldamine kooskõlas olemasolevate õigusaktidega jne)¹⁰⁵.

Eri sidusrühmade vaatlejatel on võimalik pääseda ligi kõikidele valimisetappidele. 2011. aastal keskendusid rahvusvahelised OSCE/ODIHRi vaatlejad peamiselt elektroonilisele hääletamisele, samas kui Korruptsioonivaba Eesti (Transparency International'i¹⁰⁶ Eesti haru) koostöös Avatud Eesti Fondiga osales vaatlejate üldises koordineerimises¹⁰⁷. Vabariigi Valimiskomisjoni veebilehel pakuti vaatlejatele ka e-koolitusi¹⁰⁸. Kuna erakondade esindajad kuuluvad juba seadusega jaoskonnakomisjonide koosseisu, ei takista miski nende osalemist ega vaatlemist.

103 Riigikohtu 2005. aasta 1. septembri otsus nr 3-4-1-13-05.

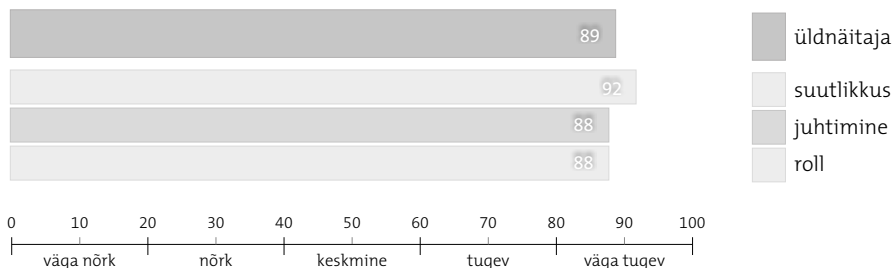
104 OSCE/ODIHR 2011, lk 9.

105 OSCE/ODIHR 2011, lk 9–15.

106 Korruptsioonivaba Eesti 2011. „Vaotlejate hinnangul jättis Riigikogu valimisel soovida jaoskonnakomisjonide ettevalmistus”. transparency.ee/cm/node/357 (28.07.2011).

107 Korruptsioonivaba Eesti 2011. „Riigikogu 2011. aasta valimiste vaatlemine”. transparency.ee/cm/node/310 (30.06.2011).

108 Kättesaadav järgmisel veebilehel: koolitus.vvk.ee (30.06.2011).



Kokkuvõte

Ombudsmani institutsiooni tõhusaks toimimiseks Eestis ei ole mingeid olulisi takistusi – õiguskantsleri ettepanekuid ja arvamusi võetakse arvesse ning avalikkuse usaldus nimetatud institutsiooni vastu on keskmisest kõrgem. Teatud aspektides võiks aga siiski teha mõningaid muudatusi, mille tulemusel oleks süsteem palju tõhusam. Nii nagu teistegi institutsioonide puhul on ka siin korruptsiooni ennetusele suunatud meetmetes (majanduslike huvide deklareerimine, kanalid väärkäitumisest teavitamiseks) mõningaid puudusi, kuid neid on püütud siseregulatsiooni (õiguskantsleri kantslei eetikakoodeks) abil kõrvaldada. Kuigi traditsiooniliselt küsitakse kontrollitud asutuselt alati tagasisidet, võib õiguskantsleri tööst põhjalikuma ülevaate saamisel olla abiks informatsioon selle kohta, missuguste väliste pooltega eri menetlustes konsulteeritakse ja miks. Samuti saaks õiguskantsler suurendada oma tegevuse mõju, teavitades üldsust ning sihtgruppe laiemalt hea haldustava kohaldamisest ning hea praktika näidetest.

Struktuur ja organisatsioon

Ombudsmani funktsiooni täidab Eestis õiguskantsler, kelle peamine ülesanne on Eesti Vabariigi põhiseaduse¹ kohaselt teostada järelevalvet selle üle, kas seadusandlik ja täidesaatev riigivõim ning kohaliku omavalitsuse õigusaktid vastavad põhiseadusele ja muudele seadustele. Kuigi õiguskantsleri ombudsmani funktsiooni ei ole põhiseaduses sätestatud, sätestatakse 1999. aastal vastu võetud õiguskantsleri seadusega² sõnaselgelt, et igal inimesel on õigus pöörduda õiguskantsleri poole, et kontrollida, kas riigi- või kohalik asutus on tema põhiseaduslike õigusi ja vabadusi järginud; 2003. aastal lisati ka kontroll hea halduse tava üle. Õiguskantsleri ülesannete hulka kuulub ka Riigikogule ettepaneku

1 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 139.

2 Õiguskantsleri seaduse § 19.

tegumine Riigikogu liikmete, ministrite, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikmete kriminaalvastutusele võtmise kohta, diskrimineerimisvaidluste lahendamine jne³. Lisaks annab kohtute seadus õiguskantslerile õiguse algatada kohtunike vastu distsiplinaarmenetlus⁴.

Hindamine

SUUTLIKKUS

Vahendid (praktika)

Millisel määral on õiguskantsleril olemas piisavad vahendid oma eesmärkide saavutamiseks praktikas?

Tulemus: **75/100**

Õiguskantsleri kantselei eelarve (miljonit eurot)⁵

Aasta	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Eelarve	1,5	1,721 ⁶ / 1,72 ⁷	1,83 ⁸ / 1,594 ⁹	1,59	2,0	2,0

Võib öelda, et rahastamistase on üldiselt aja jooksul püsinud sama, kuigi majanduslanguse tõttu kärbiti 2008.–2009. aasta eelarvet ning 2010. ja 2007. aasta eelarved on samal tasemel. Võrreldes 2010. aastaga suurenes 2011. aasta eelarve märgatavalt seoses laste õiguste kaitsmise ülesande lisandumisega, mis sätestati 2011. aasta märtsis õiguskantsleri seaduses¹⁰ kehtestatud muudatustega. Õiguskantsleri institutsiooni eelarve piisavust hinnates märkis õiguskantsleri kantselei direktor¹¹, et vaatamata 2008. aasta eelarvekärbetele, mis ulatusid kuni 10%-ni kogueelarvest (peamiselt reisimise, koolituse jms seonduvad kärped), on eelarve olnud üldiselt asutuse ülesannete täitmiseks piisav. Vaatamata minimaalsele abipersonali hulgale on õiguskantsleri kantselei direktor leidnud alternatiivseid võimalusi koolituskulude kärpete hüvitamiseks (nt Euroopa Liidu struktuurifondid, koostöö Riigikohtu ja Madalmaade saatkonnaga jne). Vastupidiselt Riigikontrollile, kes soovib oma eelarvet Riigikoguga vahetult läbi rääkida, ei pea õigus-

3 Õiguskantsleri seaduse § 1.

4 Kohtute seaduse § 91.

5 Kõik arvud on võetud vastava aasta riigieelarve seadusest.

6 2008. aasta esialgne eelarve.

7 Pärast esialgset eelarvet kärpivat lisaeelarvet.

8 2009. aasta esialgne eelarve.

9 Pärast kahte esialgset eelarvet kärpivat lisaeelarvet.

10 Õiguskantsleri seaduse § 1.

11 Heinsalu 19.04.2011.

kantsleri kantslei direktor läbirääkimisi Rahandusministeeriumiga sugugi problemaatiliseks, kuna igaks hästi põhjendatud kulutuseks on tavaliselt vahendid olemas ning see sunnib asutust ka oma kulusid hoolikamalt kaaluma¹².

Õiguskantsleri kantslei töötajaskond (viimastel aastatel on ametkonna suurus olnud keskmiselt 40 ametnikku) on viimaste aastate jooksul ühelt poolt majanduslanguse, teiselt poolt seaduses sätestatud nõuete tulemusel muutunud püsivamaks (nõunikel peab olema vähemalt kolmeaastane, vanemnõunikel vähemalt viieaastane eelnev töökogemus (avalikus teenistuses)¹³), mis välistavad äsja ülikooli lõpetanud ametnike palkamise. Teised seaduses sätestatud kvalifikatsiooninõuded hõlmavad kõrgharidust¹⁴ ning, kuigi seaduses ei täpsustata kõrghariduse valdkonda, on enamikul töötajatest töö olemuse tõttu – milleks on õiguslik analüüs – kraad õigusteaduses. Seega võib väita, et töötajatel on üldiselt olemas piisavad oskused ja töökogemus. Lisaks peavad õiguskantsleri asetäitja-nõunikud riigisaladustele juurdepääsuks läbima julgeolekukontrolli.

Nii nagu Riigikontrolli puhul on ka õiguskantsleri kantsleis organisatsioonisesed karjäärivõimalused küllaltki piiratud – kuigi enamikku osakonnajuhatajatest on asutuses edutatud, on karjäärivõimalusteks siiski ainult kolm tasandit (nõunik, vanemnõunik, osakonnajuhataja). Samas märkisid intervjueeritavad, et töö õiguskantsleri kantsleis pakub esiteks võimalusi analüüsida eri poliitikavaldkondi ja asutusi, võimaldades nii teha pigem horisontaalset karjääri, ning teiseks, kuna õiguskantsleri kantslei üldine maine on pigem positiivne, annab seal töötamine hea aluse teistes asutustes (vertikaalse) karjääri tegemiseks. Kuna koolituskulud olid esimeste kärbitavate kulude seas, on õiguskantsleri kantslei pidanud leidma alternatiivseid koolitusvõimalusi. Vaatamata eelarvekärbetele, karjäärivõimaluste nappusele ja vähenenud koolitustele võib õiguskantsleri kantslei vahendeid üldiselt pidada heaks.

Sõltumatus (seadus)

Millisel määral on ombudsman seaduse silmis sõltumatu?

Tulemus: **100/100**

Õiguskantsleri sõltumatus on sätestatud nii põhiseaduses kui ka õiguskantsleri seaduses¹⁵. Õiguskantslerile seadusega sätestatud kriteeriumid hõlmavad kõrgeid kõlbelisi omadusi, akadeemilist kõrgharidust õigusteaduses, ka peab ta olema kogenud ja tunnustatud

¹² Heinsalu 19.04.2011.

¹³ Õiguskantsleri seaduse § 38.

¹⁴ Õiguskantsleri seaduse § 38.

¹⁵ Eesti Vabariigi põhiseaduse § 139, õiguskantsleri seaduse § 1.

jurist ning valdama vabalt eesti keelt¹⁶. Nõudmised õiguskantsleri kantslei töötajatele on seaduses sõnastatud veelgi üldisemalt – kõrgharidus ja eelnev töökogemus¹⁷. Kõik muud nõudmised on tavaliselt kirjas tööpakumistes.

Õiguskantsleri nimetab ametisse Riigikogu¹⁸ Vabariigi Presidendi ettepanekul seitsmeks aastaks ning teda saab ametist tagandada üksnes kohtuotsusega¹⁹. Ametiaja jooksul on õiguskantsleri tegevus piiratud²⁰: ta ei tohi olla üheski teises riigiametis, osaleda erakondade tegevuses, kuuluda äriühingute nõukogudesse ega järelevalveorganitesse. Õiguskantsler võib tegeleda aktiivselt akadeemilise tööga (teadus, pedagoogika), juhul kui see ei takista tema ametiülesannete täitmist. Samad piirangud kehtivad ka nõunikele ja õiguskantsleri asetäitja-nõunikele²¹. Õiguskantsleri võib uuesti ametisse nimetada, kuid praktikas ei ole seda veel juhtunud. Õiguskantsleri ametipalk on alates 2012. aasta jaanuarist koefitsiendi ning seadusega sätestatud kõrgema astme ametnike kõrgeima palga 5200 eurot kuus korrutis. See indekseeritakse igal aastal inflatsiooni ja sotsiaalmaksu laekumiste alusel; kõik palgad määratakse kõrgeima palga ja vastava koefitsiendi korrutise alusel.²²

Õiguskantsleri õigusel nimetada ametisse õiguskantsleri kantslei ametnikud on kaks erandit: õiguskantsleri asetäitja-nõunikud nimetab ametisse Riigikogu õiguskantsleri ettepanekul; ülejäänud töötajad nimetab ametisse õiguskantsler. Lisaks tagasiastumisele ja ametiaja lõppemisele sätestab seadus väga selgelt õiguskantsleri ametist tagandamise põhjused: üle kuue kuu järjest kestev võimetus täita oma ametiülesandeid (avalduse esitab Vabariigi President, otsuse teeb Riigikohtu üldkogu), süüdimõistmine tahtlikult toimepandud kuriteos või ettevaatamatuse tõttu toimepandud kuriteos, mille eest on ette nähtud vabaduskaotuslik karistus²³. Ka õiguskantsleri asetäitja-nõunikud vabastatakse ametist samadel alustel, kuigi otsuse teeb Riigikogu ning ettepaneku selleks õiguskantsler²⁴. Aluseid nõunike ametist vabastamiseks reguleerib avaliku teenistuse seadus ning need hõlmavad muu hulgas koondamist, ametikohale mittevastavust, distsiplinaarsüütegusid, pikaajalist töövõimetust, kuriteos süüdimõistmist jne²⁵. Õiguskantsleri saab kriminaalvastutusele võtta ainult Vabariigi Presidendi ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul²⁶. Seega on õiguskantsleri ametist vabastamine keeruline; nõunike ametist vabastamine on

16 Õiguskantsleri seaduse § 6.

17 Õiguskantsleri seaduse § 38 sätestab, et eelnev töökogemus hõlmab töötamist kohtunikuna, notarina, vandeadvokaadina, kõrgkooli õppejõuna või muus avalikus teenistuses töötamist. Nagu käesolevast loetelust järeldub, on õiguskantsleri kantslei eelistatuid kõrghariduse valdkond ilmselgelt õigusteadus.

18 Õiguskantsleri ja tema asetäitja-nõunike ametisse nimetamine toimub salajase hääletuse teel (Riigikogu kodukorra seaduse § 79).

19 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 140.

20 Õiguskantsleri seaduse § 12.

21 Õiguskantsleri seaduse § 39.

22 Õiguskantsleri ametipalga koefitsient on 0,85 (Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse §-d 1–3).

23 Õiguskantsleri seaduse § 8.

24 Õiguskantsleri seaduse § 37.

25 Avaliku teenistuse seaduse §-d 114–129.

26 Õiguskantsleri seaduse § 11.

lihtsam ja selleks on õigus õiguskantsleril.

Kõik õiguskantsleri ombudsmani funktsiooniga seonduvad otsused on lõplikud ning neid ei saa kohtus vaidlustada²⁷. Kui õiguskantsler leiab, et ametiisik on rikkunud põhi-seadust või seadust, teatab ta sellest kas uurimisorganile või muule pädevale organile ning esitab vajaduse korral ka kõik asjakohased dokumendid²⁸.

Kokkuvõttes võib öelda, et õiguskantsleri sõltumatus on seaduste tasandil hästi ja põh-jalikult reguleeritud.

Sõltumatus (praktika)

Millisel määral on ombudsman praktikas sõltumatu?

Tulemus: **100/100**

Üldiselt on õiguskantsleril võimalik tegutseda asjatundlikult ja erapooletult. Puuduvad nähtavad poliitilised mõjud õiguskantsleri nõunike ametisse nimetamisel²⁹, vastumeetmed õiguskantslerile kaebuse esitamisel ning ilmselge sekkumine ombudsmani tegevusse. Kuigi ükski õiguskantsler ei ole olnud seotud poliitikaga (nt kandideerinud, osalenud aktiivselt erakonnapoliitikas jne) ega ebaseaduslike või ebaeetiliste tegevustega, on õiguskantslerit aeg-ajalt poliitikasse sekkumises süüdistatud, nt õiguskantsleri kriitika riigiettevõtete nõukogudesse kuuluvate Riigikogu liikmete suhtes, valimisliitude kaotamine, erakon-dade rahastamine ja selle kontrollimine jne³⁰. Need süüdistused on seotud õiguskantsleri ombudsmani rolliga mitteseotud ülesannetega (peamiselt seotud õiguskantsleri põhi-seadusliku järelevalve teostamise ülesandega või õigusega anda soovitusi uute määruste vastuvõtmiseks), mis puudutasid peamiselt eelmist õiguskantslerit, kes lahkus ametist 2008. aastal. On spekuldeeritud, et ka teiseks ametiajaks kandideerida otsustanud eelmine õiguskantsler ei saanud Riigikogu heakskiitu, kuna ta on avalikult kritiseerinud Riigikogu suutmatust teatud küsimuste reguleerimisel (sh eespool nimetatud nõukogudesse kuu-lumine ja erakondade rahastamine). Õiguskantsleri võimet nii valitsust kui poliitiku-id kritiseerida võib aga siiski pidada süsteemi tugevuseks.

Nõunike töölt vabastamise põhjendamise osas tõusevad esiplaanile kaks põhjust: esiteks isiku pädevus ning teiseks see, kui hästi ta organisatsiooni sobitub. Kuigi esimene on ilmselgelt ametist vabastamise peamine põhjus, ei tohiks ka viimast alahinnata. Mõle-mad intervjuueeritavad nõustused, et õiguskantsleri kantslei suguses väikeses organisat-

27 Õiguskantsleri seaduse § 35¹.

28 Õiguskantsleri seaduse § 35⁴.

29 Kaudsete mõjude leidmine on siiski võimalik, kuna õiguskantsler nimetatakse ametisse poliitilise protsessi teel, mis võib väikeses organisatsioonis mõjutada värbamise ja otsustusprotsessi mustreid.

30 Õiguskantsleri kantslei 2008. „15 kaasust“. oiguskantsler.ee/sites/default/files/IMCE/15_kaasust.pdf

sioonis on oluline inimese organisatsiooni sobitumine (st sarnased õigusfilosoofilised arusaamad, organisatsiooni eesmärkidega nõustumine jne) ning et see võib mõjutada töölevõtmist (ja osaliselt ka töölt vabastamist)³¹. Samas ei tundu poliitilised põhjused olevat värbamisel või töölt vabastamisel määrava tähtsusega.

Kokkuvõtteks võib öelda, et kuigi õiguskantslerit aeg-ajalt poliitikasse sekkumise eest kritiseeritakse, on tema tegevus praktikas sõltumatu.

Läbipaistvus (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, millega tagatakse, et üldsus saab taotleda asjakohast teavet ombudsmani tegevuste ja otsustusprotsessi kohta?

Tulemus: **100/100**

Üldised konfidentsiaalsusnõuded sätestavad, et õiguskantsler ei tohi avaldada riigisaladusi, teiste riikide salastatud teavet, ärisaladusi, delikaatseid isikuandmeid jne³². Lisaks võib õiguskantsler salastada üksnes asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud avaldused (kui avalduse esitaja seda taotleb või kui see on vajalik kellegi õiguste ja vabaduste kaitseks)³³. Samas sätestab seadus, et õiguskantsleril on õigus avalduse sisu ja oma otsused meedias avaldada, jättes avaldamata isiku tuvastamist võimaldavad andmed³⁴. Õiguskantsler teeb oma otsused kättesaadavaks nii avalduse esitajale kui asutusele, mille peale kaebus esitati³⁵. Kõnealuses küsimuses otsusele jõudmiseks võib õiguskantsler küsida ka eksperdi arvamust³⁶.

Õiguskantsler esitab kord aastas Riigikogule aruande, milles käsitleb põhiseaduslikkuse järelevalvet ning järelevalvet seadusandliku võimu õiguspärasuse ning põhiseaduslike õiguste ja vabaduste järgimise üle. Aruanne esitatakse Riigikogule sügisistungjärgu täiskogu kolmandal töönädalal ning avaldatakse trükitud kujul³⁷. Muu avaldamisele suunatud teave on nimetatud avaliku teabe seaduses ning hõlmab muu hulgas dokumendiregistreid, tegevusaruandeid, eelarveid ja aastaaruandeid jne³⁸. Õiguskantsleri majanduslike huvide deklaratsioon avaldatakse Riigi Teatajas³⁹, teiste õiguskantsleri kantselei ametnike deklaratsioonid ei ole avalikud.

Üldiselt reguleerib õiguslik raamistik nii õiguskantsleri analüüside tulemuste avaldamist

31 Heinsalu 19.04.2011; endine õiguskantsleri kantselei nõunik 20.06.2011.

32 Õiguskantsleri seaduse § 13.

33 Õiguskantsleri seaduse § 23, lg 3.

34 Õiguskantsleri seaduse § 32.

35 Õiguskantsleri seaduse § 35¹.

36 Õiguskantsleri seaduse § 21.

37 Õiguskantsleri seaduse § 4.

38 Avaliku teabe seaduse § 28.

39 Korruptsioonivastase seaduse § 15.

kui ka selle piiranguid. Kuigi seaduses on sätestatud, et õiguskantsler peab kõikidele avaldustele vastama ning oma otsustest avalduse esitajat teavitama, ei ole enamiku andmete avaldamise tähtsajad kindlaks määratud ning õiguskantsler otsustab ise, missuguseid otsuseid avaldada.

Läbipaistvus (praktika)

Millisel määral on ombudsmani tegevused ja otsustusprotsess praktikas läbipaistvad?

Tulemus: **75/100**

Suurem osa seaduse järgi avaldamisele suunatud teabest on kättesaadav õiguskantsleri veebilehel⁴⁰ (nt õiguskantsleri ülesannete üldine tutvustus, aastaaruanded, statistika, eri pädevusvaldkondades tehtud otsused ja ettepanekud, kontrollkäigud ning nende tulemused). Kuna nõutud teabe avaldamisele ei ole määratud kindlaid tähtaegu, ei ole võimalik viivituste osas midagi kindlat öelda; Riigikogu aruande ja majandusaasta aruannete esitamise tähtsajast on kinni peetud. Kuna dokumendiregister on enamjaolt avalik (erandid hõlmavad isiklikku teavet sisaldavaid dokumente), avaldatakse registrisse sisestatud teave viivitamata. Põhjalikuma analüüsi alusel võiks väita, et avaldamise ajastamine võib olla kavandatud selliselt, et saada meedialt ja üldsusel vajalikku tähelepanu. Veebilehelt kättesaadavas statistikas analüüsitakse õiguskantsleri tegevusi tema pädevusvaldkondades ning uuritud kaebuste osakaalu, kuid ei pakuta teavet selle kohta, kui kaua otsuse või ettepanekute tegemiseks aega kulub⁴¹.

Väliste osapoolte kaasamises on õiguskantsleri kantselei pigem aktiivne, tehes seda konsultatsioonide näol – küsitakse ekspertide arvamusi ning kaasatakse neid kontrollkäikudesse ja konkreetsete küsimuste ümarlaudadesse. Kuigi konsultatsiooniprotsesside kohta analüüsid puuduvad, märkisid intervjueeritavad, et kui asjaomaselt institutsioonilt kommentaaride küsimise reegel välja arvata, on peamine välisekspertide (valitsus-, era- ja kolmanda sektori asutuste) kaasamise põhjus teadlike otsuste ja usaldusväärsete ettepanekute tegemine⁴². Veel üks välisekspertide kaasamise põhjus on õiguskantsleri kantselei ametnike üsna ühetaoline haridustaust – seetõttu tekib vajadus teiste valdkondade spetsialistide järele (nt võib psühhiaatriaigla kontrollkäikude korral vaja olla täiendavat psühhiaatrilist pädevust).

Kokkuvõtteks võib öelda, et üldsusele kättesaadav teave vastab õigusaktidele ning õiguskantsleri kantselei on leidnud mõistliku tasakaalu läbipaistvusvajaduse ja isikliku teabe

⁴⁰ www.oiguskantsler.ee

⁴¹ Menetluseks kulunud aeg on kirjas õiguskantsleri kantselei lõppotsuses, milles kirjeldatakse kogu menetluse käiku. Nimetatud teave on kättesaadav üksikjuhtumite kohta, kuid mitte üldstatistikana.

⁴² Heinsalu 19.04.2011; endine õiguskantsleri kantselei nõunik 20.06.2011.

kaitsest tulenevate piirangute vahel. Veebilehel kättesaadavat teavet võiks küll pisidetailides täiendada, kuid üldiselt piisab sellest õiguskantsleri kantselei töö analüüsimiseks.

Vastutus (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, millega tagatakse, et ombudsman peab oma tegudest aru andma ja nende eest vastutama?

Tulemus: **100/100**

Seaduse kohaselt peab õiguskantsler aru andma Riigikogule – põhiseaduses⁴³ sätestatud üldist kohustust anda Riigikogule põhiseaduslikkuse ja õiguspärasuse järelevalve kohta kord aastas aru on täpsustatud õiguskantsleri seaduses. Esiteks peab aruanne sisaldama ülevaadet põhiseaduslike õiguste ja vabaduste järgimise kohta⁴⁴. Teiseks tuleb aruanne esitada Riigikogule sügisistungjärgu täiskogu kolmandal nädalal⁴⁵. Lisaks on õiguskantsler kohustatud vastama Riigikogu liikmete esitatud arupärimistele⁴⁶ ning võib Riigikogus tõstatada lisaküsimusi, mis ei ole aastaaruandega seotud⁴⁷. Kuigi seadus ei sätesta, et ettekandeid tuleb arutada, antakse Riigikogu kodukorra seaduses õigus esitada küsimusi ning üldisi kommentaare ning seda õigust kasutatakse ka pärast õiguskantsleri ettekan-deid. Ülevaade tuleb lasta trükkida⁴⁸ ning see on eelnevalt kättesaadav⁴⁹. Õiguskantsleri ombudsmani rollis⁵⁰ esitatud otsuseid ja ettepanekuid kohtulikult läbi ei vaadata⁵¹.

Vastutus (praktika)

Millisel määral peab ombudsman praktikas oma tegudest aru andma ja nende eest vastutama?

Tulemus: **75/100**

Õiguskantsleri aastaaruanne on esitatud igal aastal vastavalt seadusele, Riigikogu liikmete arupärimistele on vastatud ning õiguskantsler on kasutanud oma õigust pöörduda Riigi-kogu poole ka aastaaruandega mitteseotud küsimustes. Aastaaruanne annab ka lühikese

43 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 143.

44 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 139.

45 Õiguskantsleri seaduse § 4.

46 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 74, õiguskantsleri seaduse § 3.

47 Õiguskantsleri seaduse § 1, Riigikogu kodukorra seaduse § 71.

48 Õiguskantsleri seaduse § 4.

49 Näiteks on 2011. aasta ülevaade Riigikogu 29. septembri päevakorras, samas kui elektrooniline aruanne registreeriti Riigikogus juba 13. juunil 2011. aastal ning on olnud mõlema asutuse veebilehtedel kättesaadav.

50 Juhul kui õiguskantsler leiab, et õigusaktid ei vasta põhiseadusele või seadusele, teeb ta esmalt õigusakti vastu võtnud seadusandlikule organile (Riigikogule, valitsusele, kohaliku omavalitsuse volikogule jne) ettepanku see akt 20 päeva jook-sul põhiseaduse ja seadusega kooskõlla viia. Kui seadusandlik organ seda ei tee, pöördub õiguskantsler Riigikohtu poole (õiguskantsleri seaduse §-d 17 ja 18). Seega võidakse nimetatud juhtudel õiguskantsleri otsused kohtulikult läbi vaadata.

51 Õiguskantsleri seaduse § 35¹.

ülevaate viimase kahe aspekti kohta. Nagu eespool osutatud, on aastaaruanded olnud kättesaadavad Riigikogule ja ka üldsusele enne nende trükitud kujul või veebilehtedel ametlikku avaldamist. Pärast aastaaruande ettekandmist toimival arutelul esitavad Riigikogu liikmed tavaliselt küsimusi⁵². Lisaks toimuvad nõudmise korral eelnevad koosolekud põhiseadusliku komisjoni, õiguskomisjoni ja fraktsioonidega⁵³. Õiguskantsleri kantslei direktor tõstatab küsimuse aastaaruande esitamise tähtaja kohta – tema arvates on võimalik, et aruande esitamisega sügisel kaasneb mõnede aruandes käsitletavate probleemide aktuaalsuse vähenemine. Õiguskantsleri ja Riigikogu koostöö abil jõustatakse nimetatud aruandlusmehhanismi ühtlasi õiguskantsleri põhiseaduslikkuse kontrolli raames – õiguskantsleril on õigus õigusaktide eelnõude kohta kommentaare esitada ning seega võib ta osaleda parlamendikomisjoni aruteludel. Sellegipoolest märgiti⁵⁴, et see, kas õiguskantsleri ettepanekuid võetakse arvesse või mitte, oleneb Riigikogust (on olnud palju küsimusi, mille lahendamiseks on kulunud mitu aastat) ja muudest asjaomastest asutustest. Näiteks võttis õiguskantsler 2005. aastal päevakorda küsimuse poliitilise reklaami kohta, mille kohta võttis Riigikohus otsuse vastu alles 2010. aastal.

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, millega tagatakse ombudsmani korrumpeerumise ärahoidmine?

Tulemus: **100/100**

Peamisi korruptsiooni ennetusele suunatud meetmeid reguleerivad õiguskantsleri seadus, avaliku teenistuse seadus (sh avaliku teenistuse eetikakoodeks) korruptsioonivastane seadus ja õiguskantsleri kantslei eetikakoodeks. Enamik aspekte on hõlmatud korruptsioonivastases seaduses, muu hulgas huvide konflikti reguleerimine, kingitused ja majanduslike huvide deklareerimine,⁵⁵ külalislahkuse eeskirjad on sätestatud õiguskantsleri kantslei eetikakoodeksis⁵⁶. Ametist lahkumisele järgnevad piirangud puuduvad. Õiguskantsleri seaduses on sätestatud poliitilises tegevuses osalemise keeld ning konfidentsiaalsusnõue⁵⁷. Teabevahetuse konfidentsiaalsuse põhimõtte (välja arvatud vastava loa alusel) asemel sätestab määrus, et avaldust ning kõiki sellega seonduvaid dokumente tohib deklareerida asutusesiseseks kasutamiseks ainult siis, kui avalduse esitaja seda taotleb või kui õiguskantsler otsustab, et see on isiku põhiseaduslike õiguste ja vabaduste kaitseks vajalik⁵⁸.

52 Olenevalt aastast kulutatakse küsimustele ligikaudu 45–75 minutit.

53 Laos 7.10.2011.

54 Heinsalu 19.04.2011; endine õiguskantsleri kantslei nõunik 20.06.2011.

55 Korruptsioonivastase seaduse §-d 25 ja 26 ning 7–18.

56 Õiguskantsleri kantslei ametnikud keelduvad kõikidest teenustest, kingitustest, rahast ning teistest hüvedest /.../. (21. detsembril 2004. aastal vastu võetud õiguskantsleri kantslei eetikakoodeks, lk 8).

57 Õiguskantsleri seaduse §-d 12, 13 ja 32.

58 Õiguskantsleri seaduse § 23.

Lisaks võib avaldada avalduse ja õiguskantsleri otsuse või ettepaneku, juhul kui ei avaldata andmeid, mis võimaldavad kõnealuseid isikuid tuvastada⁵⁹. Neid eeskirju toetab ka avaliku teabe seadus⁶⁰. Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmeid toetavad ka õiguskantsleri kantslei põhiväärtused, mis hõlmavad professionaalsust, pühendumust (sh õiguskantsleri kantslei ametnikule kohane käitumine väljaspool tööaega) ning pluralismi (seisukohtade, lahenduste ja arutelude osas) ning samuti õiguskantsleri kantslei eetikakoodeksit, milles rõhutatakse mitmeid olulisi eeskirju (nt poliitiline erapooletus, huvide konflikt, kingitused jne)⁶¹. Seega võib kokkuvõtlikult öelda, et korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed on ulatuslikud ning kohustavad õiguskantslerit olema erapooletu ja professionaalne.

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed (praktika)

Millisel määral on praktikas tagatud ombudsmani korrumpeerumise ärahoidmine?

Tulemus: **75/100**

Olemasolevad korruptsiooni ennetamisele suunatud meetmed tagavad tõhusalt õiguskantsleri ja õiguskantsleri kantslei ametnike erapooletuse ja aususe. Puuduvad teated eetikanormide rikkumistest⁶². Asutusesiselt eetikakoolitust ei pakuta (v.a avaliku teenistuse eetikakoodeksi väljajagamine), kuid üks intervjuueritavatest tõi esile, et mõned ametnikud on osalenud üldistel avaliku teenistuse eetikakoolitustel⁶³.

Õiguskantsleril on kohustus esitada majanduslike huvide deklaratsioon, kuid on raske hinnata, kui põhjalikult esitatud deklaratsiooni kontrollitakse. Kokkuvõtteks võib öelda, et korruptsiooni ennetusele suunatud meetmete tegelikul rakendamisel võib olla praktikas vajakajäämisi, kuid siiani ei ole see päädinud ühegi õiguskantslerit või õiguskantsleri kantslei ametnikku puudutava korruptsioonijuhtumiga.

Uurimine

Kui aktiivne ja tõhus on ombudsman üldsuse kaebustega tegelemisel?

Tulemus: **75/100**

Õiguskantslerile kaebuste esitamine on lihtne ja selleks on mitmeid viise⁶⁴. Samuti on

59 Õiguskantsleri seaduse § 32.

60 Avaliku teabe seaduse §-d 35 ja 37–39.

61 Õiguskantsleri kantslei eetikakoodeks, vastu võetud 21. detsembril 2004. aastal.

62 Heinsalu 19.04.2011; endine õiguskantsleri kantslei nõunik 20.06.2011.

63 Heinsalu 19.04.2011.

64 Posti, e-posti, telefoni või faksi teel või isiklikult.

kaebuse esitamiseks vajalike andmete hulk minimaalne⁶⁵. Kuigi viimastel aastatel on õiguskantslerile esitatud avalduste arv üldiselt tõusnud, langes see 2010. aastal 11% võrra. Suurem osa õiguskantslerile saadetud avaldustest ei kuulu tegelikult tema pädevusvaldkonda (nt juhtumid, kus toimub kohtumenetlus või kus on jõustunud kohtuotsus) ning lükatakse seega tagasi⁶⁶.

2010. aastal oli umbes 10% tegelikest menetlustest seotud õiguskantsleri ombudsmani funktsioonidega, kuigi varem on see protsent olnud kõrgem. Lisaks on õiguskantsler olnud aktiivne nii oma uurimiste algatamisel kui ka kontrollkäikude tegemisel – viimastel aastatel on õiguskantsler pööranud erilist tähelepanu suletud asutustele,⁶⁷ kuid suur hulk kontrollkäikudest keskendub ka valitsusasutuste haldustavadele⁶⁸. Teatud külastused on kavandatud, teistest teavitatakse uuritavaid asutusi vaid mõni tund varem.

Alates 2002. aastast on isiklikult oma probleemidega õiguskantsleri kantsleisse pöördunud inimeste arv pidevalt langenud: 2002. aastal korraldas õiguskantsleri kantslei korrapäraseid vastuvõtte väljaspool Tallinna (nt Tartus, Narvas, Pärnus jne), kuid inimeste arvu vähenemise tõttu ei peetud seda mõistlikuks vahendite kasutamiseks⁶⁹. Seega saab õiguskantsleri kantsleid nüüd külastada vaid Tallinnas ning piirkondlike kontrollkäikude korral võidakse inimesi ka isiklikult vastu võtta (nt 2010. aastal Narvas).

Oma analüüsi alusel võib õiguskantsler teha ettepanekuid haldustavade muutmiseks ning üldiselt neid soovitusi järgitakse. Pärast ettepanekute esitamist tehakse soovitatud muudatuste rakendamise järelkontroll. Üks intervjuueeritavatest⁷⁰ kahtles siiski nende ettepanekute üldises võimalikus mõjus – kuigi kõnealuse juhtumi kohta tehakse järelkontroll, ei kinnita miski, et ka järgmisi sarnaseid asutusesiseseid juhtumeid soovitatud viisil käsitletakse. Õiguskantsleri kantslei direktor⁷¹ märkis siiski, et kuna korrapäraselt⁷² kontrollitakse ligi 150 asutust, ei ole süstemaatilist järelkontrolli võimalik teha, aga juhul kui ühe asutuse kohta esitatakse mitmeid kaebusi, võidakse seda sellegipoolest süstemaatilisemalt kontrollida. Süstemaatilisteme vigade ennetamiseks kasutab õiguskantsleri kantslei ringkirjade meetodit: näiteks saatis õiguskantsler 2010. aastal kõikidele kohtute esimeestele kirja sundravi määramise kohtulahendite avaldamise kohta⁷³.

65 Avalduse esitaja nimi, isikukood ja kontaktandmed, avalduse esitaja põhiseaduslikke õigusi ja vabadusi rikkunud ametniku või asutuse nimi ning rikkumise piisavalt selge selgitus (õiguskantsleri seaduse §23).

66 Heinsalu 19.04.2011; endine õiguskantsleri kantslei nõunik 20.06.2011.

67 OPCATi asutused, kus isikuid hoitakse kinni vastu nende tahtmist või kus nende vabadust on piiratud, st vanglad, psühhiaatriahaiglad, pikaajalise hoolduse asutused jne.

68 Heinsalu 19.04.2011.

69 Heinsalu 19.04.2011; endine õiguskantsleri kantslei nõunik 20.06.2011.

70 Endine õiguskantsleri kantslei nõunik 20.06.2011.

71 Heinsalu 19.04.2011.

72 Korrapäraselt tähendab selles kontekstis iga paari aasta järel.

73 Õiguskantsleri 2010. aasta tegevuste ülevaade, lk 130.

õiguskantsler.ee/sites/default/files/õiguskantsleri_2010._aasta_tegevuse_ülevaade.pdf

Üldsuse usaldust õiguskantsleri suhtes võib pidada suhteliselt kõrgeks – 2010. aasta detsembri andmetel usaldab institutsiooni 68% inimestest, mis on keskmisest 64%-st veidi kõrgem ning samal kõrge kui Vabariigi Presidendi, Riigikontrolli ja Euroopa Liidu usaldamise tase⁷⁴. Puudub süstemaatiline programm, et ombudsmani teenustest üldsust paremini teavitada, kuid õiguskantsleri tegevust, arvamusi ja ettepanekuid sisaldavad meediakajastused (hõlmavad nii uudiseid kui õiguskantsleri aramusartikleid) on avalike suhete valdkonnas heaks vahendiks.

Heade tavade edendamine

Kuivõrd aktiivne ja tõhus on ombudsman valitsuse ja üldsuse teadlikkuse tõstmisel eetiliste käitumisnormide osas?

Tulemus: **100/100**

Õiguskantsleri pädevusvaldkond hõlmab kesk- ja kohalike omavalitsuste asutusi, avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ja avalikke ülesandeid täitvaid füüsilisi isikuid või eraõiguslikke juriidilisi isikuid⁷⁵ ning praktikas laieneb õiguskantsleri kontroll neile kõigile. Õiguskantsler palub (nii enda algatusel kui ka avalduse alusel) asutuse tavasid analüüsidest asutusel alati kommentaare ja tagasisidet anda⁷⁶. Nagu eelnevas lõikes osutatud, kontrollitakse ettepanekute rakendamist järelkontrolli teel.

Õiguskantsleri tegevustest on riigiametnike eetilise käitumisega kõige enam seotud kaks valdkonda: heade haldustavade soovitusel, mille hulka võivad kuuluda nii ettepanekud riigiametnike viisakuse ja abivalmiduse säilitamiseks kodanikega suhtlemisel⁷⁷ kui ka konkreetsed soovitusel selle kohta, kuidas haldusõiguse üldisi põhimõtteid tõlgendada (nt otsuste põhjendamise kohustus), ning tegelemine asutustega, kes ei täida oma õiguslikku kohustust vastata üldsuse kirjadele ja avaldustele. Näiteks juhtis õiguskantsler tähelepanu Eesti Advokatuuriga seonduvale juhtumile, kus asutus ei põhjendanud oma otsust mitte algatada avalduste alusel aukohtumenetlust, ja kinnitas, et hästi põhjendatud otsused mängivad olulist rolli avalduse esitaja ja riigiasutuse vahelise konsensuse saavutamisel⁷⁸; teise, Kultuuriministeeriumiga seotud juhtumi puhul tuvastas õiguskantsler mitmeid avaldusi, millele ministeerium ei olnud vastanud⁷⁹.

74 Turu-uuringute AS 2010. „Institutsioonide usaldusvärsuse uuring” www.turu-uuringute.eu/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=39&cntnt01dateformat=%25e%2F%25m%2F%25Y&cntnt01lang=et_EE&cntnt01returnid=51

75 Õiguskantsleri seaduse § 19.

76 Heinsalu 19.04.2011.

77 Harju maakohtu juhtum (2011):

oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_soovitus_kohtu_suhtlemine_menetlusosalistega.pdf

78 Õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaade, lk 19.

79 Õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaade, lk 25–26.

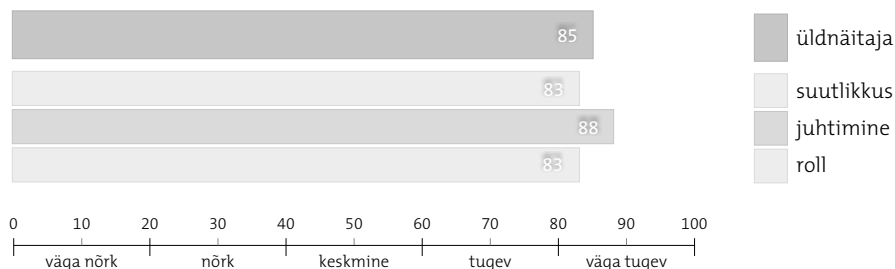
Juhtumite hindamise praktika õiguspärasuse ja heade tavade alusel sai alguse 2003. aastal, mil Riigikohus nimetas õigust heale haldusele põhiseaduslikuks õiguseks⁸⁰, laiendades seega Eesti Vabariigi põhiseaduse § 14⁸¹. Samal aastal võeti vastu ka õiguskantsleri seaduse muudatused (jõustusid 1. jaanuaril 2004. aastal), millega õiguskantslerile anti õigus juhtumeid hea haldustava alusel hinnata. Kuigi Eesti kontekstis hea haldustava selge määratlus puudub, võib Riigikohtu otsuste ja õiguskantsleri ettepanekute põhjal järeldada, et need on määratletud haldusõiguse üldistes põhimõtetes (nt kaebuse lahendamine mõistliku aja jooksul või otsuste põhjendamine), mis kehtivad ka siis, kui seadustes ei ole sätestatud iga juhtumi jaoks konkreetseid eeskirju.

Nagu eelnevates lõigetes nimetatud, on õiguskantsler oma avastuste, ettepanekute jms avaldamisel olnud pigem aktiivne. Lisaks suuremat osa asjakohast teavet sisaldavale veebilehele kasutab õiguskantsler oma tööle tähelepanu juhtimiseks ka meediakanaleid (televisioon, ajakirjandus jne).

Kokkuvõtteks võib öelda, et kuigi õiguskantsleri ettepanekud hea haldustava osas ei ole tingimata üldsusele teada, on tema töö selles valdkonnas ja seoses tema pädevusse kuuluvate asutuste kontrollimisel olnud süstemaatiline ja järjepidev.

80 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2003. aasta 17. veebruari otsus nr 3-4-1-1-03.

81 „Õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.”



Kokkuvõte

Riigikontrolli tegevust võib pidada üsna tõhusaks. Üldisi probleeme – näiteks majanduslangusest tingitud vahendite puudumine, auditeerimisel esitatud soovitude puudulik rakendamine ning avalikus teenistuses korruptsiooni ennetusele suunatud meetmete ebajärjepidevus – ei saa siduda üksnes Riigikontrolli toimimisega. Konkreetset Riigikontrolliga seonduvatest küsimustest võivad täiendavat reguleerimist vajada kaks probleemset valdkonda. Esiteks määratakse Riigikontrolli eelarve suures osas läbirääkimiste teel Rahandusministeeriumiga, mis kuulub Riigikontrolli auditeeritavate asutuste hulka. Nimetatud asjaolu võib Riigikontrolli sõltumatust piirata ning seega tuleks kaaluda, kas Riigikontrolli eelarve üle peaks vahetult otsustama Riigikogu. Kohalike omavalitsuste puhul keskendub Riigikontroll ennekõike sisekontrollisüsteemide, finantsjuhtimise, finantsarvestuse, majandustegevuse õiguspärasuse ja infotehnoloogiasüsteemide usaldatavuse ning linnade ja valdade valdusesse antud riigivara, riigieelarvest antavate sihtotstarbeliste toetuste ning riiklike ülesannete täitmiseks eraldatud raha kasutamise õiguspärasusele ja tulemuslikkusele.

Struktuur ja organisatsioon

Eesti kõrgeim kontrolliasutus on Riigikontroll. Selle ülesannete hulka kuulub nii keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste institutsioonide finantsauditeerimine¹ kui ka keskvalitsuse institutsioonide tulemusauditite (nn hinna-kvaliteediauditite) teostamine.

¹ Kohaliku omavalitsuse üksuste raamatupidamise aastaaruandeid Riigikontroll ei auditeeri, seda teevad vandeaudiitorid.

Hindamine

Vahendid (praktika)

Millisel määral on Riigikontrollil olemas piisavad vahendid oma eesmärkide saavutamiseks?

Tulemus: **75/100**

Riigikontrolli rahastatakse riigieelarvest ning ta vastutab ise oma vahendite majandamise eest. Kuigi Riigikontrolli eelarvet vähendati 2009. ja 2010. aastal majanduslanguse tõttu märkimisväärselt ning ka 2011. aasta eelarve on endiselt väiksem kui 2008. aastal², on eelnevatel aastatel eelarvet siiski korrapäraselt ning ülesannete lisandumisele vastavalt suurendatud³. Need eelnevate aastate eelarvesuurendamised on võimaldanud investeerida nii tehnoloogiasse kui ka inimressurssidesse⁴. Siiski on Riigikontrolli kontorihoone omaniku vahetumise tõttu tõusnud selle üürihind, kuid nende kulude katmiseks ei ole täiendavaid rahalisi vahendeid eraldatud.

Suurim oht rahalisele sõltumatusele tekib aga eelarvemenetluse käigus. Kuna riigieelarve läbirääkimisi juhib Rahandusministeerium,⁵ tuleb Riigikontrollil (täiendavaid) rahalisi vahendeid taotleda ministeeriumilt. See tekitab aga finantsjuhtimise sõltumatuse probleemi, kuivõrd Rahandusministeerium kuulub Riigikontrolli auditeeritavate asutuste hulka. Olgugi et Riigikontroll ise on selle küsimuse tõstatanud ning ka varasemates, 1999. ja 2005. aasta SIGMA⁶ aruannetes on seda probleemi käsitletud, ei ole eelarvemenetluses muudatusi tehtud⁷.

Vahendite piisavuse osas leidis välisekspert, et kõikide Riigikontrolli ülesandeid käsitlevate või sisepoliitikat puudutavate muudatuste jaoks (nt finantsauditi tugevdamine, keskkonnanauditi tööühmas (WGEA) osalemine⁸) on eraldatud vahendeid piisavalt, samas kui siseekspert märkis, et mitmete oluliste poliitikavaldkondade auditeerimiseks eelarvekärbete tõttu piisavad vahendid puuduvad⁹. Ent lisaks riigieelarvelistele vahen-

2 2008. aastal oli Riigikontrolli kogueelarve 4,5 miljonit eurot; 2011. aastal 4,3 miljonit eurot (Riigikontrolli veebileht: eelarve).

3 Saar 14.03.2011, Lemmik 15.03.2011.

4 Intervjuu, 14.03.2011.

5 Kõik ministeeriumid ja põhiseaduslikud institutsioonid (sh Riigikontroll) peavad oma eelarveettepanekud esitama Rahandusministeeriumile; eelarveettepanekute otstarbekuse osas peetakse läbirääkimisi ning kui Rahandusministeerium ja Riigikontroll kokkuleppele ei jõua, lahendab vaidluse valitsus (Riigieelarve seaduse §-d 12–13).

6 SIGMA on Euroopa Liidu (EL) ja Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) ühisalgatus, mida peamiselt rahastab EL.

7 Saar 14.03.2011; Riigikontrolli veebileht: eelarve; Ojasalu 2010: 697).

8 Keskkonnanauditi tööühm: Eesti Vabariigi Riigikontroll on keskkonnanauditi tööühma sekretariaadi kohustusi täitnud alates 2007. aastast.

9 Saar 14.03.2011, Lemmik 15.03.2011.

ditele on Riigikontroll saanud kasutada ka Euroopa Liidu struktuurifondide vahendeid, et katta väiksemaid lisakulusid (nt Riigikontrolli töötajate täienduskoolitus). Nimetatud täiendavad rahalised vahendid on aga pigem piiratud; neid eraldatakse taotlusmenetluse alusel, mis võib hõlmata konkurssi.

Riigikontrolli inimressursside osas esineb mitmeid probleeme. Enamik Riigikontrolli alluvuses töötavaid audiitoreid on lõpetanud ülikooli ning suuremal osal neist on eelnev töökogemus avalikus teenistuses. Intervjueeritavad¹⁰ tõid välja asjaolu, et kuigi valikukriteeriume on rangemaks muudetud, on madalama astme vabadele ametikohtadele mitmeid kandidaate, samas kui konkreetsetes poliitikavaldkondades väga pädevate audiitorite leidmine on endiselt keeruline. Lisaks sellele märkis asutuses töötav intervjueeritav,¹¹ et rangetest värbamiskriteeriumitest hoolimata peab Riigikontroll uute audiitorite täienduskoolituseks siiski rahalisi vahendeid eraldama. Viimase kahe aasta jooksul on tööjõu voolavus olnud pigem väike, kuid üks intervjueeritav pidas selle põhjuseks peamiselt majanduslangust. Kvalifitseeritud kandidaatide värbamisega seotud probleemid seonduvad peamiselt konkreetsete ja kitsaste pädevusvaldkondadega (nt ei leitud konkursiga teedeehituse valdkonnas tehnilisi teadmisi omavat audiitorit¹²) ning palgatasemega.

Kuigi üldiselt on Riigikontrolli keskmine palk Eestis konkurentsivõimeline, lahkuvad Riigikontrolli audiitorid siiski nii erasektoris kui ka teistesse valitsusasutustesse, kus palgad on tavaliselt kõrgemad¹³. Karjäärivõimalused on pigem ahtad, kuna Riigikontrolli hierarhia on üsna piiratud¹⁴. Ka see ajendab audiitoreid Riigikontrollist lahkuma, et muudes valitsusasutustes karjääri teha. Selle puuduse tasakaalustamiseks püüab Riigikontroll pakkuda koolitusvõimalusi. Koolitus- ja kvalifikatsiooninõuete valdkonnas viimase kahe aasta jooksul toimunud areng hõlmab audiitorite kvalifikatsioonistandardite¹⁵ väljatöötamist ning finantsaudiitoritele nüüdsest kohustusliku sertifitseeritud avaliku audiitorieksami läbimise nõuet¹⁶. Samas aitavad need investeeringud töötajate arengusse ühtlasi ametnikel edukalt kandideerida nii erasektori kui ka valitsusasutuste ametikohtadele.

10 Saar 14.03.2011, Lemmik 15.03.2011.

11 Saar 14.03.2011.

12 On oluline märkida, et suutmatus palgata konkreetse taustaga isikuid ei pruugi tuleneda palgakest, vaid võib olla seotud väikese riigi piiratud inimressursside ja haridustausta probleemidega.

13 Saar 14.03.2011, Lemmik 15.03.2011.

14 Karjäärivõimalused: audiitor, vanemaudiitor, auditijuht, peakontrolör (osakonna juhataja), riigikontrolör. Peakontrolöri tasandi alla kuulub vaid kolm ametnikku ning intervjueeritavate sõnul on see tasand viimastel aastatel püsinud üsna stabiilsena.

15 Kvalifikatsioonistandardid on asutusesisesed ning hõlmavad teemasid nii auditivaldkondadest (seadused, valitsusasutused jne) kui ka auditeerimise metoodikast.

16 Saar 14.03.2011.

Sõltumatus (seadus)

Millisel määral on Riigikontroll oma tegevuses formaalselt sõltumatu?

Tulemus: **100/100**

Riigikontrolli õiguslik alus on sätestatud nii põhiseaduses (XI peatükk) kui ka riigikontrolli seaduses; mõlemad määratlevad „sõltumatuse” Riigikontrolli tegevuse alusena¹⁷. Põhiseaduses määratletakse ka Riigikontrolli ja Riigikogu vahelised suhted: Riigikogu nimetab Vabariigi Presidendi ettepanekul ametisse riigikontrolöri (Riigikontrolli juht) ning vaatab läbi Riigikontrolli esitatud ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta¹⁸. Riigikontrolöri ametiaeg kestab viis aastat¹⁹ ning teda võib tagasi ametisse nimetada²⁰. SIGMA (2005) on siiski juhtinud tähelepanu asjaolule, et viieaastane ametiaeg jääb pigem lühikeseks; Riigikontrolli ja riigikontrolöri sõltumatuse tagamiseks oleks parem kehtestada ametiaeg, mis kestab kauem, kuid kus puudub ametisse tagasinimetamise võimalus.

Kuigi riigikontrolöri ametisse nimetamise protsess on poliitiline, ei õõnesta see Riigikontrolli sõltumatust. Lisaks sellele on riigikontrolli seaduses sätestatud selged piirangud riigikontrolöri tegevusele²¹ (nt mõnes teises riigiametis töötamine, poliitikas osalemine, piiratud äritegevus). Riigikontrolli seaduses on sõnaselgelt määratletud ka riigikontrolöri volituste lõpetamise alus: ainuke väline põhjus riigikontrolöri ametikohalt tagandamiseks on tema süüdimõistmine kuriteos. Lisaks on seadustes sõnaselgelt sätestatud, et riigikontrolöri vastu tohib kriminaalsüüdistusi esitada vaid õiguskantsleri ettepanekul ning Riigikogu liikmete enamuse nõusolekul²². Samas võib riigikontrolöri õigus valitsuse istungitel osaleda ning sõna võtta tekitada küsimusi täitevvõimust sõltumatuse kohta.

Riigikontrolli ametnike ametisse nimetamise ja ametist vabastamise õigus on vaid riigikontrolöril; ametnike teenistusest vabastamise alused on loetletud avaliku teenistuse seaduses²³. Kuigi seadustes ei ole sätestatud, et Riigikontrolli teenistujad on oma tava-
päraste tööülesannete täitmisest tulenevate süüdistuste suhtes puutumatud, on avaliku teenistuse seaduses kirjas teenistujate distsiplinaarvastutusele võtmise põhjused, nagu oma kohustuste mittetäitmine, ametikohustuste mittenõuetekohane täitmine, kahju tekitamine ning vääritud teod. Ametnike vastu teiste süüdistuste esitamist reguleerib

17 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 132; Riigikontrolli seaduse § 2.

18 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 135.

19 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 134.

20 Praegune riigikontrolör nimetati esmakordselt ametisse 2003. aasta veebruaris ning nimetati ametisse tagasi 2008. aasta veebruaris.

21 Riigikontrolli seaduse § 26.

22 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 138; Riigikontrolli seaduse § 24.

23 Avaliku teenistuse seadus, peatükk 9.

karistusseadustik ning muuhulgas võib ametnike vastu esitada süüdistusi nt riikliku järelevalve ebaseadusliku teostamise ning andmeturbega seotud raskete õigusrikkumiste korral²⁴. Riigikontrolli ametnike sõltumatust aitab tagada ka nõue eemaldada nad otsustus- või auditeerimisprotsessist juhul, kui ilmnevad nende erapooletust kahtluse alla seadvad asjaolud²⁵.

Põhiseaduses on sätestatud, et Riigikontrolli peamised ülesanded hõlmavad majanduskontrolli ning nii riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste kui ka riigiettevõtete²⁶ finantsauditeid; Riigikontrolli seadus sätestab lisaks, et Riigikontroll võib teostada tulemusauditeid riigiasutustes, kuid kohalike omavalitsuste puhul vaid osas, mis puudutab riigivara ja riigieelarvest eraldatud sihtotstarbeliste eraldiste kasutamist²⁷. Riigikontrolli seaduses sätestatakse ühtlasi, et auditi läbiviimise ning selle aja²⁸ ja viisi kindlaksmääramise eest vastutab üksnes Riigikontroll; lisaks sellele ei tohi keegi Riigikontrollile kehtestada sunduslikke auditeerimiskohustusi. Samas sätestab Riigikontrolli seadus sõnaselgelt, et Riigikontroll ei hinda poliitilisi eesmärke²⁹. Riigikontrolli tegevus põhineb riigikontrolöri heakskiidetud iga-aastasel tegevuskaval³⁰.

Riigikontrolli töölevõtmisel ei ole selgeid ametialaseid kriteeriume: Riigikontrolli seaduses ei täpsustata värbamiskriteeriume ning avaliku teenistuse seaduses nõutakse vaid seda, et avaliku konkursi dokumentides oleks kirjas kandidaatidelt nõutavad kriteeriumid³¹. Kuigi täpsemad kutsestandardite kriteeriumid on sätestatud audiitortgevuse seaduses³², ei nõuta Riigikontrolli audiitoritelt nende kriteeriumite täitmist. Riigikontrolli seadus sätestab vaid, et ametioskusi, töötulemusi ning tööalast käitumist hinnatakse riigikontrolöri kehtestatud korras³³. Riigikontrolli seaduses on aga sätestatud mõned riigikontrolörile esitatavad nõuded, sh kõrgeid kõlbelised omadused, eesti keele oskus, akadeemiline kõrgharidus ning teadmised avaliku halduse ja õigusteaduse põhi- alustest³⁴.

24 Karistusseadustiku §-d 291, 291¹, 292.

25 Riigikontrolli seaduse § 39.

26 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 133.

27 Riigikontrolli seaduse § 6 lõiked 1, 2 ja 4; § 7 lõige 2.

28 Ainus ajastamise aspekti erand on Riigikontrollil lasuv kohustus lõpetada riigi konsolideeritud aastaaruanne järgmise eelarveaasta 31. augustiks (Riigieelarve seaduse § 48, lõige 5) ning esitada see koos ülevaatega riigi vara kasutamise ja säilitamise kohta eelneval eelarveaastal üheaegselt riigieelarve täitmise aruande arutamiseks Riigikogus (Eesti Vabariigi põhiseaduse § 135; Riigikontrolli seaduse § 10), mis toimub tavaliselt oktoobris.

29 Riigikontrolli seaduse § 14.

30 Riigikontrolli seaduse § 37.

31 Avaliku teenistuse seaduse § 31 lõige 2.

32 Audiitortgevuse seaduse §-d 22 ja 70.

33 Riigikontrolli seaduse § 32 lõige 2.

34 Riigikontrolli seaduse § 19.

Sõltumatus (praktika)

Millisel määral on Riigikontroll praktikas oma tegevuste teostamisel välisteguritest mõjutamata?

Tulemus: **75/100**

Kuigi Riigikontrolli võimalikule poliitilisele mõjutatusele on mitmel juhul viidatud, võib siiski väita, et asutus tegutseb erapooletult ja asjatundlikult. Riigikontrolöri nimetavad ametisse Riigikogu poliitikud, kuid sellega piirduvad intervjueeritavate sõnul erakondlik mõju Riigikontrolli kui asutuse ning selle ametnike üle, kuna riigikontrolöre ei valita erakondliku kuuluvuse ega ka nende isiklike poliitiliste eelistuste alusel³⁵.

Esinenud on üks oluline juhtum, kus kõne alla on tulnud võimalik poliitiline mõju Riigikontrollile ning mis intervjueeritavate³⁶ sõnul veel praegugi Riigikontrolli mõjutab. See oli eelmise (1998. aastal ametisse nimetatud) riigikontrolöri Juhan Partsi otsus liituda 2002. aastal vastloodud erakonnaga ning kandideerida 2003. aastal Riigikogusse. Kuigi ta astus riigikontrolöri ametist tagasi viis kuud enne Riigikogu valimisi, on sellest tekkinud avalik arutelu jätnud kokkuvõttes oma jälje.

Ametlikult nimetab kõik ametnikud ametisse riigikontrolör, tööplaanis ettenähtud kontrollimist teostavad audiitorid määrab peakontrolör (osakonna juht)³⁷. Ametnike värbamise või vallandamise põhjused tuginevad nii ametialastele kriteeriumitele (sh pädevus, töötulemused jne) kui ka abstraktsematele aspektidele: intervjueeritavad märkisid, et tihti on küsimus isiku ja asutuse vahelises sünergias, hõlmates selliseid aspekte nagu tööalane käitumine, väärtused jms³⁸. Äärmiselt harva on esinenud juhtumeid, kus Riigikontrolli ametnikke on nende töövälise tegevuse tõttu süüdistatud erapoolikuses: käesoleva uuringu käigus nimetati vaid üht juhtumit viimase paari aasta jooksul³⁹. Ametniku sobimatu käitumise juhtumid (nt salastatud teabe avaldamine, ebaprofessionaalsed väited, aktiivne osalus poliitilistes kampaaniates jne) on enamasti olnud kergemat laadi ja harvad ning nendega on tegeletud Riigikontrolli siseselt⁴⁰.

Seoses võimaliku erakondliku mõjuga audititeemade valimisele võib öelda, et kuigi selles küsimuses tehakse Riigikoguga koostööd ning viimane on esitanud võimalike audititeemade kohta ettepanekuid, langetab lõplikud otsused võimalike auditite korraldamise

35 Saar 14.03.2011, Lemmik 15.03.2011.

36 Saar 14.03.2011, Lemmik 15.03.2011.

37 Riigikontrolli seaduse § 29.

38 Saar 14.03.2011, Lemmik 15.03.2011. Nimetatud tööalaseid väärtusi on täpsemalt kirjeldatud Riigikontrolli audiitori eetikakoodeksis.

39 Näide käsitles Riigikontrolli ametnike osalemist keskkonnarühmituses: intervjueeritavate sõnul oli see aga pigem ettekäane auditi tulemuste kritiseerimiseks kui reaalne probleem (Lemmik 15.03.2011).

40 Saar 14.03.2011.

ning nende ajastamise, sisu ja ulatuse osas siiski Riigikontroll⁴¹. Intervjueeritavad on märkinud, et üheks võimalikuks Riigikontrolli ja riigikontrolöri mõjutuskohaks võivad olla valitsuse istungid, millest riigikontrolör osa võtab, kuid praktikas ei ole see senini probleeme tekitanud. Ühe intervjueeritava sõnul võib asjaolu, et riigikontrolör saab poliitilistes küsimustes oma arvamusi väljendada, poliitikat pigem tõhustada; ühtlasi märkis sama intervjueeritav, et riigikontrolör ei ole oma arvamustega andnud kavandatud otsuste kohta positiivset ega negatiivset hinnangut, vaid on pigem esile tõstnud otsuste alusandmete vasturääkivused ja nappuse⁴². Võib öelda, et Riigikontroll on sõltumatu senikaupa, kuni riigikontrolöri valitsuse istungitel esitatud arvamusi käsitletakse mittesiduvate (ekspert)arvamustena ning nende järgimise või mittejärgimise üle otsustab valitsus⁴³.

Nagu eespool mainitud, nimetati praegune riigikontrolör ametisse tagasi 2008. aastal. Kõik teised ametnikud määratakse ametisse määramata ajaks, mistõttu langeb ära ametisse tagasinimetamise küsimus. Nagu käesolevas lõikes eespool nimetatud, on peamised töölt vabastamise põhjused seotud töötulemustega ning poliitilistel põhjustel ametist vabastamise kohta näited puuduvad⁴⁴.

Läbipaistvus (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, mis tagavad, et üldsus saab taotleda asjakohast teavet Riigikontrolli tegevuste ja otsuste kohta?

Tulemus: **75/100**

Riigikontroll peab koostama kaks peamist dokumenti – iga-aastase ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta⁴⁵ ning riigi konsolideeritud aastaaruande⁴⁶ – ja need Riigikogule esitama. Iga-aastast ülevaadet arutatakse Riigikogu istungitel (selle kannab ette riigikontrolör, Riigikogu liikmed võivad esitada küsimusi). Riigikontrolli aastaaruanne tuleb koos audiitori järeldusotsusega esitada Riigikogule kuu aja jooksul pärast audiitori järeldusotsuse saamist⁴⁷. Lisaks peab Riigikontroll koostama ja avaldama auditiaruanded ning esitama need Riigikogu riigieelarve kontrolli komisjonile arutamiseks⁴⁸.

Muu avalikustatav teave on esitatud avaliku teabe seaduses ning see hõlmab muu hulgas

41 Ojasalu 2010: 692; Saar 14.03.2011, Lemmik 15.03.2011.

42 Saar 14.03.2011.

43 Ojasalu 2010: 693.

44 Saar 14.03.2011, Lemmik 15.03.2011.

45 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 135; Riigikontrolli seaduse § 10.

46 Riigikontrolli seaduse § 10.

47 Riigikontrolli seaduse § 10.

48 Riigikontrolli seaduse §-d 50–52.

dokumendiregistreid, tegevusaruandeid, eelarveid, aastaaruandeid jne⁴⁹. Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta avaldatakse Riigi Teatajas⁵⁰, muid dokumente võib avaldada eri viisidel (sh meedias, kohalike omavalitsuste ametiruumides või raamatu-kogudes), kuid peamiselt tehakse seda Riigikontrolli veebilehe kaudu⁵¹. Riigi konsolideeritud aastaaruanne avaldatakse Rahandusministeeriumi⁵² veebilehel, Riigikontrolli kommentaarid on Riigikontrolli veebilehel. Nimetatud dokumentide veebilehel avalikustamiseks ei ole määratud konkreetset tähtaega.

Läbipaistvus (praktika)

Millisel määral on Riigikontrolli tegevused ja otsused praktikas läbipaistvad?

Tulemus: **100/100**

Kõik eespool nimetatud dokumendid koostab Riigikontroll ning esitab need vajaduse korral Riigikogule. Nii kõik dokumendid kui ka muu teave (nt teave töötajate kohta, kontaktandmed, meediakajastused jne) on kergesti leitavad ka Riigikontrolli veebilehelt⁵³, mida on ajakohastatud ning mis annab Riigikontrolli tegevustest põhjaliku ülevaate.

Teabe õigeaegset avaldamist on aga raskem hinnata, kuivõrd õigusaktides ei ole sätestatud konkreetseid tähtaegu. Intervjueeritavad märkisid, et kuigi kõik auditid avaldatakse vähemalt osaliselt, jäävad mõned Riigikontrolli tegevused siiski rohkem varjatuks ning mõnedel juhtudel on avaldamisega viivitatud. Riigikontrolli rohkem varjatud tegevused hõlmavad ka tegelikku auditeerimisprotsessi, kuna see hõlmab ka andmeid, mis ei kuulu avaldamisele, ning esialgse tööplani koostamist⁵⁴.

Auditiaruannete avaldamise osas on reegliski, et aruannet ei avaldata enne, kui auditeeritud asutus on seda lugenud ning tulemuste ja järelduste kohta (Riigikontrolli määratud mõistlikuks tähtjaks⁵⁵) oma kommentaarid esitanud. Mõnikord on auditeeritud asutuse vastuse tõttu korraldatud veel üks uurimise, analüüsi ja arutelude voor. Kui auditeeritud asutus on oma vastuse esitanud ja auditeerimisaruanne on avaldamiseks valmis, võib (veebilehel) avaldamisele kuluda kaks päeva kuni isegi rohkem kui üks kuu. Avaldamisega viivitamine on plaanipärane: täpse ajastamise peamine mõjur on vajadus pälvida tähelepanu (või vastupidi). Näiteks nagu üks intervjueeritav⁵⁶ mai-

49 Avaliku teabe seaduse § 28.

50 Riigikontrolli seaduse § 10, Riigi Teataja seaduse § 2.

51 Avaliku teabe seaduse § 29.

52 Riigieelarve seaduse § 48.

53 www.riigikontroll.ee

54 Saar 14.03.2011, Lemmik 15.03.2011.

55 Riigikontrolli seaduse § 50.

56 Saar 14.03.2011.

nis, tehti enne 2011. aasta märtsis toimunud Riigikogu valimisi teadlik otsus mitte avaldada kaks kuud enne valimisi ühtki auditiaruannet, kuna mis tahes auditit oleks kasutatud poliitilisel areenil oma erakonnale toetuse võitmiseks ja teiste erakondade kritiseerimiseks ning auditites tõstatatud küsimuste pinnalt ei tekiks võib-olla vajalikul määral objektiivset arutelu. Kuna nimetatud viivitused on aga pigem meediastrateegia osa, mitte auditite varjamise soov, võib seda asjaolu läbipaistvuse seisukohalt käsitleda neutraalsena.

Ühtlasi kavandab Riigikontroll kõige asjakohasemate auditite meediakajastusi, avaldades lisaks pressiteadetele ja intervjuudele ka oma ametnike artikleid, milles juhitakse tähelepanu teatud küsimustele (nt kutseõppe ümberkorraldamine, haiglavõrgustiku jätkusuutlikkus jne) ning mis on oma sisult suunatud laiemale üldsusele. Kuna meedias kajastatakse ka auditeeritud asutuste arvamusi (sh kriitikat Riigikontrolli suhtes), võib arutelu ja selle kajastamine meedias olla küllaltki laiaulatuslik.

JUHTIMINE

Vastutus (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, millega tagatakse, et Riigikontroll peab oma tegevusest aru andma ja selle eest vastutama?

Tulemus: **100/100**

Riigikontroll⁵⁷ peab esitama nii oma tegevusaruande kui ka finantsaruande koos välisaudiitori hinnanguga Riigikogule. Seaduses ei ole tegevusaruande sisu osas konkreetseid nõudeid sätestatud. Raamatupidamise aastaaruannete sisu on aga sätestatud mitmetes õigusaktides, sh raamatupidamise seaduses. Riigikontrolli finantsjuhtimist peab auditeerima sõltumatu välisaudiitor, kelle määrab rahanduskomisjoni⁵⁸ ettepanekul Riigikogu. Riigikontrolli tegevusaruanne koos järeldusotsusega tuleb Riigikogule esitada kuu aja jooksul alates järeldusotsuse kättesaamisest. Järeldusotsuse esitamise tähtaeg on järgneva eelarveaasta 30. juuni⁵⁹.

Riigikontroll peab auditiaruandeid tutvustama nii auditeeritud kui ka muudele asutustele, keda aruandes esitatud hinnangud käsitlevad. Aruande saanud asutused peavad Riigikontrolli kehtestatud mõistliku aja jooksul esitama Riigikontrolli soovitude kohta kirjaliku arvamuse⁶⁰. Pärast esitatud arvamuste läbivaatamist on Riigikontrollil õigus teha oma auditiaruannetes muudatusi⁶¹. Seega on Riigikontrolli järeldusi ja soovitusi

⁵⁷ Selle näitaja esialgse analüüsi teostas Reet Roosimaa.

⁵⁸ Riigikontrolli seaduse § 5.

⁵⁹ Riigikontrolli seaduse § 10 lõige 2.

⁶⁰ Riigikontrolli seaduse § 50 lõige 4.

⁶¹ Riigikontrolli seaduse § 50 lõige 5.

võimalik vaidlustada. Lisaks võib iga asutus soovi korral esitada Riigikontrolli tegevuse õigusparasuse vaidlustamiseks halduskohtule kaebuse⁶².

Vastutus (praktika)

Millisel määral peab Riigikontroll praktikas oma tegudest aru andma ja nende eest vastutama?

Tulemus: **100/100**

Riigikontrolli poolt Riigikogule esitatavad aastaaruanded⁶³ on viimaste aastate jooksul olnud üsna sarnased: aruannetes esitatakse ülevaade Riigikontrolli osakondade (hetkel finantsauditi, tulemusauditi ja kohalike omavalitsuste auditi osakonnad) peamistest tegevustest, rahvusvahelistest suhetest (sealhulgas tegevusest keskkonnakaitse töörühma sekretariaadina), riigikontrolööri kõnedest ning vastustest Riigikogu liikmete küsimustele, raamatupidamise aastaaruannetest ja sõltumatust järelauditsusest Riigikontrolli finantsjuhtimise kohta. Lühike kokkuvõtte tehakse vaid kõige olulisematest audititulemustest, ülejäänud auditid, vastused päringutele jms esitatakse loeteluna. 2009. aasta aruanne annab ülevaate ka strateegiliste eesmärkide saavutamisest (näiteks seoses auditite kvaliteediga, Riigikontrolli soovitude rakendamisega, personalijuhtimisega jne). Kõik aastaaruanded on veebilehel kättesaadavad ning need on esitatud Riigikogule.

Selliste juhtumitega, kus auditeeritud asutused auditiaruanded vaidlustavad, võib tegeleda eri viisidel. Nagu eelnevalt nimetatud, võib auditeeritud asutuste kommentaaride tõttu toimuda veel üks uurimise ja analüüsi voor, näiteks juhul, kui vaidlustatakse aruandes esitatud andmed ja muud faktid. Üks intervjuueeritavaist märkis, et mõnikord on Riigikontroll aruande tagasi võtnud ja selles vastavad muudatused teinud⁶⁴. Teine võimalus on vaidlustada aruanne Riigikogu riigieelarve kontrolli komisjoni aruteludel, kus komisjonil on võimalus esitada oma arvamus selle kohta, kellel on õigus. Viimane intervjuueeritavate⁶⁵ mainitud võimalus on pöörduda kohtusse; viimase paari aasta jooksul on kõik sedalaadi juhtumid olnud seotud kohalike omavalitsustega (eelkõige Tallinna linna⁶⁶). Kui vaadelda eespool nimetatud meediakajastusi, võib ka ajalehtede vahendusel toimuv arutelu olla Riigikontrolli teostatud auditite järelauditsuste vaidlustamise vahendiks.

62 Riigikohtu halduskohtukolleegiumi 2011. aasta 23. novembri otsus nr 3-3-1-43-10; Ojasalu 2010: 688.

63 Riigikontrolli aastaaruanded on eesti keeles 1998.–2009. aasta kohta (2010. aasta aruanne tuleb esitada 2011. aasta juulis) ja inglise keeles 2000.–2007. aasta kohta leitavad järgmisel veebilehel: www.riigikontroll.ee/Riigikontrollkuiasutus/Tegevusaruandedmajandusaastaaruanded/tabid/143/language/et-EE/Default.aspx

64 Saar 14.03.2011.

65 Saar 14.03.2011, Lemmik 15.03.2011.

66 Hõlmab ka eelnevas lõikes osutatud Riigikohtu otsust.

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed (seadus)

Millisel määral on võetud tarvitusele meetmeid, millega tagatakse korruptsiooni ennetamine Riigikontrollis?

Tulemus: **50/100**

Riigikontrolli ametnike peamised käitumisjuhendid⁶⁷ hõlmavad avaliku teenistuse seadust, sh ka avaliku teenistuse eetikakoodeksi, ning korruptsioonivastast seadust. Lisaks on Riigikontroll kinnitanud nii oma eetikakoodeksi kui ka põhiväärtused: objektiivsus ja sõltumatus, kompetentsus ja hoolikus, koostöö ja avatus ning ausus ja väärikus⁶⁸. Korruptsiooni ennetamisel käsitletavat teemat hõlmavad eeskirju huvide konflikti kohta⁶⁹, kingituste kohta⁷⁰, piiranguid pärast ametist lahkumist⁷¹ ning põhiväärtusi⁷² (sh sõltumatus, erapooletus ja objektiivsus). Käsitletakse ka majanduslike huvide deklareerimisega⁷³ seonduvaid eeskirju ning lisatöökoha ja -tegevustega seonduvaid piiranguid⁷⁴ ja väärkäitumisest (sh korruptsioonist) teavitamist⁷⁵.

Korruptsioonivastases seaduses määratletakse ja kehtestatakse huvide konflikti osas käitumisprotseduur taolise konflikti tekkimisel (asjakohaste asutuste, sh oma ülemuse teavitamine ning otsustusprotsessist taandumine). Ametnikul või tema lähisugulastel (abielu kaudu) on sõnaselgelt keelatud kingitusi või muid hüvesid vastu võtta. Küllalislaskuse osas selged seadused puuduvad. Riigiametnikel on ametist vabastamisel keelatud kolme aasta vältel asuda sellise riigi osalusega äriühingu teenistusse, mille üle ta teostas viimase kolme aasta jooksul süstemaatilist järelevalvet.⁷⁶ Pärast ametist lahkumist rakenduvad piirangud sisaldavad siiski teatud ebaselgust, kuivõrd ei ole kindel, kas auditeerimist võib käsitleda järelevalve teostamisena ATS-i mõttes. Majanduslike huvide deklareerimisega seonduvaid eeskirju võib pidada pigem kitsaks, kuna need käsitlevad üksnes majanduslikke huve ning jätavad tähelepanuta kõik teist liiki huvid, mis võivad samuti tekitada võimaliku huvide konflikti. Mõnes aspektis võib lisatöökohaga seonduvaid piiranguid pidada ebapiisavateks (nt võib vaielda, kas ainult oma ülemuse teavitamine ja tema heakskiidu saamine on piisav või mitte), kuid mõnedel

67 Selle näitaja esialgse uuringu tegi Triin Matsalu.

68 Riigikontrolli veebileht: Põhiväärtused ja eetikakoodeks.
www.riigikontroll.ee/TööRiigikontrollis/Põhiväärtusedjaetikakoodeks/tabid/192/language/et/Default.aspx

69 Korruptsioonivastase seaduse § 25.

70 Korruptsioonivastase seaduse § 26.

71 Avaliku teenistuse seaduse § 74.

72 Avaliku teenistuse seaduse § 28 (ametivanne), § 59 (teenistuskohustused), lisa 1 (avaliku teenistuse eetikakoodeks); Riigikontrolli põhiväärtused ja eetikakoodeks.

73 Korruptsioonivastase seaduse 2. peatükk; avaliku teenistuse seaduse § 75.

74 Avaliku teenistuse seaduse §-d 67–69, 71–73, 76; korruptsioonivastase seaduse 3.–4. peatükk.

75 Korruptsioonivastase seaduse §-d 23 ja 26⁴.

76 Avaliku teenistuse seaduse § 74.

juhtudel on neid aspekte täiendatud organisatsioonisiseste eeskirjadega (nt lisatasu eest tööga seotud teemadel loengute pidamine). Väärkäitumisest teavitamisega seonduvaid eeskirju võib siinkohal pidada kõige problemaatilisemaks, kuna korruptsioonivastane seadus sätestab, et ametiisikud peavad neile teadaolevatest korruptiivsetest tegevustest teavitama nii oma otsest ülemust kui ka kaitsepolitseid, politseid või prokuratuuri ning ainus kaitsemeede on anonüümsuse tagamine, välja arvatud juhul, kui tunnistust vajatakse kriminaalmenetluses.

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed (praktika)

Millisel määral on praktikas tagatud korruptsiooni ennetamine Riigikontrollis?

Tulemus: **100/100**

Intervjueeritavad⁷⁷ ei toonud välja ühtki tõsisemat ebaeetilise käitumise juhtumit Riigikontrollis. Riigikontrolli pakutav eetikakoolitus (mis lisandub kõikide avalike teenistujate eetikakoolitusele) toimub kahes osas. Esiteks peavad kõik uued ametnikud tutvuma sisekorraeeskirjadega (sh ka eetikakoodeksiga), mida seejärel personalijuhiga arutatakse ning millega tutvumist peavad ametnikud dokumendile alla kirjutades kinnitama⁷⁸. Teiseks rõhutasid mõlemad intervjueeritavad⁷⁹ organisatsioonisisese juhtkonna rolli: auditijuhid näitavad, kuidas tuleks lahendada auditeerimisprotsessil tekkida võivaid eetiliselt kahetisi olukordi, ning neid olukordi arutatakse auditeerimisprotsessi jooksul. Lisaks intervjueeritakse ametnikku Riigikontrollist lahkumisel, et tagada võimalike riskide hindamine.

Intervjueeritavad pidasid Riigikontrolli pigem läbipaistvaks organisatsiooniks, kuna auditeeritud asutuste surve on küllaltki tugev ning mis tahes sobimatut käitumist võidakse kasutada Riigikontrolli vastu. Võimalikud eetikaprobleemid Riigikontrolli töös on peamiselt seotud teabeküsimustega (nt mida tohib / ei tohi teatud olukordades öelda, kuidas teatud arvamusi sõnastada, asjakohase ja mitteasjakohase teabe eristamine jne) – viimaste aastate jooksul on kõige tõsisemad juhtumid hõlmanud andmete enneaegset avaldamist ning ebasobivaid kommentaare auditeeritud asutustele. Nimetatud ebaeetilise käitumise juhtumid on Riigikontrolli siseeksperdi väitel⁸⁰ siiski olnud üsna kerged, mistõttu avaliku teenistuse seaduses sätestatud distsiplinaarkaristusi ei ole olnud vaja kasutada. Tavaliselt on ebaeetilise käitumise juhtumid lahendatud ülemustega arutlemise teel; äärmuslikel juhtudel (millest viimane leidis aset 3–4 aastat tagasi), kui ametniku

⁷⁷ Saar 14.03.2011, Lemmik 15.03.2011.

⁷⁸ Saar 14.03.2011.

⁷⁹ Saar 14.03.2011, Lemmik 15.03.2011.

⁸⁰ Saar 14.03.2011.

suhtumine ja ametioskuste puudumine hakkas muutuma tõsiseks probleemiks, paluti ametnikul ametist lahkuda.

Tõhusad finantsauditid

Millisel määral on Riigikontrolli teostatavad avaliku sektori kulutuste auditid tõhusad?

Tulemus: **75/100**

Hetkel teeb Riigikontroll kolme tüüpi auditid: finants- ja tulemusauditid ning vastavusauditid (nt kohalikes omavalitsustes) ja lisaks eriraporteid, mille puhul ei tehta tingimata klassikalisi auditiprotseduure, vaid keskendutakse mõne üksikküsimuse analüüsile⁸¹. Alates 2008. aastast on Riigikontrolli auditite arv eelarvekärbete tõttu vähenenud⁸², kuid finants- ja tulemusauditite vahekord on jäänud enamasti samaks. Auditite teemaks võib olla teatud asutusega seonduv konkreetne küsimus (nt eluruumide üüri-leandmine Tallinna linnas, Kultuuriministeeriumi finantsaudit) või konkreetne, kogu Eestit puudutav küsimus (nt kohalike teede hoolduse korraldamine), mis võib hõlmata ka valitsusasutustes teostatavate siseauditite hindamisi⁸³. Kogu Eestit puudutavat küsimust analüüsitakse valimi alusel.

Ministeeriumite ja põhiseaduslike asutuste finantsauditid tehakse kord aastas (mõnede harvade eranditega, kuid vajaduse korral analüüsitakse ka eelmiste aastate andmeid), tulemusauditid keskenduvad valdkondade võtmeküsimustele (st päevakorralised probleemid). Seega tehakse finantsauditid palju korrapärasemalt kui tulemusauditid, kuid nagu intervjuueeritavad⁸⁴ märkisid, on tulemusauditite järelauditid muutumas üha korrapärasemaks ja sagedasemaks; lisaks võib Riigikontroll asutust (ametlikku järelauditit teostamata) uuesti küsitleda, et kontrollida soovitatud muudatuste rakendamist. Audititel esitatud konkreetse soovitusel mõju on raske hinnata – siseeksperdi arvates⁸⁵ hindab Riigikontroll, et umbes pooled nende esitatud soovitustest rakendatakse. Väliseksperdi sõnul kipuvad finantsauditite puhul mõned Riigikontrolli soovitusel aasta-aastalt korduma (nt probleemid riigihangete seaduse rakendamisel), kuid tulemusauditites esitatud soovitusel on poliitikavaldkonna ja uurimisküsimuse suhtes konkreetsemad.

Nagu eelnevates lõigetes nimetatud, esitatakse kõik auditid Riigikogu riigieelarve kontrolli

81 Riigikontrolli veebileht www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/tabid/103/language/et-EE/Default.aspx

82 2008. aastal tehti 23 finantsauditit, 35 tulemusauditit ja 9 kohaliku omavalitsuse auditit; 2009. aastal olid vastavad arvud 18, 17 ja 9 ning 2010. aastal vastavalt 17, 14 ja 4 (andmed pärinevad Riigikontrollilt).

83 Tehtud auditite nimekiri on kättesaadav järgmisel veebilehel: www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Audituaruanded/tabid/206/language/et-EE/Default.aspx#results

84 Saar 14.03.2011, Lemmik 15.03.2011.

85 Saar 14.03.2011.

komisjonile, kuid kõiki auditeid seal siiski ei arutata. Finantsauditeid ei arutata peaaegu kunagi, kuna need on tehnilisemad, väga spetsiifiliste soovitustega ning seega poliitilise tegevuskava seisukohalt vähem huvitavad. Tulemusauditite ja kohalike omavalitsuste auditite arutamine on seevastu üldreegel. Lisaks võidakse auditeid arutada ka teistes seadusandlikes komisjonides, mis keskenduvad rohkem konkreetsetele poliitikavaldkondadele; sellisel juhul on auditite võimalikku mõju raskem hinnata, pigem sõltub see konkreetsest auditist ning käsitletavast teemast⁸⁶.

Sobimatu käitumiste avastamine ja karistamine

Kas Riigikontroll avastab ja uurib avaliku võimu kandjate sobimatut käitumist?

Tulemus: **75/100**

Riigikontrollil on õigus nõuda teavet ja selgitusi, kontrollida auditeeritavat asutust⁸⁷ ning tutvuda kogu vajaliku auditeeritava asutuse ja vajaduse korral ka pankadelt saadava, sh ka salajase teabega⁸⁸. Intervjueeritavate sõnul ei ole vajaliku teabe kogumisega olnud muid probleeme kui aeg-ajalt tekkivad viivitused, samas märkis üks neist, et see võib kohtute ja Riigikohtu loodud pretsedentide tõttu muutuda⁸⁹. Riigikontrollil puudub õigus uurida ebaseaduslikku käitumist – kui auditeerimise käigus sellised juhtumid avastatakse, antakse kõik dokumendid edasiseks uurimiseks üle pädevale asutusele (nt politsei, kaitsepolitsei, prokuratuur). Seega ei ole Riigikontrollil õigust karistusi määrata; ainuke nn karistus on mittesiduvate soovitude avaldamine.

Üks intervjueeritavaist⁹⁰ tõi ühe õiguslaske probleemina esile asjaolu, et Riigikontrollil on õigus küll auditeerida finants- ja õiguslikke aspekte munitsipaalvara kasutamisel kohalike omavalitsuste poolt, kuid ta ei tohi teha tulemusauditeid. Kuigi Riigikontrolli pädevuse laiendamine kohalike omavalitsuse finantsvahendite (sh ka õiguspärasuse) auditeerimisele on Riigikohtu otsuse kohaselt⁹¹ põhiseadusega kooskõlas, satuks Riigikontrolli pädevuse laiendamine munitsipaalvara kasutamist käsitlevate tulemusauditite teostamisele vastuollu Euroopa kohaliku omavalitsuse hartaga. Kuna Riigikontroll on ainus kohalike omavalitsuste auditeid teostav asutus, on selle kaasamine määrava tähtsusega⁹².

86 Üks intervjueeritavaist märkis, et Riigikontrolli auditit „Riigi ettevõtlustoetuste mõju Eesti majanduse konkurentsivõimele“ arutati põhjalikult mitte ainult Riigikogus, vaid ka valitsuses (Saar 14.03.2011). Samas on Poliitikauuringute Keskus Praxis nimetatud auditit kritiseerinud, kuna see toob välja vaid negatiivsed tulemused ning on teatud aspektides subjektiivne (E24 03.09.2010, www.e24.ee/?id=308156).

87 Riigikontrolli seaduse § 41.

88 Riigikontrolli seaduse § 43.

89 Saar 14.03.2011, Lemmik 15.03.2011.

90 Saar 14.03.2011.

91 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2009. aasta 19. märtsi otsus nr 3-4-1-17-08; eriarvamus nr 3-4-1-17-1-08e.

92 Järelevalvet teostavad siiski ka maavanemad ning õiguskantsler.

Finantsjuhtimise tõhustamine

Millisel määral on Riigikontroll valitsuse finantsjuhtimist tõhustanud?

Tulemus: **100/100**

Riigikontroll on finantsjuhtimise arengule kaasa aidanud peamiselt kahel viisil. Esiteks on ta seda teinud finantsauditite kaudu, milles hinnatakse õigusnormide täitmist ning nagu intervjuueeritavad märkisid, on Riigikontrolli mõju ministeeriumite ja teiste nende pädevusvaldkonnas olevate asutuste raamatupidamissüsteemide arendamisel olnud äärmiselt oluline. Praegu võib väita, et raamatupidamissüsteem on üldiselt ajakohane ja tõhus ning tagasivaates on selge, millele raha on kulutatud⁹³. Samas on mitmed finantsauditid näidanud, et neid on edaspidi vaja tõhustada eelkõige asutuse tasandil⁹⁴. Muidugi esineb praegugi juhtumeid, kus finantsvara on teadlikult halvasti juhitud, kuid väikeste ja teadmatusest tingitud vigade arv väheneb pidevalt⁹⁵. Samas rõhutas üks intervjuueeritavaist, et kuigi ministeeriumitel ja Riigikontrollil on raha kulutamise hea ülevaade, siis üldsus sellega kursis ei ole⁹⁶. Nagu eelnevalt osutatud, jälgib Riigikontroll oma ettepanekute täitmist/mittetäitmist lisakohtumiste või järelduditite teel; lisaks, kuna ministeeriumite ja põhiseaduslike institutsioonide finantsjuhtimist auditeeritakse igal aastal, saab Riigikontroll hõlpsasti ka eelnevate aastate teemasid uuesti auditeerida. Iga auditaruanne annab auditeeritud asutusele selge hinnangu ning käsitleb lisaks vigu, täiustamist vajavaid valdkondi (või asutusi) ja parandusettepanekuid.

Teiseks teeb Riigikontroll koostööd muude asjakohaste asutustega (nt Rahandusministeeriumiga) finantsjuhtimise õigusraamistiku arendamisel laiemas perspektiivis, mis hõlmab muuhulgas raamatupidamist, eelarve koostamist, riigikassat, asjakohaseid IT-süsteeme jne. Intervjuueeritavate arvates⁹⁷ on 2002.–2003. aastast alates riigi vara olukorrast olnud selge ülevaade ning aja jooksul on ka raamatupidamissüsteemid arenenud. Süsteemi üks nõrgemaid lülisid on aga praegu eelarve koostamine ning eelkõige riigieelarve läbipaistvus (seoses küsimusega, missugused eesmärgid tuleks eraldatud vahendite abil saavutada). Riigikontrolli 2008. aasta auditist järeldub, et „riigieelarve ja selle juurde esitatav teave ei selgita piisavalt raha kasutamise otstarvet, rahaeraldused on deklareeritud eesmärkidega nõrgalt seotud ja valitsuse tegevusaruandest ei selgu eelarveraha kasutamise tulemuslikkus“⁹⁸. Lisaks käsitles audit ka

93 Saar 14.03.2011.

94 Nt keskkonna-, sotsiaal- ja siseministeeriumi jt 2009. aasta finantsauditid.

95 Saar 14.03.2011.

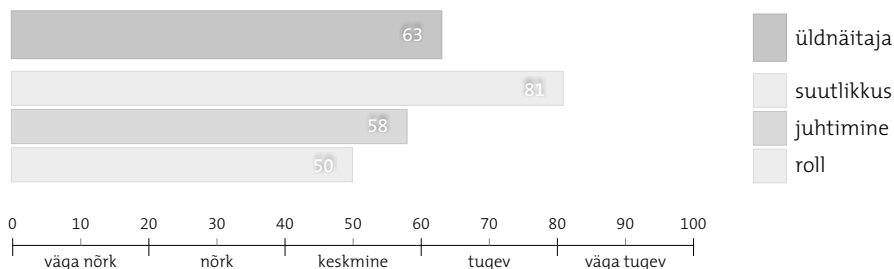
96 Saar 14.03.2011.

97 Saar 14.03.2011, Lemmik 15.03.2011.

98 Riigikontroll 2008: 4.

mõningaid eelarve koostamise protsessi arengukavasid. Eelarve koostamise protsessi uuendamiseks on tehtud küll mitmeid jõupingutusi, kuid nagu üks intervjuueeritavaist mainis, ei ole arengukavasid alati põhjalikult kaalutud ning Riigikontrollil on olnud võimalus nende kohta oma kommentaarid esitada⁹⁹. Eelarveprotsessi uuendamise vähestele edule vaatamata püsib vastutus riigieelarve koostamise eest Rahandusministeeriumil ning seega ei saa seda pidada Riigikontrolli puuduseks.

⁹⁹ Lemmik 14.03.2011.



Kokkuvõte

Erakonnad ei mängi korruptsioonivastases tegevuses olulist rolli – vaid üks erakond (IRL) on oma platvormis teinud ettepanekuid konkreetsete korruptsioonivastaste meetmete kasutusele võtmiseks ning kuna tegemist on koalitsioonierakonnaga, sisalduvad need ettepanekud ka koalitsioonilepingus. Põhilised erakondadega seonduvad küsimused on järgmised:

- erakondade rahastamine, selle läbipaistvus ja järelevalve teostamine;
- korruptsiooni ennetamine ei ole erakondade jaoks kõige prioriteetsemate küsimuste hulgas. Siiski on praeguses koalitsioonilepingus sätestatud konkreetset tegevused;
- erakonnad on tõrksad rääkides eetika- ja korruptsiooniküsimustest seoses nende tegevusega;
- üldsuse usaldus erakondade vastu on üldiselt madal.

Struktuur ja organisatsioon

Eestis on 10 registreeritud erakonda,¹ kuid Riigikogus on neist esindatud vaid neli – Reformierakond, IRL, Keskerakond ja Sotsiaaldemokraatlik Erakond (kaks erakonda vähem kui enne 2011. aasta Riigikogu valimisi). Erakonnad registreeritakse mittetulundusühinguna ning nende liikmelisus on avalik. Erakond registreeritakse, kui tal on vähemalt 1000 liiget².

1 Eesti Iseseisvuspartei, Eesti Keskerakond, Eesti Reformierakond, Eesti Konservatiivne Rahvaerakond (endine Eestimaa Rahvaliid), Erakond Eesti Kristlikud Demokraadid, Erakond Eestimaa Rohelised, Erakond Isamaa ja Res Publica Liit (IRL), Sotsiaaldemokraatlik Erakond, Eestimaa Ühendatud Vasakpartei, Eesti Vabaduspartei - Põllumeeste Kogu.

2 Erakonnaseadus § 6.

Hindamine

Vahendid (seadus)

Millisel määral loob õiguslik raamistik erakondade moodustamiseks ja nende tegevusteks soodsa keskkonna?

Tulemus: **75/100**

Koondumisvabaduse tagab põhiseaduse § 48; erakondade ideoloogilistele vaadetele puuduvad õiguslikud piirangud, v.a järgmised:

- 1) keelatud on erakonnad, kelle tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega;
- 2) poolsõjalised organisatsioonid ei või tegutseda erakonnana³.

Erakonna asutamiseks tuleb see registreerida mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris. Erakonnaseaduses ja mittetulundusühingute seaduses on sätestatud, et erakonna asutamiseks tuleb registrile esitada avaldus koos juhatuse liikmete poolt allkirjastatud programmi, liikmete nimekirja (vähemalt 1000), erakonna sümboolika kavandi⁴ ja teiste nõutavate dokumentidega, mida kohaldatakse mittetulundusühingute registreerimisele (nt põhikiri, juhatuse liikmed, kontaktandmed)⁵. Kuna erakonnad registreeritakse kandemäärusega, võib registrist kustutamise või registreerimisest keeldumise vaidlustada tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel⁶.

Erakonnasisese demokraatliku otsustusprotsessi osas piirangud puuduvad – ainus seaduses sätestatud reegel on, et erakonna liikmed võivad osaleda ja hääletada erakonna üldkoosolekul; esindaja võib puuduva liikme eest hääletada üksnes erakonna põhikirjas määratletud juhtudel⁷. Kampaniatega seonduvad piirangud piirduvad poliitilise välireklaami (nt hoonel, ühistranspordivahendil, taksol jne) keeluga aktiivse valimisagitatsiooni ajal ning aktiivse valimisagitatsiooni keeluga valimispäeval ja valimisjaoskondades⁸.

Erakonna vahendid võivad pärineda üksnes järgmisest neljast allikast: liikmemaksud, eraldised riigieelarvest, annetused ning tulu erakonna varaga tehtavatest tehingutest⁹. Annetusi võivad teha vaid eraisikud (rahalised või mitterahalised; juriidilised isikud

3 Erakonnaseaduse § 4.

4 Erakonnaseaduse § 8.

5 Mittetulundusühingute seaduse § 10.

6 Tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 599.

7 Erakonnaseaduse § 9¹.

8 Riigikogu valimise seaduse §-d 5–5¹.

9 Erakonnaseaduse § 12¹.

annetada ei tohi) ning annetused ei või olla anonüümsed¹⁰. Osa erakondade varast tuleb riigieelarvest vastavalt erakondade edule Riigikogu valimistel:

- 1% häälest – 9585 eurot aastas;
- 4% häälest – 15 978 eurot aastas;
- vähemalt viis protsenti häälest kogunud erakond on Riigikogus esindatud ja eraldised riigieelarvest on proportsionaalsed Riigikogu valimistel saadud koh-tade arvuga¹¹.

Seega eelistab süsteem suuremaid ja edukamaid erakondi, ühest küljest suurendab sel-line rahastamismudel stabiilsust, kuid teisalt võib see ohustada võrdseid võimalusi, kuna muudab uutele erakondadele poliitikasse sisenemise keeruliseks.

Vahendid (praktika)

Millisel määral võimaldavad erakondadele kättesaadavad vahendid tõhusat poliitilist konkurentsi?

Tulemus: **50/100**

Üldiselt on erakondade rahastamine mitmekülgne, kasutades kõiki nelja lubatud rahas-tamismehhanismi. On aga arutletud selle üle, kas juriidiliste isikute annetuste keeld on õigustatud. Selliste annetuste lubamist pooldavates argumentides on rõhutatud, et see võib suurendada läbipaistvust, kuna on esinenud mitmeid juhtumeid, kus isikud on teinud oma sissetulekule mittevastavaid annetusi, mille puhul tekib küsimus, kas anne-tajaks on tõepoolest eraisik või on tegelik annetus pärit juriidiliselt isikult, kes kasutab eraisikut variisikuna. Samuti esindavad eraisikutena annetusi tegevad suurettevõtjad üldiselt äri- mitte isiklikke huve.

Riigikogu opositsioonierakonnad on hästi rahastatud, eriti arvestades nende esindatust Riigikogus¹². Valitsus ei rahasta aga piisavalt riigikoguväliseid erakondi – erakondade jätkusuutlikkus oleneb riigieelarve eraldise suurusest (mis on nende vajadusi arvestades väike)¹³. Kuna selline rahastamissüsteem eelistab suuremaid ja edukamaid erakondi, on väiksemad ja uued erakonnad halvemas seisus.

Lisaks tuleb erakondadele praktikas kättesaadavate vahendite hindamisel arvesse võtta veel üht täiendavat aspekti – seda, kas ja kus erakond võimul on. Teatud erakonnad

¹⁰ Erakonnaseaduse § 12³.

¹¹ Erakonnaseaduse § 12⁷.

¹² Praegu on Keskerakonnal Riigikogus 21 kohta ja Sotsiaaldemokraatlikul Erakonnal 19 kohta.

¹³ Marrandi 11.08.2011.

eeldavad, et valitud ametnikud või nende poliitilised nõustajad¹⁴ – ehk need, kes on tasustatud ametikoha saanud tänu erakonna liikmelisusele –, maksavad suuremaid liikmemakse. Kui erakond on võimul kas riiklikul või kohaliku omavalitsuse tasandil, on erakonnaliikmete poliitiliste nõustajatena värbamise võimalus erakonnale kasulik, seda nii rahaliselt kui ka selles mõttes, et see liidab inimesed erakonnaga täiskohaga ning tugevdab seega erakonda üldiselt. Seega, lisaks sellele, et suuremaid ja enam esindatud erakondi eelistatakse otseselt riigieelarve eraldiste kaudu, tehakse seda ka kaudselt täitevõimu ametikohtade võimaldamisega erakonna liikmetele.

Erakondadele kuulub riigitelevisioonis (st poliitilistel aruteludel ja valimisdebattidel jms) võrdselt eetriaega¹⁵. Juurdepääsu erameediakanalitele on raskem hinnata – kuna valimiskampaaniate finantsaruannetes ei esitata andmeid ostetud eetriaja või reklaamide, vaid üksnes ettevõtetele tasutud ühekordsete summade kohta, on võimatu öelda, kas teatud erakondi eelistatakse teistele või mitte (nt hinna osas)¹⁶.

Sõltumatus (seadus)

Millisel määral on olemas õiguslikud tagatised, et ennetada põhjendamatut välist sekkumist erakondade tegevusse?

Tulemus: **100/100**

Erakondade sõltumatus on õigusloomes hästi tagatud. Ainult kohus võib erakonna tegevuse lõpetada või peatada või teda trahvida¹⁷. Erakonna tegevust ei saa keelustada, v.a juhul, kui erakond rikub põhiseaduses sätestatud üldpõhimõtteid; erakondade keelustamise juhtumeid ei ole esinenud. Kohtu registriosakond võib sundlõpetamise algatamist taotleda juhul, kui erakonna liikmete arv langeb alla 1000 ning erakonna juhatus ei ole vabatahtlikku lõpetamist ise algatanud¹⁸. Erakonna võib registrist eemaldada ka teistel põhjustel, nt teise erakonnaga ühinemise tõttu¹⁹.

Järelevalve piirdub finantsaruannete ja avaliku, kohtu registriosakonnas peetava liikmete nimekirjaga. Lisaks ei tohi teatud avalikud teenistujad erakonnadesse kuuluda (nt kohutunikud, prokurörid, õiguskantsler ja tema nõunikud, riigikontrolör ja Riigikontrolli peakontrolörid, politseiametnikud, tegevteenistuses olevad kaitseväelased);²⁰ Vabariigi

14 Näiteks: Keskerakond nõuab, et Riigikogu fraktsiooni liikmed ja Euroopa Parlamenti valitud liikmed tasuksid igakuiselt liikmemaksuna 7% oma brutopalgast (Keskerakonna põhikirja punkt 16.5).

15 Jõks 11.05.2011, Marrandi 11.08.2011, Tammerk 16.06.2011.

16 Marrandi 11.08.2011.

17 Põhiseaduse § 48.

18 Erakonnaseaduse § 12.

19 Erakonnaseaduse § 12.

20 Erakonnaseaduse § 5.

President peab ametisoleku ajaks oma erakondliku kuuluvuse peatama. Samuti ei eksisteeri regulatsioon, mis kohustaksid erakondi lubama riigi esindajaid erakonna koosolekutele.

Sõltumatus (praktika)

Millisel määral on erakondade tegevus praktikas välisteguritest liigselt mõjutamata?

Tulemus: **100/100**

Puuduvad näited juhtudest, kus riik oleks erakonna laiali saatnud või keelustanud või seda teha üritanud või muul viisil erakonna tegevusse sekkunud²¹. Ka opositsioonierakondade tagakiusamise või ründamise juhtumeid ei ole esinenud. Erakondade vaheliste pingete tõttu on küll üksteist süüdistatud (nt Vabariigi Valitsus/Reformierakond versus Tallinna Linnavalitsus/Keskerakond), kuid üldiselt on erimeelsused jäänud poliitilisele tasandile ega ole päädinud sellega, et keskvalitsus või kohtud riivaksid erakondade sõltumatust. Kohalikud omavalitsused on erakondade mõjule vastuvõtlikumad, näiteks Keskerakonna mõju Tallinna Linnavalitsusele on märkimisväärne ning on esinenud näiteid nii erakonnaga seotud isikute ja projektide eelistamisest kui ka ministeeriumide ja linnavalitsuse vahelisi pingeid²².

Puuduvad näited konkreetse erakonna liikmete ahistamisest nende poliitilise ideoloogia tõttu. Seda tuleb aga eristada kriminaalkuritegude, sealhulgas ka korruptsiooni eest vastutusele võtmisest – võib öelda, et siiani on õiguskaitseasutused olnud õiglasel ja erapooletud²³.

Läbipaistvus (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, millega tagatakse erakondade finantsteabe kättesaadavus üldsusele?

Tulemus: **50/100**

Erakonnad peavad andma aru oma sissetuleku (sealhulgas ka annetuste) ja kampaaniakulude²⁴ (kulude ja nende katmiseks kasutatavate vahendite päritolu) kohta ning esitama ka majandusaasta aruandeid,²⁵ mis peavad olema auditeeritud. Erakond peab

21 Jõks 11.05.2011, Marrandi 11.08.2011, Laanet 17.10.2011.

22 Tallo 8.09.2011.

23 Heldna 2.08.2011, Perling 1.07.2011, Marrandi 11.08.2011, Laanet 17.10.2011.

24 Erakonnaseaduse § 12⁸.

25 Erakonnaseaduse § 12⁹.

nende andmete avalikustamiseks pidama veebilehte²⁶. Kuigi eeskirjade kohaselt tuleb kampaaniarahad, riiklikud toetused ja annetused avalikustada, ei saa seda süsteemi siiski puudulike kontrolli-, auditeerimis- ja analüüsimehhanismide (andmete õigsust sisuliselt ei kontrollita)²⁷ ning kulude liiga üldise deklareerimise (kampaaniaaruannetes tuleb märkida ainult üldkulu kululiigiti, mitte kulu ühiku kohta) tõttu läbipaistvaks pidada. Näiteks, kuna aruanded sisaldavad vaid toote või teenuse (nt meediareklaami) eest makstud kindlat summat ja ei kajasta summa eest saadud reklaami aega või trükiste arvu, on raske hinnata, kas erakondi koheldakse võrdselt või eelistavad teatud meediaettevõtted teatud erakondi²⁸.

Kontrollisüsteemi muudeti hiljuti – 2011. aastal määrati üksnes Riigikogu liikmetest koosneva korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni asemel kontrolli teostama erakondade rahastamise järelevalve komisjon, kuhu kuuluvad kõikide Riigikogus esindatud erakondade poolt määratud liikmed (kes ei ole ei Riigikogu ega Vabariigi Valitsuse liikmed) ning õiguskantsleri, Riigikontrolli ja Vabariigi Valimiskomisjoni esindajad²⁹. Nagu GRECO 2008. aasta erakondade rahastamist käsitlevas aruandes märgiti, peaks järelevalvet teostav komisjon suurendama sõltumatust, mis Riigikogu komisjoni puhul oli vähene – paraku on jätkuvalt enamik komisjoni liikmetest erakondade poolt nimetatud. Teised GRECO esitatud³⁰ soovitusel hõlmasid erakondade sidusorganisatsioone, mis tuleks lülitada aastaaruannetesse ning eeskirjade rikkumise korral kohaldatavate sanktsioonide mitmekesistamist.

Seega on süsteem formaalselt küll avatud, kuid tõeline läbipaistvus on nõrga jõustamise ja kontrolli tõttu siiski puudulik.

Läbipaistvus (praktika)

Millisel määral saab üldsus erakondadelt taotleda asjakohast finantsteavet?

Tulemus: **50/100**

Vastavalt seaduses sätestatule, on teave enamjaolt avalik ja veebilehtedelt enamasti kergesti leitav. Eelnevas lõikes nimetatud probleemide tõttu ei ole rahalised vahendid siiski tegelikult läbipaistvad ning erakonnad ei tegutse proaktiivselt ega avalikusta oma rahaliste vahendite osas rohkem kui seadusega sätestatud.

26 Erakonnaseaduse § 12³.

27 Marrandi 11.08.2011, Jõks 11.05.2011.

28 Marrandi 11.08.2011.

29 Erakonnaseaduse § 12¹⁰.

30 GRECO 2008. „Kolmas hindamisvoor. Hindamisaruanne Eesti kohta”. Soovitused Eesti keeles: www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35326/GRECO+2008+aasta+soovitused+eesti+keeles.pdf

Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni veebileht³¹ sisaldab kampaaniate rahastamist puudutavat teavet, välja arvatud andmeid 2011. aasta valimiste kohta, mis on kättesaadavad erakondade rahastamise järelevalve komisjoni veebilehel³².

Võttes arvesse kontrollisüsteemis tehtud muudatusi ja nende mõju erakondade rahastamise tõhususele, on liiga vara öelda, kas need edendavad läbipaistvust. On olnud juhtumeid, kus komisjon on ebaeetilise käitumise tuvastanud ja sellele vastavalt reageerinud. Näiteks 2011. aasta septembris kasutasid kolm Isamaa ja Res Publica Liidu liiget oma riigikogulase kuluhüvitisi ajalehes ilmunud erakonna reklaami eest maksmiseks; see mitterahaliseks annetuseks liigitatav kulu ei olnud märgitud ei aruannetes ega veebilehel, mistõttu komisjon nõudis annetuse avalikustamist veebilehel (erakondade rahastamise järelevalve komisjoni ettekirjutus nr 6, 4.11.2011). Samas ei ole sanktsioonid piisavalt tõhusad, et mõjuda ennetuslikena – ainus säte, mis kriminaliseeris keelatud annetuse vastuvõtmise, eemaldati karistusseadustikust koos erakonnaseaduse muutmisega³³. Erakondade rahastamise järelevalve komisjoni veebilehe andmetel arutab komisjon erakonnaseaduse muutmist, et kontrolli tõhustada³⁴.

Aastad, mille kohta on erakondade veebilehtedel olemas järgmised aruanded:

	Annetused	Majandusaasta aruanded	Valimiskampaania aruanded
Keskerakond	2005–2011	2005–2010	2004, 2005, 2007, 2009, 2011
Reformierakond	2005–2011	2004–2010	2005, 2007, 2009, 2011
Isamaa ja Res Publica Liit	2006–2011	2006–2010	— ³⁵
Sotsiaaldemokraatlik Erakond	2006–2011	2003–2010	— ³⁶
Rahvaliid ³⁷	2002–2011	2004–2008	2007, 2009

31 riigikogu.ee/index.php?id=33456

32 Erakondade rahastamise järelevalve komisjon www.riigikogu.ee/?id=87898, aruanne www.riigikogu.ee/public/Kokkuv_te_RK_2011_valimiskampaania_aruannetest.pdf

33 Erakonnaseaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seadus. Vastu võetud 25.11.2010.

34 Riigikogu 2011. aasta 5. oktoobri pressiteade. „Erakondade rahastamise järelevalve komisjon arutas erakondade finantsseisundit”. www.riigikogu.ee/?id=169275

35 Aruanded ei ole kodulehel kättesaadavad (8.05.2012).

36 Aruanded ei ole kodulehel kättesaadavad (8.05.2012).

37 www.rahvaliid.ee/aruandlus. Veebileht ei ole enam kättesaadav.

Vastutus (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, millega reguleeritakse asjakohase riigiasutuse teostatavat finantsjärelevalvet erakondade üle?

Tulemus: **50/100**

Erakondade rahastamise järelevalve komisjonil on õigus kontrollida, kas erakonnad, üksikkandidaadid ja valimisliidud on järginud erakonnaseaduses erakondade rahastamist reguleerivaid eeskirju³⁸. Seadusega sätestatud eeskirjad hõlmavad aruandlust rahaliste vahendite (ka annetuste ja kulude) kohta enne ja pärast valimisi. Kululiikide nimekiri on piisav, kuid ühiku kulude kohta mingeid andmeid ei nõuta. Eri aruannetele kehtivad järgmised kindlaksmääratud tähtajad: majandusaasta aruanded tuleb esitada kord aastas, annetuste registrit tuleb pidevalt ajakohastada ning kampaaniaaruanded tuleb esitada ühe kuu jooksul alates valimispäevast. Standardiseeritud aruandevormid puuduvad, kuid aruannete esitamiseks on olemas suunised.

Ametlikud sanktsioonid piirduvad enamasti trahviga,³⁹ kuigi keelatud annetuse vastuvõtmise korral tuleb see tagastada või tagastamise võimatuse korral kanda riigieelarvesse⁴⁰. Olulise probleemina tuleb esile tõsta asjaolu, et erakondade ebaseaduslik (varjatud) rahastamine ei ole enam kriminaalkorras karistatav⁴¹, mis omakorda vähendab õiguskaitseasutuste võimalusi varjatud rahastamise tuvastamisel. Nimetatud seadusemuudatus valiti Teenusmajanduse Koja poolt ka 2011. aasta halvima seaduseks⁴².

Peamised muudatused, mis erakondade vastutust suurendaksid, on kulude üksikasjalikum aruandlus ning järelevalve komisjoni võimekuse tõstmine ja keelatud annetuste vastuvõtmise taaskriminaliseerimine.

Vastutus (praktika)

Millisel määral teostatakse tõhusat finantsjärelevalvet erakondade üle praktikas?

Tulemus: **50/100**

Erakonnad on finantsaruanded esitanud vastavalt seadusele. Siiski on ebaselge, kas uus järelevalve komisjon suudab tagada aruannete täpsuse – erakonnaseadus annab võima-

³⁸ Erakonnaseaduse § 12¹⁰.

³⁹ Erakonnaseaduse § 12¹⁷.

⁴⁰ Erakonnaseaduse § 12⁴.

⁴¹ Vt viide 33.

⁴² Antud seadusemuudatus pälvis ühtlasi ka halvima seaduse tiitli (Vt Kory, N. 06.12.2011 „Parim ja halvim seadus: miks selline valik?“ Postimees. arvamus.postimees.ee/659050/parim-ja-halvim-seadus-miks-selline-valik)

luse kontrollida aruandeid vaid formaalsete kriteeriumite alusel⁴³, kuid puudub auditi tüüpi analüüsi teostamise võimalus, nt võrdlus turuhindadega. Sunniraha ega rahatrahve tavaliselt ei määrata – tehakse vaid ettekirjutusi, millega nõutakse puuduvate andmete või hilinevad aruannete esitamist. Neid ettekirjutusi üldjuhul täidetakse⁴⁴.

JUHTIMINE

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed (seadus)

Millisel määral on olemas organisatsioonilised eeskirjad erakondade sisedemokraatia tagamiseks?

Tulemus: **75/100**

Erakonnad peavad koostama põhikirja – põhikirja vastuvõtmist ja muutmist reguleeritakse seadusega vaid üldsõnaliselt: juhtide ja juhatuse nimetamist, kandidaatide valimist ja erakonna platvormiga seotud otsustusprotsessi käsitlevad konkreetsemad eeskirjad peavad erakonnad ise oma põhikirjas sätestama. Kõikide peamiste erakondade põhikirjades neid teemasid ka käsitletakse. Kahtlused on aga tekkinud erakondade põhikirjades kehtestatud teatavate eeskirjade osas, näiteks lubab Keskerakonna põhikirja muudatus need liikmed, kes Riigikogus fraktsioonist erinevalt hääletavad, erakonnast välja visata, mis on erakonna sisedemokraatia seisukohalt problemaatiline⁴⁵.

JUHTIMINE

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed (praktika)

Millisel määral tagatakse erakondade sisedemokraatia praktikas?

Tulemus: **75/100**

Üldiselt järgitakse erakonna juhtkonna, valimistel osalevate kandidaatide jt valimisel põhikirja. Siiski esinevad pidevad kahtlused protsessi demokraatlikkuse, nn hallide kardinalide mõju ning erakonnasiseste eri leeride poliitiliste võimuvõitluste osas (nt Isamaa ja Res Publica Liit, Reformierakond, Keskerakond). Keskerakonna sisedemokraatias on „isikukultuse” tõttu aastaid kaheldud, kuna erakonna esimees ei soosi opositsiooni⁴⁶ ning tõstab „usaldusväärsed” liikmed esile vahetult enne erakonna esimehe valimisi⁴⁷. Rein Toomla on märkinud, et kuigi kõikide erakondade juhtimine on teatud piirini hierarhiline, on Keskerakond oma juhi autokraatse juhtimisstiili tõttu saanud rohkem

43 Erakonnaseaduse § 12¹¹.

44 Erakondade rahastamise järelevalve komisjoni veebileht: www.riigikogu.ee/index.php?id=171425. Vaadatud 8.05.2012

45 Keskerakonna põhikirja punkt 2.5.3.1.3. keskerakond.ee/erakond/pohikirja

46 Näiteks arvati 19.03.2012 juhatuse otsusega Keskerakonnast välja endine siseminister ja praegune Riigikogu liige Kalle Laanet, kellele heideti ette erakonna maine kahjustamist oma avalike sõnavõttudega.

47 Marrandi 11.08.2011, Laanet 17.10.2011.

tähelepanu⁴⁸. Peamiselt põhineb erakonnapoliitika altpoolt tulenevate algatuste protsessil, kuna liikmetel on võimalus oma ideid esitada, kuigi lõplikud otsused võtab vastu piiratum otsustajate ring⁴⁹.

Huvide koondamine ja esindamine

Millisel määral koondavad ja esindavad erakonnad asjakohaseid sotsiaalseid huve poliitilises sfääris?

Tulemus: **75/100**

Eesti erakonnasüsteemi iseloomustavad erinevate poliitiliste platvormidega stabiilsed erakonnad, kuigi enamikku erakondi võib klassikalisel vasak-parem skaalal pidada parempoolseks või paremsentristlikuks⁵⁰. Märkimisväärsed vasakpoolsed erakonnad puuduvad, kuigi teatud erakondade nimetus võiks sellele viidata (nt Sotsiaaldemokraatlik Erakond). Huvigruppide ja erakondade vahelised seosed on pigem nõrgad, nt Reformierakond ja ettevõtted. Kõige lähedasem side on tekkinud Keskerakonna ja mitte-eestlastest valijate vahel – Keskerakonda toetab ülisuur enamus mitte-eestlasi⁵¹. Teisalt, kuna Keskerakonnal on jätkuvalt arvestatav toetus ka eestlastest valijate hulgas, ei saa seda pidada klientelistlikuks suhteks.

Aastal 2010 oli usaldus erakondade suhtes küsitletud institutsioonide hulgast selgelt kõige madalam – 29%, neile järgnesid ametiühingud 44%-ga⁵². 2011. aasta septembris vastas erakondade toetus ligikaudselt nende kohtade arvule Riigikogus, kuigi koalitsioonierakonna IRLi toetus oli vähenenud ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna (opositsioonierakond) toetus oli tõusnud. Nii koalitsiooni kui opositsiooni juhterakonna toetamise tase on jäänud samaks. Kodanikuühiskonda ja erakondi ühendavad peamiselt noorteorganisatsioonid, mis võivad olla küllaltki aktiivsed ja tugevad (nt Keskerakonna, ka Reformierakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu puhul).

48 Toomla, R. 2011. „Eesti erakonnad 2000–2011”, lk 36.

49 Marrandi 11.08.2011, Pomerants 16.08.2011.

50 Toomla, R. 2011. „Eesti erakonnad 2000–2011”, lk 98–102.

51 Toomla, R. 2011. „Eesti erakonnad 2000–2011”, lk 198.

52 Turu-uuringute AS. 2010. „Elanike usaldus riigiinstitutsioonide vastu”. www.turu-uuringute.eu/index.php?mac t=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=39&cntnt01dateformat=%25e%2F%25m%2F%25Y&cntnt01lang =et_EE&cntnt01returnid=51

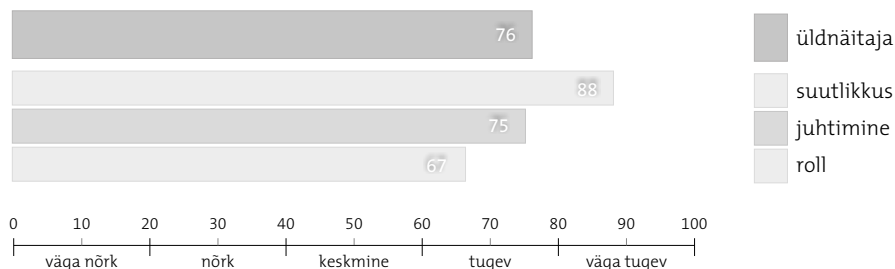
Pühendumus korruptsioonivastasele tegevusele

Millisel määral pööravad erakonnad tähelepanu avalikule vastutusele ja korruptsioonivastasele võitlusele?

Tulemus: **25/100**

Erakonnad peavad korruptsiooni küll probleemiks, kuid enamik neist ei tee ettepanekuid konkreetsete korruptsioonivastaste meetmete kasutuselevõtmiseks või sellesuunalisteks tegevusteks. Probleemi küll tunnistatakse, kuid enamasti üldsõnaliselt⁵³. IRLi ettepanekul valitsuse tegevusprogrammi lülitatud meetmed (nt Kaitsepolitsei pädevuse laiendamine) on pigem erandid kui reegel. Samas on praeguses koalitsioonilepingus kavas korruptsioonivastased tegevused (nt uue korruptsioonivastase seaduse ja strateegia vastuvõtmine). Üldiselt on erakondade huvi korruptsioonivastase tegevuse suhtes pigem madal, eriti küsimustes, mis puudutavad poliitilist korruptsiooni ning täitev- ja seadusandlikku võimu kandvate institutsioonide liikmete tegevust. Samas tuleb tõdeda, et korruptsiooni ei tõkesta mitte ainult tegevused ja programmid, mis on selgesõnaliselt korruptsiooniküsimusega tegelemisele suunatud, vaid ka riigi toimimise üldisele tõhustamisele ning paremale reguleerimisele suunatud tegevused. Seega ei ole võimalik ainult konkreetselt korruptsiooni ennetusele suunatud programmide olemasolu või mitteolemasolu alusel hinnata erakondade panust ausamasse ja läbipaistvamasse riiki, vaid tuleb arvestada ka nende üldiste tegevuste kaudse mõjuga korruptsiooni vähenemisele või kasvule. Paraku jääb aga jösse tõdemus, et erakondade puhul on problemaatiline nende soovimatus tegeleda eneseregulatsiooniga.

53 Näiteks on Reformierakonna poolt valitsuse tegevusprogrammi jõudnud meede „Korruptsiooni ennetamiseks ja tõkestamiseks kasutame kõiki sotsiaalseid, õiguslikke ja poliitilisi abinõusid“, mis on oma olemuselt pigem loosunglik.



Kokkuvõte

Eesti ajakirjandus on maailmas üks vabamaid. Nii tele- kui raadiokanaleid, trüki- ja veebi-väljaandeid on palju. Esindatud on nii erameediakanalid kui avalik-õiguslik ringhääling. Õiguslik raamistik võimaldab hõlpsalt turule siseneda uutel meediaväljaannetel ning tagatud on nende sõltumatus ja vabadus sisu osas. Tsensuuri Eestis ei ole. Esindatud on erinevate huvigruppide seisukohad (nt eestlased ja venelased, mehed ja naised, puuetega inimesed jt), ehkki mitte päris võrdses mahus; erameedia jaoks ebaatraktiivseid teemasid katab avalik-õiguslik meedia. Siiski on eapropordionaalselt vähe esindatud nt naiste, noorte ja mitte-eestlaste arvamus; samuti vasakpoolne poliitiline vaade. Suuremad kanalid ja väljaanded on üldiselt professionaalsed ja objektiivsed, munitsipaalomandis olevad kanalid on ebaselge staatusega (kas tegu on ajakirjandusega või ametliku info kandjatega).

Üldiselt järgitakse Eesti ajakirjanduseetika koodeksit. Kaebusi ajakirjanduses esitatud informatsiooni kohta saab esitada ajakirjanduse eneseregulatsiooniorganile Pressinõukogule. Tegutseb ka meedianalüüsi kogu Avaliku Sõna Nõukogu. Meediaettevõtetes eraldi eetikakomiteesid ei ole; küll aga on Rahvusringhäälingul olemas ajakirjanduseetikanõunik. Eetikateemalisi koolitusi toimub ajakirjanikele vähe. Ajakirjanike „äraostmine” ja korruptiivsus ei ole levinud.

Kuigi suuremate meediakanalite ja -väljaannete omanikud on teada, on kohaliku meedia puhul pilt mõnikord segane. Vähe teavitatakse avalikkust toimetuspoliitikast.

Uuriv ajakirjandus moodustab kogu meediast vaid väikese osa ja korruptsioonijuhtumite paljastamine ajakirjanike algatusel on üpris harv. Pigem toimub see koostöös riiklike uurimisorganitega. Ajakirjandus aitab kujundada korruptiivset ja ebaeetilist käitumist hukkamõistvat hoiakut ühiskonnas. Riigivalitsemist kajastatakse palju ja olulisemad teemad on kaetud, kuid teatud teemade ja riigiorganite tegevuse suhtes on veel arenguruumi, et ka neid kajastataks süsteemselt, selgelt ja huvitavalt.

Struktuur ja organisatsioon

Eesti tele- ja raadiomeedias on osa kanalitest erakanalid ja kuuluvad meediaettevõtetele, osa aga avalik-õiguslikud ning kuuluvad Eesti Rahvusringhäälingu alla (ERR), mis asutati Eesti Televisiooni ja Eesti Raadio ühendamisel 2007. a ning mida rahastatakse peamiselt riigieelarvest. Rahvusringhääling hõlmab kaks tele- ja viis raadiokanalit, neist üks raadio-kanal on venekeelne ning ülejäänud tele- ja raadiokanalid eestikeelsed. ETV2-s on kavas mõned venekeelsed omasaated.¹ Lisaks kuulub ERR-i alla hulk uudiste- ja teemaportaale.

Eratelekanalite arvu on keerukas määratleda. TNS Emori teleauditooriumi ülevaatest ilmneb, et ca 80% vaatamisajast jaguneb kokku 19 kanali vahel, sh ka kaks avalik-õiguslikku kanalit. Tähtsamaid eratelekanaleid (vaatamisaja osakaalu poolest) on kolm: kaks eesti- ja üks venekeelne.² Neist üks on läbi omaniku, meediakontserni MTG seotud ka eraradiojaamadega.³ Teine aga kuulub Eesti Meedia kontserni, millele kuulub ka oluline osa Eesti trüki- ja internetimeediast.⁴ Mõlemad eestikeelsed kanalid (TV3 ja Kanal2) on peamiselt orienteeritud meelelahutuse pakkumisele ning kuigi need edastavad ka uudistesaadeteid, on nende tähtsus avalikkuse igakülgse teavitamise ja harimise osas väike; samuti ei ole neil seaduslikku kohustust olla erapooletud. Venekeelsele kanalile (PBK) on ette heidetud saadete eestivaenulikkust ning kallutatust Tallinna valitseva partei Keskerakonna poole.⁵ Raadiokanaleid on kokku 42 (sh 5 avalik-õiguslikku jaama).⁶ Nii populaarseim eesti- kui venekeelne raadio (Vikerradio ja Raadio 4) kuuluvad ERR-i alla.⁷ Eraradiojaamade puhul puudub ülevaade saadete mitmekesisusest ja sõltumatuses.

Trüki- ja internetimeedia tähtsaimad väljaanded kuuluvad kahele suurele kontsernile: Ekspress Grupp ja Eesti Meedia, kes sealjuures jagavad võrdselt Eesti suurima ajakirjade väljaandja, AS Ajakirjade Kirjastuse ning tabloidiks liigituvat päevalehte väljaandva AS SL Õhtulehe aksiaid. Eesti Meedia annab välja mitmeid kohalikke lehti ning ka Eesti suurimat päevalehte Postimees, mis püüab kajastada kõiki eluvaldkondi, olla usaldusväärne, tasakaalustatud ja mitmekülgne.⁸ Postimees ilmub ka venekeelsena, sisaldades nii tõlkelugusid eestikeelsest Postimehest kui vene toimetuse koostatud lugusid.⁹ Ekspress Grupile kuulub AS Eesti Ajalehed, mis annab välja Eesti Päevalehte ning kaht suurimat nädalalehte, Eesti Ekspressi ja Maalehte. Eesti Päevalehes on rõhk uudistel ja arvamustel, rohkem majandusel

1 otse.err.ee/saatekavad/raadio ja otse.err.ee/saatekavad/tv

2 TNS Emor. Teleauditooriumi ülevaade märtsikuus 2012. (www.emor.ee/teleauditooriumi-ulevaade-martsikuus-2012)

3 www.tv3.ee/content/blogcategory/26/47

4 www.eestimeedia.ee/?id=1074

5 Salu, M., I. Springe, Keskerakond ja PBK, kes on nukk ja kes nukujuht? – Postimees Online 12.04.2012. (www.postimees.ee/805496/keskerakond-ja-pbk-kes-on-nukk-ja-kes-nukujuht)

6 www.raadio.net

7 www.emor.ee/raadioauditooriumi-ulevaade-suvikuudel-2010

8 www.eestimeedia.ee/?id=1078

9 www.eestimeedia.ee/?id=1397

ja vähem poliitikal. Eesti Ekspress on Eestis juhtivate väljaannete hulgas uuriva ajakirjanduse valdkonnas.¹⁰ Majandusuudiseid kajastab ja uurivat ajakirjandust viljeleb viis korda nädalas ilmuv ajaleht Äripäev, mis kuulub Rootsi meediakontsernile Bonnier.¹¹

Internetiportaalidest on kõige külastatavam Delfi portaal (kuulub Ekspress Gruppi), millele sekundeerib tugevalt Postimees Online (Eesti Meedia). Juba tunduvalt väiksema külastatavusega on Õhtulehe online-versioon, Eesti Meedia alla kuuluv E24 majandusuudiste portaal ning ERR-i veebiportaali.¹²

Hindamine

Vahendid (seadus)

Millisel määral tagavad seadused mitmekesise ja sõltumatu meedia kujunemiseks soodsa keskkonna?

Tulemus: **100/100**

Televisiooni- ja raadioteenuse osutamiseks on vajalik tegevusluba, mille andmine on reguleeritud meediateenuste seadusega, kuid selles ei ole sätestatud apellatsiooni esitamise protseduuri tegevusloa andmisest keeldumise korral.¹³ Keeldumise põhjuseks võib olla ka konkurentsi kahjustamine meediateenuste turul loa andmise korral (nt seotud ettevõtjate kaudu turgu valitseva seisundi tekkimine või tugevnemine).¹⁴ Trükimeedia väljaandmiseks tegevusluba vaja ei ole.

Ajakirjandusvabadus on osa Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud sõnavabadusest. Seetõttu on toimetused oma väljaannete sisu osas sama vabad kui kõik teised Eesti kodanikud. Erameedia ettevõteteid ei saa keelata edastamast ka poliitiliselt või muul moel kallutatud informatsiooni. Küll aga reguleerib ERR-i toimimist Eesti Rahvusringhäälingu seadus, milles on ka sätestatud, et ERR-i programmid peavad teenima avalikku huvi, olema mitmekülgsed ja käsitlevate teemade osas tasakaalustatud; uudised peavad peale selle olema sõltumatud ja korrektsed.¹⁵ Programmi tasakaalustatust jälgib eetikanõunik.¹⁶ Seega sisuliselt on õigusaktidega määratud avalik-õigusliku meedia mitmekesisus ja sõltumatus ning tagatud võimalused ka eraettevõtetele soovikohaseid meediaväljaandeid asutada.

10 www.egrupp.ee/ettevotted/as-eesti-ajalehed

11 firma.aripev.ee/?id=10464

12 [TNSMatrix \(tnsmatrix.emor.ee/Default.aspx\)](http://tnsmatrix.emor.ee/Default.aspx).

13 Meediateenuste seadus (www.riigiteataja.ee/akt/106012011001).

14 Kultuuriministeerium. Meediateenuse osutamise load, väljaandmine ja taotlemine (www.kul.ee/index.php?path=0x60x86).

15 Eesti Rahvusringhäälingu seaduse §6 (www.riigiteataja.ee/akt/12786086).

16 Eesti Rahvusringhäälingu seaduse §31.

Ajakirjanikuks võib vormiliselt saada iga soovija, ajakirjanikuks on võimalik õppida kahes avalik-õiguslikus ülikoolis (Tartu Ülikoolis ja Tallinna Ülikoolis). Samas näitab praktika, et takistusi ajakirjanikuks saamisel ei teki ka erialaste teadmisteta isikutel. Kuni 04.01.2012 kehtis ka kutsestandard Teleajakirjanik III, hetkel ajakirjanduse valdkonnas kehtivaid kutsestandardeid ei ole. Siiski ei olnud standard ajakirjanikuks saamise eelduseks, vaid selle eesmärk oli tõendada ja võrrelda töötajate kutse kvalifikatsiooni. Standardi väljatöötajaks ja -andjaks oli Kutsekoda, mis on sõltumatu sihtasutus.

Vahendid (praktika)

Millisel määral on olemas mitmekesine ja sõltumatu meedia, mis esitab erinevaid seisukohti?

Tulemus: **75/100**

Üldiselt võib Eesti meediat hinnata sõltumatuks ja mitmekesiseks. Erasektori meedias teatud määral esineda võivat kallutatust või ühekülsust kompenseerib avalik-õiguslik meedia. Allpool väljatoodud probleemide ring on küll lai, ent mitte valdav; pealegi on olukord viimase 20 aasta jooksul enamasti tunduvalt paranenud.

Reporters Without Borders pressivabaduse indeksi 2011/12 järgi oli Eesti koos Hollandiga 3.–4. kohal.¹⁷ Freedom House'i pressivabaduse indeks oli 2011. a 18 (skaalal 0–100, kus 0 tähistab täielikku vabadust).¹⁸ Eesti meedias on küllaltki palju mitmesuguseid vaateid esindavaid meediakanaleid, ent mõnevõrra probleemne on sealjuures, et meedia on kontsentreerunud väikese omanike ringi kätte. Eesti meediamaaistikul tegutsevad põhiliselt kaks suurt meediakontserni, avalik-õiguslik ringhääling ning hulk väikesi väljaandjaid ja kanaleid. Erinevate meediakanalite seotus tekitab mõnikord olukorra, kus üht uudist käsitletakse ühekülselt ainult seetõttu, et üks meediakanal lihtsalt edastab samasse kontserni kuuluva teise väljaande uudist.¹⁹ Teiseks probleemiks on, et mõnd valdkonda kajastatakse valdavalt negatiivse poole peale kallutatult, kuna sellised uudised tunduvad paremini müüvat.²⁰

Eesti ajakirjandus kaldub pigem esindama parempoolseid vaateid, vasakpoolsete vaadete esindajatel on oma teemadega avalikkuse ette jõuda mõnevõrra raskem, ehkki võrreldes 1990. aastate algusega on olukord praegu tunduvalt parem.²¹ Tallinna kohalik ajaleht Pealinn on ise märkinud, et kuna Eesti meediamaaistikul vasakpoolne leht puudub, siis üritataksegi seda nišši täita.

¹⁷ en.rsrf.org/spip.php?page=classement&id_rubrique=1043

¹⁸ www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2011/estonia

¹⁹ Tammerk 16.06.2011.

²⁰ Harro-Loit 27.06.2011.

²¹ Kõuts-Klemm, Ragne; Raivo Suni 2009. Läbipaistvus Eesti ajakirjanduses. Tallinn.

Kohalike omavalitsuste väljaanded, kus ei tööta mitte ajakirjanikud, vaid ametnikud, ei täida enamasti meedia n-ö „vahikoera” rolli ega pea kinni ajakirjanduseetikast; nad ei saa oma tööandjaid kritiseerida, kui selleks ka tegelikult alust oleks, vaid edastavad seda, mida neil on kästud edastada, st ka poliitiliselt kallutatud materjali. Teisest küljest on neil väljaannetel siiski oluline roll teatud kohalike kogukondade jaoks.²² Probleeme tekitab asjaolu, et meediatarbijate jaoks ei pruugi olla selge, et tegemist ei ole erapooletute väljaannetega ning nad ei adu, et neile edastatakse kallutatud vaateid.

Liberaalse majandusmudeli domineerimine erakapitalil põhinevas ajakirjanduses võib ühe arvamuse kohaselt teatud mõttes isegi minna vastuollu ühiskonna vajaduste rahuldamisega, juhul kui kasumi maksimeerimiseks teeksid ajakirjanikud vaid seda, mis on kõige odavam ja/või toob sisse kõige rohkem tulu.²³ Sellisel juhul võiks valdavaks muutuda meelelahutus ja nn kollased uudised, kuna need „müüvad” rohkem, ent tagaplaanile jääks ühiskonda hariv ja teavitav materjal.²⁴ Tasakaalustavaks jõuks on rahvusringhääling, mis tõstatab ka neid teemasid (nt regionaalsed, väljaspool Tallinna) ja teeb saateid neile sihtrühmadele, millest kommertsmeedia ei ole huvitatud (nt puuetega inimesed või eakad). Sellegipoolest võiks öelda, et noored ja naised on võrreldes nende huvigruppide suurusega üpris alaesindatud.

Samuti on probleeme venekeelse meediaga; ehkki suurte meediaorganisatsioonide juures on ka venekeelsed väljundid, ei ole piisavalt inimressurssi, et toota piisavalt palju originaalmaterjali. Venekeelne elanikkond on pigem Venemaa meedia mõjuväljas ja saab ka eestikeelses meedias vähe sõna, v.a kui on tegemist mõne rahvusspetsiifilise teemaga.²⁵ Hinnanguliselt on venekeelset ajakirjandusel suuremad probleemid sõltumatusesega.²⁶ Ka Eesti venekeelset ajakirjandust käsitleval seminaril 2006. a toodi välja, et vene lehed Eestis on pigem parteilised, rahvuslik-patriootilised, okultsed jne.²⁷

Meedia on füüsiliselt hästi kättesaadav. Põhilised tele- ja raadiokanalid on vabalt ligipääsetavad, riik subsideerib paberväljaannete kojukannet maapiirkondades ja internetti

22 Tammerk 16.06.2011.

23 Harro-Loit 27.06.2011.

24 Ajakirjanike Liidu ja Euroopa Parlamendi Infobüroo Eestis korraldatud eesti- ja venekeelset meediat käsitleval seminaril nenditi (vt viidet märkuses 30), et just kommertslikkus on põhjus, miks Eesti Ekspress – üks peamisi uuriva ajakirjanduse viljelejaid – on nii edukas. Kirjutatakse sellest, mis lugejat tegelikult huvitab. See viitab seisukohale, et meediaturul tõrkeid ei esine. Samas on uuriv ajakirjandus oma olemuselt selline, mis sageli pakub ühtaegu väärtuslikku teadmist, ent ka skandaali või intriigi ja seetõttu võib olukord olla pisut teine kui nt kultuuri, päevapoliitika või teatud vähemuste probleemide käsitlemise puhul.

25 Tammerk 16.06.2011.

26 Kõuts-Klemm, Ragne; Raivo Suni 2009. Läbipaistvus Eesti ajakirjanduses. Tallinn.

27 Juurak, Raivo 2006. Eesti ja vene meediat. Kommentaar seminarile „Ajakirjanduse piirid Euroopas. Venekeelne ajakirjandus Eestis – selge pilt või segased suhted?“, 9.10.2006. (www.eal.ee/index.php?article_id=959&page=49&action=article&)

kasutab 76,5% 16–74-aastasest elanikkonnast.²⁸ Probleemiks on aga, et ajalehtede hind on tõusnud ning paberleht asendatakse online-meediaga (nt 2012. a jaanuaris oli enamiku suuremate ajalehtede tellijaskond võrreldes 2011. aastaga ca 3% vähenenud,²⁹ 2011. a alguses võrreldes 2010. aastaga aga lausa 15–18% vähenenud³⁰), mis on aga palju tabloidsem. Seetõttu ei tarbi inimesed enam piisavalt kvaliteetset ajakirjandust.³¹

Ka toimetuste ressursid on kriisiga vähenenud. Suuremates toimetustes on üldiselt olemas professionaalne ajakirjanduse oskusteave, ent oluline puudus on, et Eesti ajakirjandusel on väga vähe väliskorrespondente. Maakonna- jm väiksematel lehtedel jääb aga vajaka ka ajakirjanduslikest teadmistest.³² Samuti võib nii suurtes kui väikestes väljaannetes mõnikord tekkida probleeme spetsiifilisemate teemade käsitlemisega, kui toimetuses ei leidu selleks piisavalt kompetentsi – mõne valdkonna puhul on lisaks ajakirjanduslikule teadmisele vajalikud ka selle valdkonnaga seotud teadmised³³ (vt ka „Avalikkuse teavitamine riigivalitsemisest (praktika)”).

Sõltumatus (seadus)

Millisel määral on seadusega kindlustatud, et meedia tegevusse ei eksisteeri alusetut välist sekkumist?

Tulemus: **100/100**

Sõnavabadus on sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduses. Igaühel on õigus oma ideid, arvamusi, veendumusi jm infot vabalt levitada arvestusega, et see ei rikuks kellegi teise õigusi. Sõnavabadust võib seadusega piirata avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks, kuid tsensuuri Eestis ei ole.³⁴ Seega tuleneb eelnevast ka laimamise keeld. Samuti on põhiseaduse järgi igaühel õigus saada vabalt üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni.³⁵

Erasektori ja kohalike meediaväljaannete ülesseadmiseks trükkis ega veebis takistusi ei tehta, ringhäälinguks on vajalik eelpool mainitud tegevusluba, mida väljastab Kultuuriministeerium. Meediateenuste osutaja peab täitma tehnilisi tingimusi, mille sätestab Tehnilise

28 pub.stat.ee/px-web.2001/dialog/varval.asp?ma=IT32&ti=16%2D74%2DAASTASED+ARVUTI%2D+JA+INTERNET IKASUTAJAD+ISIKUTE+R%DCHMA+J%C4RGI&path=../database/Majandus/05Infotehnoloogia/04Infotehnoloogia_leibkonnas/&search=INTERNET&lang=2

29 Postimees. Enamiku suuremate lehtede tellijate arv on aastaga vähenenud. 04.01.2012. (www.postimees.ee/691722/enamiku-suuremate-lehtede-tellijate-arv-on-aastaga-vahenenud)

30 Koolielu. Suuremate ajalehtede lugejate arv on aastaga vähenenud 15–18 protsenti. 18.01.2011. (koolielu.ee/info/readnews/83741)

31 Tammerk 16.06.2011.

32 Tammerk 16.06.2011.

33 Harro-Loit 27.06.2011.

34 Eesti Vabariigi põhiseaduse §45 (www.riigiteataja.ee/akt/633949).

35 Eesti Vabariigi põhiseaduse §44.

Pigem tuleb ette juhtumeid, kus enesetsensuur kehtestatakse eetilistel kaalutlustel, isegi kui oleks võimalus avaldada väga intrigeeriv lugu. Näiteks võib tuua inimeste eraelu või laste hooldusõigusega seotud lood.⁴³

Ajakirjanike väljendusvabadus on tagatud ja ajakirjanikud ei pea sellega seoses hirmu tundma. Ajakirjandusvabadust rikkuvaid kuritegusid ei esine. Siiski on riik üritanud ajakirjanike vabadust piirata. 2010. a tekitas palju poleemikat nn allikakaitse seaduse eelnõu, milles nähti ohtu allikate anonüümsuse säilitamise õigusele. Seadus võeti lõpuks vastu algselt kavandatud erineval (ajakirjanikele sobivamal) kujul, ehkki sellegipoolest nähti selles ajakirjandusvabaduse piiramist.⁴⁴ Reaalselt ei ole aga Pressinõukogu endise esimehe hinnangul aasta jooksul seaduse kehtima hakkamisest seetõttu sisuliselt midagi muutunud.⁴⁵

Otseselt ei ole suurtel meediaväljaannetel poliitilise häälekandja staatust, ehkki aeg-ajalt on tajutav teatud kallutatus. Eesti väiksusest tulenevalt võivad olulist rolli mängida kontaktid, nt Postimees on seotud Reformierakonnaga läbi omaniku kohaliku esindaja ja esimehe sõprussuhte, mistõttu leht annab edasi väga suure osa erakonna ideedest. Kuid jällegi on probleem aastate jooksul aina kahanenud. Erakondadel on küll oma häälekandjad, kuid nende puhul on see staatus selgelt välja öeldud. Probleem on ka siin teravam munitsipaalmeedias, mille väljaanded esindavad tihtipeale vaid võimaloleva erakonna või koalitsiooni seisukohti.⁴⁶ Ning vastupidi: kriitikat nende kohta pigem ei avaldata.⁴⁷

Ligipääsu meediaväljaannetele ei piirata ja meediaväljaanded saavad end vabalt avalikkusele tutvustada. Tegevuslubade andmise protseduurid on selged ja läbipaistvad.⁴⁸ Küll aga jääb avalik-õigusliku ringhäälingu puhul väike küsimärk täieliku toimetusevabaduse osas sihtfinantseeringute abil rahastatavate programmide puhul – isegi kui toetuslepingutega on ERR-i toimetusevabadus tagatud, siis tegelikkuses on toetatud projekti toimetajal väga raske olla vajadusel piisavalt kriitiline toetava institutsiooni suhtes. Kuid just erinevate avalike fondide ja institutsioonide (ministeeriumid, sihtasutused jt) poolt jagatavatest sihtotstarbelistest projektitoetustest on ERR saadete jm sisu tootmisel osaliselt sõltuv.⁴⁹ Pigem võiks osa ministeeriumite tele- ja raadiosaadete tootmiseks mõeldud vahenditest olla lisatud rahvusringhäälingu eelarvele,⁵⁰ sest see vähendaks võimalikku finantseerijate poolset survet ERR-ile saadete sisu osas.

43 Harro-Loit 27.06.2011.

44 Tammerk 16.06.2011.

45 Taro, Igor 2012. „Valner: allikakaitse seadus pole seni midagi dramaatilist kaasa toonud”. ERR uudised 02.01.2012. (uudised.err.ee/index.php?06242427)

46 Tammerk 16.06.2011.

47 Harro-Loit 27.06.2011.

48 Tammerk 16.06.2011.

49 Eesti Rahvusringhääling. Eelarve 2012 (err.ee/files/ERR_EELARVE2012(20.12.2011).pdf)

50 Tankler, Lauri 2012. ETV ekraanile jõudvatest telesaadetest viiendikul dikteerib sisu riik oma parema arvanägemise järgi. 19.04.2012. (www.epl.ee/news/eesti/taismahus-etv-ekraanile-joudvatest-teleasaadetest-viindikul-dikteerib-sisu-riik-oma-parema-aranagemise-jargi.d?id=64274497)

Läbipaistvus (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, millega tagatakse läbipaistvus meedia tegemistes?

Tulemus: **75/100**

Nagu mis tahes ettevõtetal, tuleb ka meediaettevõtetal end registreerides Äriregistrile teatavaks teha omanike nimed. Kuid kohustuslik ei ole avaldada infot toimetuse liikmete või väljaande tegutsemispõhimõtete kohta. Erandiks on audiovisuaalmeedia või raadio-teenuse osutajad, kel tuleb seaduse järgi teha teatavaks enda nimi ja kontaktandmed ning vastutava toimetaja nimi ja kontaktandmed.⁵¹

Läbipaistvus (praktika)

Millisel määral on meedia tegevus praktikas läbipaistev?

Tulemus: **75/100**

Meediaväljaannete tegevus ei ole auditooriumi jaoks kuigi läbipaistev, seda eriti toimetuspoliitika osas. Kuigi Äriregistrist on igaühel võimalik teha (tasuline) päring meediaettevõtte omanike kohta, on omandisuhted meediaettevõtete vahel tihtipeale keerukad.

Suurte väljaannete/kanalite puhul on üldiselt siiski avalikkusele teada, millisele aktsiaseltsile või osahingule need kuuluvad ja kes on omanikud. Munitsipaalmeeia puhul pilt alati selge ei ole, kuna auditooriumile ei ole teada, millised omanikud on aktsiaseltsi taga, nt mõni kohalik ettevõtja või omavalitsuse juht.⁵² Avalikkusele ei ole teada ka see, millised otsused tulevad rahvusvahelises meediakontsernis kõige ülemiselt tasandilt ja millised Eesti üksusest (kohalikult tasandilt).^{53, 54}

Toimetuspoliitikat Eesti väljaanded üldiselt ei selgita ja auditoorium ei tea, millised on toimetuse põhimõtted ja miks väljaanne mingeid valikuid on teinud (nt kasutatud anonüümseid allikaid vms).⁵⁵ Ajakirjanike enda jaoks on toimetuse tegevus piisavalt läbipaistev, ent just tööpõhimõtete väljapoole teatavaks tegemine on puudulik.⁵⁶ Positiivne on see, et enamasti on meediaväljaannete ja -kanalite veebilehtedel olemas toimetuse liikmete nimed ja kontaktandmed.

⁵¹ Meediateenuste seaduse §16.

⁵² Tammerk 16.06.2011.

⁵³ Harro-Loit 27.06.2011.

⁵⁴ Kõuts-Klemm, Ragne; Raivo Suni 2009. Läbipaistvus Eesti ajakirjanduses. Tallinn.

⁵⁵ Tammerk 16.06.2011.

⁵⁶ Kõuts-Klemm, Ragne; Raivo Suni 2009. Läbipaistvus Eesti ajakirjanduses. Tallinn.

Vastutus (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, millega tagatakse, et meediaväljaanded on oma tegude eest vastutavad?

Tulemus: **75/100**

Televisiooni- ja raadioteenuse puhul on seadusega tagatud füüsilise või juriidilise isiku vastulause esitamise õigus, kui isiku õigusi on ebaõigete faktide esitamisega rikutud. Teenuse osutaja on kohustatud õigustatud vastulause oma väljaandes 20 päeva jooksul pärast vastulause esitamise kirjaliku avalduse saamist tasuta edastama.⁵⁷ Samuti on vastulause esitamise võimalust käsitletud Eesti ajakirjanduseetika koodeksis, mille kohaselt tuleks juhul, kui kedagi tõsiselt süüdistada, pakkuda talle kommentaari võimalust samas numbris või saates; ning esitatud vastulause tuleb avaldada viivitamata ja märgataval kujul, ilma et toimetis lisaks sellele hinnangulisi kommentaare. Samuti tuleb väärainformatsiooni ilmutumise korral avaldada parandus.⁵⁸ Silmas tuleb aga pidada, et ajakirjanduseetika koodeks ei ole õigusakt, mistõttu see on siduv vaid neile ajakirjanikele ning organisatsioonidele, kes ise on otsustanud koodeksit järgida. Seega ei ole trüki- ja internetimeedia puhul vastulause esitamise võimalus seadusega tagatud.

Ajakirjanduse eneseregulatsiooniorganina tegutseb Pressinõukogu, kuhu kuulub enamus Eesti meediakanaleid.⁵⁹ Pressinõukogu on Eesti Ajalehtede Liidu poolt loodud kohtuväline organ, mis lahendab kaebusi, toetudes heale ajakirjandustavale ja ajakirjanduseetika koodeksile.

Pressinõukogu koondab peale ajalehtede ka Eesti Rahvusringhäälingut, eratelekanaleid (TV3, Kanal2) ja Delfit. Kaebusi menetleb ka Avaliku Sõna Nõukogu, mis on sõltumatu analüüsikeskus, mis juhib tähelepanu meediaeetilistele probleemidele ja mentleb laekunud kaebusi.⁶⁰

Ombudsman on olemas ainult ERR-il. Ajakirjanduseetika nõuniku ülesanne on jälgida ERR-i tegevuse vastavust ajakirjanduse kutse-eetikale ja tavadele; vaadata läbi ERR-i saate või programmi sisu kohta esitatud vastulauseid ja vaidlustusi ning jälgida programmi tasakaalustatust.⁶¹

Avalikkusel on võimalik päevakajalistel teemadel mitmel moel arvamust avaldada. Mõningates tele- ja raadioprogrammides on inimestel võimalik helistada ja oma sei-

⁵⁷ Meediateenuste seaduse §20.

⁵⁸ www.eall.ee/eetikakoodeks.html

⁵⁹ www.eall.ee/pressinoukogu/index.html

⁶⁰ www.eesti.ee/est/teemad/kodanik/kodakondsus/inimoiguste_kaitse/sonavabadus

⁶¹ Eesti Rahvusringhäälingu seaduse §31.

sukohta avaldada. Trükipress võimaldab saada kirju arvamustoimetusele, ehkki ei ole garanteeritud nende arvamuste avaldamine. Kõige laialdasem on kommenteerimise võimalus internetimeedias, kus enamasti on võimalik iga artikli juures oma arvamust avaldada, seda üldiselt ka anonüümselt.

Vastutus (praktika)

Millisel määral saab meediaväljaandeid praktikas vastutavaks pidada?

Tulemus: **75/100**

Rahvusringhäälingu meediaombudsmani enda hinnangul lastakse tal oma seisukohad sekkumata välja öelda, isegi kui need on tegevjuhtkonna suhtes kriitilised.⁶² Kõrvaltvaatajale aga tundub, et organisatsiooni juhtimist ta üldiselt ei kritiseeri, kuna on siiski ise selle juhtkonna osa. Siiski võiks ombudsmanid olla ka teiste suuremate meediaväljaannete juures, nt suuremates päevalehtedes.⁶³

Pressinõukogu efektiivsuse kohta on erinevaid arvamusi. ERR-i eetikanõuniku hinnangul töötab see efektiivselt, kaebused lahendatakse üpris kiiresti ja tauniva otsuse korral on meediaväljaanne ise sunnitud ka selle otsuse avalikustama. Kuna seda kontrollitakse, siis kohustuse rikkumist praktiliselt ei esinegi.⁶⁴ Avaliku Sõna Nõukogu ühe liikme arvates on aga nii selle kui Pressinõukogu näol tegu formaalsete organisatsioonidega, millel ei ole otsest mõjuvõimu.⁶⁵ Üheks sagedasemaks kaebuste allikaks on see, et ajakirjandus ei ole mõlemale osapoolle sõna andnud. Pärast Pressinõukogu taunivat otsust enamasti sama väljaanne sama viga tükk aega ei tee.⁶⁶ Samuti uurivad lahenduse leidnud kaasuseid teiste väljaannete ajakirjanikud, kel on võimalik sellest tagasisidest õppida.⁶⁷ Valdavalt avaldatakse vastulaused ilma välise sekkumiseta. Kokkuvõttes võib järeldada, et ajakirjanduse eneseregulatsioon toimib suhteliselt hästi.

Lugejate tagasiside võimalusi kasutatakse üpris ohtralt. Kõige populaarsem on (anonüümne) veebis kommenteerimine. Samuti on populaarsed raadio- ja teleasaadetes helistamise võimalused.⁶⁸ Kõige selle juures aga kommenteerivad teadlased ja eksperdid erinevaid valdkondi küllaltki vähe ja nii võib küsitavaks jääda auditooriumilt saadava tagasiside pädevus ja kriitilisus.

62 Tammerk 16.06.2011.

63 Harro-Loit 27.06.2011.

64 Tammerk 16.06.2011.

65 Kõuts-Klemm, Ragne; Raivo Suni 2009. Läbipaistvus Eesti ajakirjanduses. Tallinn.

66 Tammerk 16.06.2011.

67 Harro-Loit 27.06.2011.

68 Tammerk 16.06.2011.

Eksliku informatsiooni parandamise praktika varieerub sõltuvalt väljaandest. Näiteks ERR parandab tuvastatud vea esimesel võimalusel: kas järgmises saates või veebiportaali puhul niipea, kui võimalik. Erasektori meediaväljaannete puhul on ette tulnud sedagi, et keeldutakse viga parandamast, ning sel juhul jõuab asi üldiselt Pressinõukokku, mille tauniva otsuse korral on väljaanne ikkagi lõpuks sunnitud vea parandama.⁶⁹

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed (seadus)

Millisel määral on olemas sätted, millega tagatakse meedia valdkonna töötajate ausus?

Tulemus: **75/100**

Eesti ajakirjanduseetika koodeksist on kohustatud kinni pidama Eesti Ajalehtede Liidu liikmed.⁷⁰ Nende hulka kuuluvad kõik tähtsamad päeva- ja nädalalehed, lisaks hulk väiksemaid lehti, sh maakonnalehed.⁷¹ Lisaks neile on eetikakodeksiga läbi Pressinõukogu seotud Delfi, Rahvusringhääling, Kanal2, TV3 ja raadio Kuku;⁷² ning läbi Avaliku Sõna Nõukogu Ajakirjanike Liidu liikmed.⁷³ MTÜ Korruptsioonivaba Eesti koduleheküljelt leiab lisaks ka „Ajakirjaniku huvide konflikti käsiraamatu”, mis ei ole küll siduv, kuid mis on abiks hea tava järgimisel.⁷⁴

Rahvusringhäälingul on eraldi ajakirjanduseetika nõunik ning Hea Tava ehk põhimõtted, millest lähtuvad kõik ERR-i töötajad.⁷⁵ Eraldi eetikakodeks on ka ajalehel Äripäev.⁷⁶ Teistel Eesti suurematel meediaväljaannetel eraldi eetikakodekseid või -komiteesid ei ole.

Seega üldiselt on mehhanismid meediatöötajate aususe tagamiseks eetikakodeksi näol olemas, ehkki eetikakomiteed organisatsioonides kuigi levinud ei ole ja selles osas on veel arenguruumi.

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed (praktika)

Millisel määral on praktikas tagatud meedia valdkonna töötajate ausus?

Tulemus: **75/100**

Ajakirjanikud peavad eetikakodeksist üldiselt hästi kinni. Kodeksile on küll alla kirjutatud katusorganisatsioonide tasemel, ent kodeksit tunnustatakse üldiselt ka

⁶⁹ Tammerk 16.06.2011.

⁷⁰ www.eall.ee/mis_on.html

⁷¹ www.eall.ee/eall_liikmed.html

⁷² www.eall.ee/pressinoukogu/index.html

⁷³ www.asn.org.ee/mis_on_asn.html

⁷⁴ transparency.ee/cm/kasiraamat

⁷⁵ www.err.ee/sisu.aspx?s=24&a=770

⁷⁶ www.aripeev.ee/mod/static.pl?leht_id=3568&fname=ap_eetikakodeks.html

väljaspool neid. Esineb küll ka rikkumisi, kuid need tulenevad enamasti teadmatusest, vähem pahatahtlikkusest. Eetikateemalisi koolitusi või seminare toimub vähe (nt Korruptsioonivaba Eesti meediaprojekti raames ning eetikanõuniku poolt rahvusringhäälingu ajakirjanikele).⁷⁷ Ülikoolis õpetatakse praegu nn väärtuste selitamist ajakirjanikule eriala omandamise käigus, mistõttu nooremal põlvkonnal on paremad eeldused eetiliste probleemide kriitiliseks hindamiseks, mis nõuab nii õppimist kui töökogemust⁷⁸ (esimesed erialased kogemused saavad ajakirjandustudengid õppekavades sisalduvate praktikate käigus). Eneseregulatsiooni näevad paljud ajakirjanikud ühe peamise korruptsiooniriski maandava mehhanismina. See tähendab, et neil on piisavalt teadmisi ajakirjanduse eetiliste põhimõistete kohta, nad ise taunivad korruptsiooni, on olemas selged reeglistikud korruptsiooni äratundmiseks ning sellele reageerimiseks ja neil teemadel toimub ajakirjanikkonnas ka omavaheline arutelu.⁷⁹

Juhtumeid, kus ajakirjanik kuritarvitaks oma positsiooni või laseks end „ära osta”, eriti ei esine, või kui ka esineb, siis on need piisavalt väikesed või varjatud, et mitte avalikkuse ette jõuda. Ajakirjanikud ise tunnevad, et enamasti tuleb korruptiivsus välja ning see kahjustab kogu toimetuse ja isegi ajakirjaniku kui kutse mainet.⁸⁰ Üldiselt arvestatakse lugude koostamisel kõikide osapoolte arvamusega, ehkki mõnikord on ajakirjanik ka selgelt poole valinud ning kajastab olukorda vastavalt sellele.⁸¹ Ka tuleb ette, et ajakirjanik on lihtsalt teinud ruttakaid järeldusi või on tal mingi probleemi käigus mõni osapool üldse tuvastamata jäänud.⁸²

Problemaatiline on, et kuigi Eesti Ajakirjanike Liit peaks ühtlasi olema ka ametiühingu eest, jääb rõhk ikkagi loomeliiduks olemisele. Ametiühing on nõrk ja seetõttu ei ole ka ajakirjaniku autonoomsus hästi kaitstud.^{83, 84}

Korruptsioonijuhtumite uurimine ja paljastamine

Kui aktiivne ja tõhus on meedia korruptsioonijuhtumite uurimisel ja paljastamisel?

Tulemus: **50/100**

Uuriva ajakirjanduse osakaal meedias ei ole väga suur. Enim tegelevad sellega Äripäev, Eesti Ekspress ja ETV saade „Pealtnägija”.⁸⁵ Nt 2008. a jooksul kajastas Eesti korrupt-

⁷⁷ Tammerk 16.06.2011.

⁷⁸ Harro-Loit 27.06.2011.

⁷⁹ Kõuts-Klemm, Ragne; Raivo Suni 2009. Läbipaistvus Eesti ajakirjanduses. Tallinn.

⁸⁰ Kõuts-Klemm, Ragne; Raivo Suni 2009. Läbipaistvus Eesti ajakirjanduses. Tallinn. (transparency.ee/cm/files/labipaistvus_eesti_ajakirjanduses.pdf)

⁸¹ Tammerk 16.06.2011.

⁸² Harro-Loit 27.06.2011.

⁸³ Harro-Loit 27.06.2011.

⁸⁴ Kõuts-Klemm, Ragne; Raivo Suni 2009. Läbipaistvus Eesti ajakirjanduses. Tallinn.

⁸⁵ Tammerk 16.06.2011.

sioonijuhtumeid kõige enam Äripäev.⁸⁶ Uuriva ajakirjanduse vähesuse põhjuseks on ressursipuudus nii finantsilises kui teadmiste mõttes.

Suurem osa kajastatud korruptsioonijuhtumitest on aset leidnud poliitikas, millega seondub ettevõtluse ja äri valdkond. Sootuks vähem käsitletakse korruptsiooni õigus-süsteemis, ametkondades, riigiettevõtetes ja massimeedias.⁸⁷ Reeglina ajakirjandus korruptsioonijuhtumeid ise välja ei too, kuna nende uurimiseks ja jälgimiseks puudub piisav ressurss. Korruptsioonijuhtumite paljastamine toimub enamasti koostöös riiklike uurimisasutustega. On avaldatud kahtlusi, et uurimisorganid n-ö kasutavad ajakirjandust ära, lekitades neile loo enne, kui uurimine on jõudnud kohtusse. Küll aga on ajakirjanduse poolt avalikkuse ette toodud huvide konflikti või ebaeetilise käitumise puhul uurimisorganid uurimise algatanud.⁸⁸

ROLL

Avalikkuse teavitamine korruptsioonist ja selle mõjust

Kuivõrd aktiivne ja tõhus on meedia avalikkuse teavitamisel korruptsioonist ja selle mõjust riigis?

Tulemus: **75/100**

Kuigi avalikkuse teavitamisel korruptsioonist on meedia üpris aktiivne ja tõhus, ei ole sellega seotud uurimistöö süstemaatiline. Korruptsioonijuhtumite avalikustamine on seega teatud mõttes juhuslik, kuid see-eest on avaldatavad lood hea kvaliteediga.

Hoolimata uuriva ajakirjanduse suhteliselt väikesest osakaalust on ajakirjandusel oluline roll avalikkuse teadlikkuse tõstmisel väärkäitumise suhtes. Ühiskonna arusaam korruptsiooni olemusest kujuneb suuresti ajakirjanduses korruptiivsete sündmuste kajastamise toel, sh ajakirjanduse enda korruptiivsus.⁸⁹ Info huvide konflikti või ebaeetilise käitumise kohta tehakse avalikuks ning aidatakse ühiskonnas kujundada selle suhtes taunivat hoiakut. See kõik on aga juhtumipõhine, konkreetselt korruptsioonivastaseid programme meediaorganisatsioonidel ei ole.⁹⁰

Samuti peetakse oluliseks avalikkuse harimist meedia ja korruptsiooni teemadel. See hõlmab auditooriumi teadlikkuse tõstmist ajakirjanduse toimimise põhimõtetest, et oleks selge, millised materjalid on toimetusklikud ja millised reklaam. Praegu ei ole see meediatarbivate jaoks alati selge.⁹¹

86 Kõuts-Klemm, Ragne; Raivo Suni 2009. Läbipaistvus Eesti ajakirjanduses. Tallinn.

87 Kõuts-Klemm, Ragne; Raivo Suni 2009. Läbipaistvus Eesti ajakirjanduses. Tallinn.

88 Tammerk 16.06.2011.

89 Kõuts-Klemm, Ragne; Raivo Suni 2009. Läbipaistvus Eesti ajakirjanduses. Tallinn.

90 Tammerk 16.06.2011.

91 Kõuts-Klemm, Ragne; Raivo Suni 2009. Läbipaistvus Eesti ajakirjanduses. Tallinn.

Avalikkuse teavitamine riigivalitsemisest

Kuivõrd aktiivne ja tõhus on meedia avalikkuse teavitamisel valitsuse jt riigiorganite tegevusest?

Tulemus: **75/100**

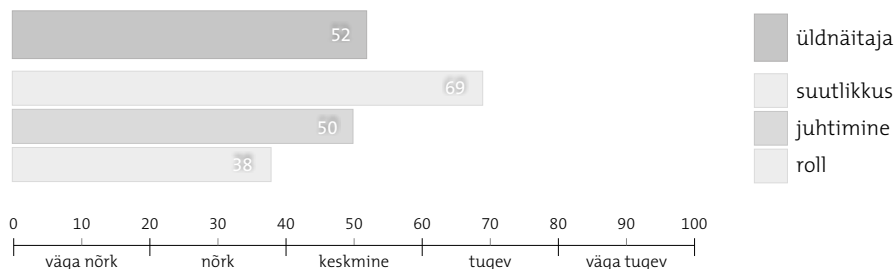
Meedia küll kajastab riiklike institutsioonide tegevust üpris palju, ent pigem ebaoproportsionaalselt: teatud detaile kajastatakse võimsalt, ent suurt pilti mitte. On riigiorganeid, mille tegevusest informeeritakse avalikkust väheses mahus (Riigikogu, Riigikohus). Süstemaatiliselt kajastab näiteks Riigikogu tegevust vaid Rahvusringhääling, kommertsväljaanded pigem meelelahutuslike või skandaalsete juhtumite või väga suurte teemade puhul.⁹² Kuigi kõige olulisemaid asju seoses riigivalitsemisega kajastatakse, jääb puudu selgitustest, kuidas riik toimib ja miks on tehtud üks või teine otsus.⁹³

Probleemiks võib olla ka see, et mõned teemad on nii keerulised, et ajakirjanikud ei oska või pole neil võimalik sellele piisavalt pühenduda, et põhilised aspektid uudisformaadis edasi anda. Üks selline valdkond ongi õigusloome – näiteks 2010. a jõustunud perekonnaseadus oli piisavalt keeruline tõlgendada, nii et kokkuvõttes jäi see suhteliselt alakajastatuks. Sama võib öelda finantsvaldkonna kohta – ajakirjanikud ei ole sageli võimelised ekspertide erialaspetsiifilist keelt laiemale avalikkusele mõistetaval kujul uudisena edastama.⁹⁴

⁹² Tammerk 16.06.2011.

⁹³ Tammerk 16.06.2011.

⁹⁴ Harro-Loit 27.06.2011.



Kokkuvõte

Kodanikuühiskonna toimimisega seonduvad järgmised põhilised probleemid:

- rahastamise jätkusuutmatuse ning valitsuse toetustest sõltumise tõttu on tekkinud projektipõhine tsükel, kus kodanikuühiskonna organisatsioonid keskenduvad pikaajalise strateegilise planeerimise asemel peamiselt lühiajalisele perspektiivile (toetuste taotlemine ja projektide teostamine). Sellega võib kaasneda suurem sõltuvus rahastajatest, kelleks on sageli (kohalik või kesk-) valitsus. Kuigi siiani ei ole olnud näiteid, kus valitsus oleks kodanikuühiskonna organisatsioonide tegevusse põhjendamatult sekkunud, kardetakse selle juhtumist, kuna rahastamine sõltub konkreetsetest ministeeriumitest. Teine rahastamise aspekt, mida tuleks tõhustada, on tulumaksusoodustusega kodanikuühiskonna organisatsioonide nimekirj, mida tuleks põhjalikult analüüsida ja kontrollida;
- rahastamise jätkusuutmatust tekitab probleeme ka kodanikuühiskonna organisatsioonide üldise ja kvalifitseeritud tööjõu värbamise suutlikkuse seisukohast. Nimetatud kaks küsimust võivad vähendada kodanikuühiskonna organisatsioonide suutlikkust osaleda aktiivselt poliitilistes aruteludes ja sealhulgas ka korruptsioonivastases tegevuses. Seda probleemi suurendab ka kodanikuühiskonna organisatsioonide üldine suurus ning juhikeskne lähenemine mittetulundusühingute juhtimisel. Madalat (haldus)suutlikkust on näha ka läbipaistvusega seonduvates küsimustes: dokumente ja otsuseid avalikustavad pigem vanemad ja suuremad kodanikuühiskonna organisatsioonid;
- kodanikuühiskonna organisatsioonide osalemine korruptsioonivastases tegevuses ning aususe ja eetiliseuse tõstmisele suunatud poliitika kujundamises on pigem nõrk. Kuigi kodanikuühiskonna organisatsioonidel on olemas oma eetikakoodeks, esineb teadlikkuse ja rakendusmehhanismide osas arvestatavaid puudujääke. Lisaks ei ole üldine huvi korruptsioonivastaste ja eetikaküsimuste suhtes kuigi suur, seda

nii kodanikuühiskonnas kui ka ühiskonnas ja valitsussfäärides üldiselt. Kuigi on huvirühmi, kes eetikaküsimustega oma organisatsiooni ja poliitikavaldkonna raames tegelevad, on vaid üks kodanikuühiskonna organisatsioon (Korruptsioonivaba Eesti), kes tegeleb aktiivselt korruptsioonivastase võitlusega, ja üks, kes tegeleb pigem eetikaküsimustega (Tartu Ülikooli Eetikakeskus).

Struktuur ja organisatsioon

Seaduse järgi hõlmab kolmas sektor registrisse kantud mittetulundusühinguid¹ (k.a kirikud ja usulised ühendused² ning erakonnad³) ja sihtasutusi⁴ ning registreerimata seltsinguid.⁵ 2011. aasta juunikuus eksisteeris 31 893 mittetulundusühingut ja 856 sihtasutust, kokku 32 749 registreeritud organisatsiooni.⁶ Seltsingute arv on teadmata. Samuti ei ole teada, kui suur hulk nendest organisatsioonidest on tegelikult aktiivsed. Eesti Maksu- ja Tolliameti 2009. aasta andmetel esitasid majandusaasta aruanded 21 000 mittetulundusühingut (MTÜ) ja 570 sihtasutust (SA); sel ajal oli registreeritud vastavalt 29 108 ja 815 organisatsiooni ning seega võib järeldada, et neist umbes 8300 olid mitteaktiivsed. 2010. aastal oli MTÜ-de ja sihtasutuste käive ligikaudu 408 miljonit eurot (umbes 2,8% SKP-st).⁷ Euroopa vabatahtliku töö kohta 2010. aastal teostatud uuringus järeldati, et vabatahtliku töö tase on Eestis keskmine/kõrge⁸ – 27 % eestlastest on viimase aasta jooksul osalenud vabatahtlikus tegevuses.⁹

2002. aastal võttis Riigikogu vastu Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsiooni (EKAK),¹⁰ mis lõi aluse süstemaatiliseks tegevuseks ja sätestas põhiväärtused (osalus, partnerlus, austus, vastutus, sõltumatus, jätkusuutlik areng jne). Selle kontseptsiooni vastuvõtmise tulemusel on koostatud mitmeid tegevuskavasid ja dokumente, sealhulgas „Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014” (KÜA)¹¹ ja selle rakendusplaan. KÜA sätestab mitmed eesmärgid kodaniku sotsiaalsetes protsessides osalemise, mittetulundusühingute suutlikkuse, avaliku ja mittetulundussektori koostöö jms kohta.

1 Mittetulundusühingute seadus.

2 Kirikute ja koguduste seadus.

3 Erakonnaseaduse § 1.

4 Sihtasutuste seadus.

5 Võlaõigusseadus.

6 Eesti registrite ja infosüsteemide keskus. www.rik.ee

7 Statistikaameti ning Maksu- ja Tolliameti andmed.

8 GHK 2010. „Volunteering the European Union”. ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1018_en.pdf, lk 58–60.

9 Järelduse aluseks olevad andmed koguti 2009. aasta Praxise ja EMORi teostatud ja 500 näitel põhineva uuringuga („Vabatahtlikus tegevuses osalemine Eestis”), mis ei esinda statistiliselt kogu Eestit.

10 www.ngo.ee/ekak

11 Vabariigi Valitsuse 2011. aasta 10. veebruari korraldus nr 48 „Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014”. valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/siseministeerium/kodanikuühiskonna%20arengukava%202011-2014.pdf

Hindamine

Vahendid (seadus)

Millisel määral loob õiguslik raamistik kodanikuühiskonna tegevuseks soodsa keskkonna?

Tulemus: **75/100**

Eestis on mittetulundusühingutesse koondumine ja nende asutamine igapäevase põhiseaduslik õigus.¹² MTÜ-de ja SA-de asutamise õigus on nii füüsilistel kui ka juriidilistel isikutel ning riigil ja kohalikel omavalitsustel. Asutamise protsessi reguleerivad mitu konkreetset seadust, sealhulgas mittetulundusühingute seadus, sihtasutuste seadus, kirikute ja koguduste seadus, erakonnaseadus. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste asutamise protsess on lihtne ja odav: nõutud dokumentide hulka kuuluvad asutamisotsus ja põhikiri, kontaktandmed, sihtasutuste puhul ka panga teatis ja muud seaduses sätestatud dokumendid.¹³ Alates 2007. aastast saab MTÜ registreerida ka interneti teel. Sihtasutuste registreerimisel seda võimalust aga ei ole.

Seadustega sätestatakse, et organisatsiooni võib registreerimata jätta seaduse nõuetele mittevastavate dokumentide esitamise korral, sihtasutuste puhul ka siis, kui avaldus esitatakse enam kui aasta pärast sihtasutuse asutamise otsuse tegemist. Registreerimisest keeldumise korral tuleb avalduse tagasilükkamist põhjendada.¹⁴ Kuna mittetulundusühingud registreeritakse kandemäärusega, võib registrist kustutamise või registreerimisest keeldumise vaidlustada tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel¹⁵. Kui MTÜ jääb registreerimata, võivad seda asutada soovinud isikud tegutseda seltsinguna, mida ei pea ametlikult registreerima.

Puuduvad õigusaktid, mis keelaksid MTÜ-del ja sihtasutustel valitsust kritiseerida. Põhiseadus sätestab piirangud ainult poolsõjalistele ja relvi valdavatele organisatsioonidele ning keelab MTÜ-d, kelle eesmärgid on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus karistusseadustikuga.¹⁶ Seega võib öelda, et MTÜ-de eestkostetegevuse ja registreerimise osas ebamõistlikud piirangud puuduvad.

Vabariigil on võimalik taotleda tulumaksusoodustusega organisatsioonide nimekirja pääsemist. Tulumaksuseaduse kohaselt antakse tulumaksusoodustus nendele MTÜ-dele ja sihtasutustele, kes on kantud Vabariigi Valitsuse korraldusega kinnitatud nimekirja.

¹² Eesti Vabariigi põhiseaduse § 48.

¹³ Mittetulundusühingute seaduse § 8; sihtasutuste seaduse § 11.

¹⁴ Mittetulundusühingute seaduse § 9; sihtasutuste seaduse § 12.

¹⁵ Tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 599.

¹⁶ Eesti Vabariigi põhiseaduse § 48.

Need organisatsioonid peavad tegutsema avalikes huvides, olema heategevuslikud ega tohi jagada materiaalseid hüvesid oma asutajale, liikmele, juhtimis- või kontrollorgani liikmele ega annetajale.¹⁷ Nimekirja kantud ühendus on teatud ulatuses vabastatud tulumaksu maksmisest põhikirjaliste eesmärkide täitmiseks saadud kingitustelt ja annetuselt, külastele ja äripartneritele osutatud teenustega seotud maksetelt jne.¹⁸ 2011. aasta jaanuarikuus heakskiidetud nimekirja kuulub 2227 organisatsiooni,¹⁹ mida on vähem kui 7% kõikidest organisatsioonidest. Valitsus ja kodanikuühiskonna organisatsioonid on aastaid arutanud seaduses sätestatud heategevuslikkuse ja avalikes huvides tegutsemise klauslite tõlgendamist,²⁰ kuna erinevalt paljudest vabaihendustest tõlgendavad maksuametnikud heategevuslikkuse aspekti kitsalt ning mõistavad seda millegi tasuta tegemise või pakkumisena. Kodanikuühiskonna arengukavas märgitakse, et MTÜ-sid ja sihtasutusi ei kanta nimekirja järjekindlalt ning selle tulemusena on nimekirjas organisatsioonid, mis ei peaks seal olema, ning välja jäetud eestkoste, kodanikuhariduse ja avalike teenuste osutamisega tegelevad organisatsioonid.²¹ Uues koalitsioonileppes lubatakse seda probleemi analüüsida.²² Hiljuti võttis sellel teemal sõna ka regionaalminister Siim Kiisler, kes tegi rahandusministri kümme ettepanekut tulumaksuseaduse muutmiseks, et hõlbustada vabaihenduste pääsemist eelpool mainitud nimekirja.²³

Ka käibemaksu osas on olemas väiksed soodustused: käibemaksukohustuslasena peab end registreerima iga juriidiline isik, kelle käive on suurem kui 16 000 eurot, väiksema käibega organisatsioonid on seega käibemaksust vabastatud.²⁴ See vabastus ei kehti aga üksnes kodanikuühiskonna organisatsioonidele, vaid ka ettevõtetele.

Ühegi mittetulundusühingu põhieesmärgiks ei või olla majandustegevuse kaudu tulu saamine, isegi kui seda tulu kasutatakse teiste põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks.²⁵ Vabatahtlik tegevus ei ole juriidiliselt määratletud ning seega ei ole seonduvad piirangud ja soodustused (nt maksuseadustes) selged.²⁶ Teised kodanikuühiskonna organisatsioonidega seonduvad probleemid on (eelkõige seltsinguid käsitleva) teabe ja teabe kogumise puudumine ning küsimus, kas kodanikuühiskonna organisatsioonidel peaks olema populaarkaebuste esitamise õigus.²⁷

17 Tulumaksuseaduse § 11.

18 Tulumaksuseaduse § 49.

19 Sealhulgas 1655 MTÜ-d ja sihtasutust ning 572 usulist ühendust.

20 „Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014”, lk 11; Laius 04.05.2011, Kübar 05.05.2011.

21 „Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014”, lk 11; „Vabaihenduste manifest”, lk 3. www.ngo.ee/manifest11-tekst

22 „Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Eesti Reformierakonna valitsusliidu programm”, lk 52. valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/uudised/taustamaterjalid/Valitsusliit%20L.pdf

23 Tulumaksuseaduse parandusettepanekud. www.ngo.ee/sites/default/files/Tulumaksuseaduse%20parandusettepanekud.pdf

24 Käibemaksuseaduse § 19.

25 Mittetulundusühingute seaduse § 1.

26 „Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007–2010. 2009. aasta rakendusplaan täitmise aruanne”, lk 11–12, www.siseministeerium.ee/public/KATA_rkpl_2009_aruanne_.pdf

27 Nt on populaarkaebuse esitamise õigus keskkonnaasjades (HKMS § 292) ning planeeringute vaidlustamisel (PlanS § 26).

Vahendid (praktika)

Millisel määral on kodanikuühiskonna organisatsioonidel olemas piisavad rahalised vahendid ja töötajad, et tõhusalt tegutseda?

Tulemus: **50/100**

Üldiselt on Eesti kodanikuühiskonda rahvusvahelistes indeksites hinnatud positiivselt. USAIDi valitsusväliste organisatsioonide jätkusuutlikkuse indeks annab Eestile 2,0²⁸ punkti (parim tulemus Kesk- ja Ida-Euroopa piirkonnas), madalaimad tulemused antakse Eestile aga kodanikuühenduste organisatsioonilise suutlikkuse ja rahalise jätkusuutlikkuse eest ning kõrgeimad infrastruktuuri ja õigusliku keskkonna eest.²⁹ Eesti tulemus Freedomhouse'i raporti järgi on 2008. aastast alates olnud sama – 1,75,³⁰ kuuludes piirkonna kõrgeimate tulemuste hulka – ning püsis muutumatuna ka 2011. aastal.³¹

2010. aasta aprillis, kui kodanikuühiskonna arengut Riigikogus arutati, märkis regionaalminister, et valitsuse rahaline toetus kodanikuühiskonna organisatsioonidele ei põhine selgetel prioriteetidel, teatud valdkonnad saavad samaaegselt toetust eri valitsusallikatest, valitsusasutustel puudub ühine ja selge arusaam kodanikuühiskonna organisatsioonide rahastamisest ning rahastamisel ei arvestata suutlikkuse ja mõjuga seonduvaid küsimusi. Ühtlasi on kodanikuühiskonna organisatsioonidel raske leida erasektori rahastajaid. Seda seisukohta on toetanud ka Eesti mittetulundusühingute ja sihtasutuste liidu juht, öeldes, et „praegu on just avalikult sektorilt rahastamise taotlemine valitsev mõtteviis“. Ei ole välja kujunenud piisavalt eraalgatuslikke toetusfonde ning annetamine ei ole levinud. Vähene osakaal vabaihenduste eelarvetest moodustav omatulu teenimine ning ei vaevuta kehtestama liikmemakse liikmetele.

Viimastel aastatel on kodanikuühiskonna organisatsioonide rahastamise osas esitatud mitu uut (peamiselt valitsuselt tulevat) algatust. 2008. aasta veebruarikuus asutati Kodanikuühiskonna Sihtkapital, mille peamine ülesanne on kodanikuühenduste tegevussuutlikkuse tõstmine ning mis jaotab riigieelarvelisi eraldisi; 2009. aastal võeti vastu poliitikadokument, mis käsitles avaliku sektori eraldiste jaotamist kodanikuühiskonna organisatsioonidele, ja selle rakendusprogramm.³² Samuti peaks teatavat selgust rahasta-

²⁸ 7 punkti skaalal, kus 1 on kõrgeim tulemus.

²⁹ USAID „2009 NGO sustainability index scores“.

www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2009/ngosi_scores.pdf

³⁰ 7 punkti skaalal, kus 1 on kõrgeim tulemus.

³¹ FreedomHouse 2011. „Country Report: Estonia 2011“.

freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2011&country=8035

³² Kodanikuühenduste riigieelarvelise rahastamise korraldamise kontseptsioon (2009). Siseministeerium.

www.siseministeerium.ee/public/Rahkon_260309.pdf

mispõhimõtetesse tooma 2011. aastal algatatud uus kodanikuühenduste riikliku rahastamise korrastamise programm³³.

Lisaks riigieelarvest eraldatavatele toetustele on olemas ka teised võimalikud rahastajad, sealhulgas ELi struktuurifondid, Avatud Eesti Fond, Eesti Kultuurkapital, Hasartmängumaksu Nõukogu, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse kohaliku omaalgatuse programm jne. Kodanikuühiskonna organisatsioonid saavad valitsuse toetusi ka neile delegeeritud avalike teenuste osutamise eest, eelkõige osutavad nad teenuseid sellistes valdkondades, nagu sport, sotsiaalteenused ja kultuur. Lepingud teenuste osutamiseks on aga tavaliselt suhteliselt lühiajalised ja sellest tulenev stabiilsuse puudumine võib kodanikuühiskonna organisatsioonide jätkusuutlikkust ohustada.³⁴

2009./2010. aasta uuringu³⁵ tulemused näitavad, et umbes pooled kodanikuühiskonna organisatsioonid sõltuvad kolmest või enamast sissetulekuallikast: sihtasutused saavad tulu peamiselt ettevõtlustegevusest, valitsuse toetustest ning eraisikutelt ja -ettevõtelt; mittetulundusühingud liikmemaksudest, kohaliku omavalitsuse ja riigi toetustest ning ettevõtlustegevusest. Nimetatud uuringus leitakse, et organisatsioonide finantseerimiseks kasutatakse eri allikaid, kuid kahjuks puuduvad andmed erinevatest allikatest saadava finantseeringu proportsioonide osas. Samuti võib Maksu- ja Tolliameti andmetele tuginedes nentida, et tulumaksusoodustusega organisatsioonide nimekirja kuuluvate kodanikuühenduste ettevõtlustulu on märkimisväärselt vähenenud (70% vahemikus 2007–2009) ning liikmemaksudest ja toetustest saadav tulu suurenenud.

Kodanikuühiskonna rahalist jätkusuutlikkust hinnates võib intervjuude analüüsile tuginedes väita, et erinevaid toetusi pakutakse piisavalt, kuid küsitav on kodanikuühenduste suutlikkus neid toetusi taotleda ja kasutada. Peamiselt piirab kodanikuühiskonna organisatsioonide suutlikkust toetuste leidmisel ja nende taotlemisel (see hõlmab ka oma ideede müümist ettevõtetele) ning projektijuhtimisel (eelarve koostamine, teostamine, aruandlus) töötajate pädevus.³⁶

Eesti kodanikuühiskonna organisatsioonid on enamasti noored, väikese liikmeskonnaga ja keskmiselt kahe töötajaga. Maksu- ja Tolliameti andmetel on palgaliste töötajatega kodanikuühiskonna organisatsioonide arv viimastel aastatel mõnevõrra kasvanud, kuid nende osakaal ja töötajate keskmine arv on langenud. Üllatavalt ei ole mittetulundusühingutes keskmine palk majanduslanguse ajal vähenenud, samas kui sihtasutustes on palga

33 Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise konseptsiooni rakendusprogramm 2010–2013. Vt www.siseministeerium.ee/rahkon

34 Praxis (2009). „Kohaliku omavalitsuse üksuste teenuste lepinguline delegerimine kodanikeühendustele”. SA Poliitikauringute keskus Praxis. www.siseministeerium.ee/public/SIMDEL_raport.pdf

35 Kodanikeühiskonna uurimis- ja arenduskeskus, Tallinna Ülikool. www.siseministeerium.ee/public/KUAK2010_institutsionaliseerumine.pdf

36 Laius 04.05.2011, Mänd 06.05.2011.

vähennemist selgelt märgata. Eesti Statistikaameti andmetel on mittetulundusühingutes töötavate inimeste osakaal tõusnud (5,3%-lt 2008. aastal 6%-le 2010. aastal), kuid statistika ei näita, kas arvestatakse täis- või osalise tööajaga töötajaid. Lisaks on suur osa mittetulundusühingute töötajatest hõivatud korteriühistutes, kuna korteriühistud on juriidiliselt vormilt MTÜ-d.

Võrreldes MTÜ-dega on sihtasutustel tihti paremad värbamisvõimalused, kuna nad on sageli suuremad ja nende rahastamine on stabiilsem.

Kui sihtasutuste puhul on palgaliste töötajate kasutamine peamiselt seotud organisatsiooni sissetulekuga, siis MTÜ-de puhul näitab palgaliste töötajate kasutamine organisatsiooni professionaliseerumist ja võimekust leida rahalisi vahendeid. Eesti kodanikuühiskonna organisatsioonide projektipõhine olemus on viinud olukorrani, kus suuremat osa töötajatest saab käsitleda kui projektikirjutajaid ja projektijuhte.³⁷ Organisatsioonilise juhtimise (juhatuse, nõukogu) tasandil on töö tasustamine pigem erand kui reegel – üle 90% MTÜ-dest ja sihtasutustest ei tasusta oma juhtkonna liikmeid. MTÜ-de puhul võib sellega aga kaasneda kvalifitseeritud töötajate leidmise probleem, kuna juhtkond on tavaliselt organisatsiooni igapäevasesse juhtimisse aktiivselt kaasatud. Töökoormuse ja halduskohustuste täitmiseks kuluva aja suurenemine ning rahastamise ja töötajate arvu vähenemine³⁸ seab kahtluse alla kodanikuühiskonna organisatsioonide võimekuse saavutada nende eesmärgid. Majanduslangus on aga kodanikuühiskonna liikmelisusele ja võimele kasutada vabatahtlike mõjunud positiivselt – 2009. aasta uuringu³⁹ tulemused näitavad, et vabatahtlike arv on tõusnud umbes kolmandikus ja liikmete arv umbes pooles organisatsioonidest.

Sõltumatus (seadus)

Millisel määral on olemas õiguslikud tagatised, et ennetada põhjendamatut välist sekkumist kodanikuühiskonna organisatsioonide tegevusse?

Tulemus: **75/100**

Põhiseaduse §-ga 48 sätestatakse, et igaühel on õigus asutada mittetulundusühinguid ja -liite, põhiseaduse §-ga 12 keelatakse diskrimineerimine rahvuse, rassi, soo ja usutunnistuse alusel ning poliitiliste või muude veendumuste tõttu. Nagu eespool märgitud, võib MTÜ või sihtasutuse registreerimata jätta üksnes ebatäielike dokumentide esitamise

³⁷ Uudelepp 04.05.2011.

³⁸ EMSL (2009). „Suutlik sektor”.

www.kysk.ee/sisu/10_9348226_Uuringuraport_Suutlik_sektor_uuringu_teostaja_EMSL.pdf

³⁹ EMSL (2009). „Suutlik sektor”.

www.kysk.ee/sisu/10_9348226_Uuringuraport_Suutlik_sektor_uuringu_teostaja_EMSL.pdf

korral.⁴⁰ Eraldi sätetega tagatakse igaühele mõttevabadus, sealhulgas ka usuvabadus.⁴¹ Põhiseadusega seatakse piirangud poolsõjaliste organisatsioonide asutamisele ning keelustatakse sellised kodanikuühiskonna organisatsioonid, mille eesmärk on Eesti põhiseadusliku korra vägivaldne muutmine.⁴² Lisaks sätestab sama artikkel, et õigusrikkumise võib eest MTÜ tegevuse lõpetada või peatada või teda trahvida ainult kohus.

MTÜ ja sihtasutuse võib sundlõpetada kohtumäärusega siseministri või muu huvitatud isiku nõudel.⁴³ Seda võib teha järgmistel juhtudel: kui sihtasutuse või MTÜ tegevus on vastuolus seadusega või põhikirjaliste eesmärkidega; kui MTÜ põhitegevus on tegelikult majandustegevus; kui sihtasutuse vara on selle eesmärkide saavutamiseks ebapiisav ja piisava vara omandamine lähitulevikus on ebatõenäoline;⁴⁴ kui organisatsiooni tegevus ei ole kooskõlas heade kommete või avaliku korraga.⁴⁵ Riigi liikmelisust kodanikuühiskonna organisatsiooni nõukogus või juhatuses ei sätesta ei mittetulundusühingute seadus ega ka sihtasutuste seadus, seega puuduvad eeskirjad, mis võimaldaksid riigi esindajatel organisatsiooni tahte vastaselt kodanikuühiskonna organisatsiooni koosolekutel osaleda.⁴⁶

Sõltumatus (praktika)

Millisel määral saab kodanikuühiskond eksisteerida ja toimida põhjendamatult välise mõjutamiseta?

Tulemus: **75/100**

Ei ole olnud ühtki viidet sellele, et kodanikuühiskonna organisatsioonide või nende esindajate tegevusse oleks nende vaadete või tegevuste tõttu põhjendamatult sekkutud. Samuti ei paljasta ühtki sellist juhtumit ka intervjuude analüüs. Seega on suurim kodanikuühiskonna organisatsioonide sõltumatusega seondud probleem just nende rahastamine: millisel määral juhivad või mõjutavad (avaliku või erasektori) annetajad kodanikuühiskonna organisatsioonide tegevust ning kas üldsus tajub ühenduste tegevust avaliku sektori poolse rahastamise tõttu erapoolikuna?

See tõstatab küsimuse, kas võib tekkida olukord, kus lähedase kontakti tõttu kohaliku või keskvalitsuse asutustega eemaldutakse algsest eesmärgist esindada rohujuure tasandi

40 Mittetulundusühingute seaduse § 9; Sihtasutuste seaduse § 12.

41 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 40.

42 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 48.

43 Mittetulundusühingute seaduse § 40; Sihtasutuste seaduse § 46.

44 Mittetulundusühingute seaduse § 40; Sihtasutuste seaduse § 46.

45 Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 40.

46 Erandiks on MTÜ-d ja SA-d, mille on (osaliselt) asutanud (kohalikud) valitsusasutused – kuigi seadusega ei ole sätestatud riigi esindajate nõuet, on riik liikme või asutajana niikuinii esindatud.

algatusi.⁴⁷ Lisaks võib kodanikuühiskonna organisatsioonide rahastamise sidumine valitsuse eesmärkidega ohustada üldist kodanikuühiskonna arengut, kuna see seab ühendused teenuse osutaja rolli, jättes tagaplaanile nende rolli avalikus arutelus osaleva võrdse partnerina,⁴⁸ ning ohustab seega kodanikuühiskonna sõltumatust. Samas on arusaadav, et valitsus peab annetajana seadma pikaajalised eesmärgid, mis tuleb saavutada maksu- maksja raha abil ning seega tuleb valida, missuguseid tegevusi rahastada.⁴⁹

Jätkuv riigieelarveline rahastamine, millega kaasneb kodanikuühiskonna organisatsioonide muutumine valitsuse käepikenduseks, tõstatati ka EMSLi teostatud Eesti kodanikuühiskonna organisatsioone käsitleva uuringu rühmaintervjuudes.⁵⁰ Intervjuueeritavate sõnul on „kodanikuühiskonna organisatsioonide mõjutamise hirm olnud suurem kui [valitsuse] tegelik soov mõjutamiseks”,⁵¹ puuduvad tõendid selle kohta, et ühendused oleksid valitsuse poliitikast otseselt mõjutatud⁵² ja ka erakondade mõju ei ole olnud märgata.⁵³

Intervjuude analüüsist järeldub hoopis, et üheks peamiseks probleemiks võib pidada kodanikuühenduste enesetsensuuri.⁵⁴ Ühest küljest on vaoshoitus ja valitsusele otsese vastandumise vältimine poliitikakujunduse mõjutamise osas pigem positiivne,⁵⁵ teisalt on aga liigne enesetsensuur ausa arvamuse avaldamise seisukohalt pärssiv. Sellest hirmust tingitud enesetsensuuri illustreerib ka asjaolu, et kodanikuühiskonna organisatsioonid on arvamusel, et valitsus püüab nende eesmäärke ja väljundeid eelkõige rahastamise korraldamise kaudu mõjutada ning seega kardetakse valitsusasutustega vastuollu minna.⁵⁶

Läbipaistvus (praktika)

Millisel määral on kodanikuühiskonna organisatsioonid praktikas läbipaistvad?

Tulemus: **75/100**

Valitsuse hallatav MTÜ-de ja SA-de register sisaldab minimaalseid andmeid registreeritud ühenduste kohta (asutamise kuupäev, juhtkonna liikmed, eesmärgid).

47 Rikmann, E., Lagerspetz, M., Vallimäe, T. (2010). „Avaliku võimu ja kodanikuühenduste koostöö edendamise võtmeküsimusi”. Riigikogu Toimetised, nr 21, 2010, lk 158–166.

48 Puust, M. M. (2011) „Kodanikuühiskonna rollid ja nende rahastamine”. Riigikogu Toimetised, nr 24, 2011.

49 Kübar 05.05.2011.

50 Suutlik sektor 2009, 23.

51 Laius 04.05.2011.

52 Uudelepp 04.05.2011.

53 Kübar 05.05.2011.

54 Uudelepp 04.05.2011.

55 Kübar 05.05.2011, Laius 04.05.2011.

56 Suutlik sektor 2009, 26.

Üksnes erakondade liikmenimekirjad on avalikud,⁵⁷ teiste kodanikuühiskonna organisatsioonide omad seda reeglina ei ole (siiski tuleb nimekiri esitada näiteks juhul, kui organisatsioon taotleb tulumaksusoodustusega MTÜ-de ja SA-de nimekirja pääsemist). SA-de seadus näeb ette, et soodustatud isik või muu selleks õigustatud huvi omav isik võib nõuda sihtasutuselt teavet selle aastaaruande, audiitori järeldusotsuse, raamatupidamis-dokumentide, asutamisotsuse ja põhikirja kohta.⁵⁸ Kogu MTÜ-de ja SA-de registris olev teave on avalik ning see sisaldab näiteks asutamise kuupäeva, juhatuse liikmete nimesid, aadressi, põhikirja vastuvõtmise kuupäeva jne. Äriregistrile esitatavad aastaaruanded on samuti avalikud ning nendega võib tasu eest tutvuda. Siseministeerium on kokku kutsunud ministeeriumite ning kodanikuühenduste esindajatest koosneva töögrupi (RAHKON)⁵⁹, mille eesmärgiks on töötada välja ühtsed põhimõtted ühenduste riigi- ja kohalike omavalitsuste eelarvest rahastamiseks, sh toetuse saajate avalikustamiseks.

Seega võib öelda, et õigusaktidega on tagatud vaid osaline teabe kättesaadavus, kuivõrd nõutav tasu seab kättesaadavusele oma piirangud.

Kodanikuühiskonna organisatsioone käsitleva teabe (nt põhikiri, juhatuse liikmed, töötajad, aastaaruanded, projektid, annetused) veebilehtedel avalikustamist hinnates märkisid intervjueeritavad, et see on viimaste aastate jooksul muutunud tavalisemaks, kuna ühenduste suhtumine on läbipaistvuse, aruandluse ja õiguspärasuse vajaduse osas muutunud.⁶⁰ Läbipaistvuse puudumise põhjuseks peetakse tavaliselt teadmatust, mitte pahatahtlikkust – läbipaistvuse suurendamiseks on vaja teha lisatööd. Probleem seisneb ka selles, et kodanikuühiskonna organisatsioonid ei suuda madala haldusvõimekuse tõttu tegeleda süstemaatiliselt oma töö tulemuslikkuse ja tõhususe analüüsimisega ning seda teavet avalikkusele edastada.⁶¹

Lisaks on siinkohal teatud määral näha valitsusasutuste positiivset mõju – kuigi valitsus ei sekku kodanikuühiskonna organisatsioonide tegevusse, näeb valitsuse ühenduste rahastamise poliitika ette, et rahastamine sõltub organisatsiooni läbipaistvusest ja juhtimise kvaliteedist.⁶² Seda tegurit pidasid tähtsaks ka intervjueeritavad.⁶³

57 Avaliku teabe seaduse § 28.

58 Sihtasutuste seaduse § 39.

59 Vt www.siseministeerium.ee/rahkon

60 Laius 04.05.2011, Uudelepp 04.05.2011.

61 Kübar 05.05.2011, Mänd 06.05.2011.

62 Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korraldamise kontseptsioon (2009). Siseministeerium. www.siseministeerium.ee/public/Rahkon_260309.pdf

63 Kübar 05.05.2011, Uudelepp 04.05.2011.

Vastutus (praktika)

Millisel määral vastutavad kodanikuühiskonna organisatsioonid oma liikmete ees?

Tulemus: **50**

2010. aasta uuringus,⁶⁴ mis käsitles kodanikuühiskonna organisatsioonide teavitustegevust oma asutajate või liikmete seas, järeldati, et viie aasta jooksul on olukord paranenud eelkõige üldise teabehalduse osas (nt majandusaasta aruanded, nõukogu ja üldkoosoleku koosolekute protokollid). Umbes pooled kodanikuühiskonna organisatsioonid saadavad teavet aastaaruannete kohta ning umbes üks kolmandik levitab nõukogu ja üldkoosolekute protokolle. Samas on muu teabe levitamine vähenenud ja umbes neljandik ühendustest ei levita liikmete seas mingit kirjalikku teavet. Oluline teabe levitamist mõjutav tegur on seotud ühenduse vanusega – kauem tegutsenud ja seega kogenumad ühendused saadavad oma liikmetele ühtlasi rohkem kirjalikku teavet.

Samas uuringus märgitakse ka, et kui sihtasutuste nõukogude koosseis muutub korrapäraselt enam kui pooltes ühendustes, siis MTÜd on pigem juhikeske organisatsioonikultuuriga. Kuigi MTÜ-del on juriidiline kohustus korraldada vähemalt kord aastas üldkoosolek ning vaid üldkoosolek võib otsustada teatud küsimuste üle (nt põhikirjamuudatused, majandusaasta aruande kinnitamine, nõukogu valimine jne), peaksid ühenduse liikmed organisatsiooni tegevusest rohkem huvituma ja juhtidelt rohkem teavet küsima.⁶⁵ Intervjuude analüüsist järeldub, et suuremate ja eelkõige katusorganisatsioonide liikmed on oma teabepäringu esitamise õigusest teadlikumad ning juhtkonna vastutus on põhjalikumalt reguleeritud. Väiksemates organisatsioonides, kus nõukogu (juhatuse) ja tegevjuhi roll ei ole eristatud, on kontrollimehhanismid aga puudulikud ja esineb endiselt probleeme.⁶⁶

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed (praktika)

Millisel määral on praktikas tagatud kodanikuühiskonna organisatsioonide korruptsiooni ärahoidmine?

Tulemus: **25**

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed hõlmavad eetikakoodeksit, juriidilist kohustust auditeerida sihtasutuste aastaaruandeid, revisjonikomisjone suuremates

64 TLU RASI (2010). „Kodanikualgatuse institutsionaliseerumine Eestis 2009/2010”. Kodanikuühiskonna uurimis- ja arenduskeskus, Tallinna Ülikool. www.siseministeerium.ee/public/KUAK2010_institutsionaliseerumine.pdf

65 Uudelepp 04.05.2011.

66 Mänd 06.05.2011.

MTÜdes ning annetajate õigust taotleda kodanikuühiskonna organisatsioonide tegevusega seonduvat teavet ja aruandeid. Vabaühenduste eetikakoodeksi⁶⁷ kirjutasid ja võtsid vastu kodanikuühiskonna organisatsioonid juba 2002. aastal, kuid koodeks ei ole vabaühenduste jaoks siduv ning samuti ei ole olemas eraldiseisvat järelevalveorganit. Koodeks on võrdlemisi üldsõnaline ning selles rõhutatakse põhiväärtusi, nagu demokraatlik valitsemine, kodanikujulgus, jätkusuutlikkus, aruandekohustus, läbipaistvus, sallivus, sõltumatus, huvide konflikti vältimine jne. Koodeksi ametliku rakendusmehhanismi puudumise küsimust on küll arutatud, kuid siiani ei ole seda vajalikuks peetud ja seega koodeksi jõustamise osas järelevalve puudub.⁶⁸ Aastate jooksul on teadlikkus eetikakoodeksi olemasolust kodanikuühiskonna organisatsioonide seas vähenenud, kuid selles kajastatavaid põhiväärtusi järgitakse reeglina isegi koodeksist midagi teadmata.⁶⁹ Siiski oleks kasulik teadlikkust tõsta ning võtta organisatsioonides korruptsiooni ennetusele suunatud meetmete kehtestamisel arvesse ka vabaühenduste eetikakoodeksit.⁷⁰ Positiivse arenguna läbipaistvuse osas tuleb mainida, et Kodanikuühiskonna Sihtkapital, mis on vabaühenduste üks arvestatavaid rahastajaid, on kehtestanud vabaühenduste eetikakoodeksi vastuvõtmise ja avaldamise ühe rahastamistingimuseks.⁷¹ See tagab, et vähemalt Kodanikuühiskonna Sihtkapitalist rahastust taotlevad vabaühendused tutvuvad eetikakoodeksiga ning kinnitavad selles sisalduvate põhimõtete järgimist. Sama põhimõtet võiksid rahastamisel aga järgida ka teised rahastajad toetuste jagamisel.

Valitsuse vastutusele võtmine

Kui aktiivne ja edukas on kodanikuühiskond järelevalve teostamisel valitsuse tegevuse üle?

Tulemus: **50**

Intervjuude analüüsile tuginedes võib öelda, et alati on olnud ühendusi, mis on tõstatanud küsimusi valitsuse tegevuste osas lähtuvalt konkreetse ühenduse valdkonnast.⁷² Intervjuudele tuginedes võib ka väita, et kõige märkimisväärsemat edu poliitika mõjutamise seisukohalt on saavutatud keskkonnapoliitika ja lastekaitse osas.⁷³ Samuti on erinevad kodanikuühendused osalenud ka hea valimistava edendamises (2009) ja vaadelnud nii

67 Vabaühenduste eetikakoodeks. www.ngo.ee/eetikakoodeks

68 Kübar 05.05.2011, Laius 04.05.2011.

69 Kübar 05.05.2011.

70 Uudelepp 04.05.2011

71 Laius 04.05.2011.

72 Uudelepp 04.05.2011.

73 Kübar 05.05.2011, Mänd 06.05.2011, Uudelepp 04.05.2011.

kohalikke (2009) kui ka Riigikogu valimisi (2011).⁷⁴ Kindlasti väärivad seoses eetika- ja korruptsiooniküsimustega mainimist Transparency International'i Eesti esindusorganisatsiooni rolli täitev ühing Korruptsioonivaba Eesti, mis on tegelenud nii avalikku ja erasektorit kui ka meediat puudutavate korruptsiooniküsimustega, kui ka Tartu Ülikooli Eetikakeskus, mis on korraldanud mitmeid eetikateemalisi üritusi.⁷⁵ Lisaks tegelevad teatud määral läbipaistvuse ja vastutuse küsimustega poliitikauuringute keskus Praxis ning E-Riigi Akadeemia.

Vaatamata mõnede vabaühenduste aktiivsusele korruptsiooni ja eetikaga seotud valdkonnas algatatakse tavaliselt kõige olulisemad ja enim üldsuse tähelepanu pälvivad eetika- ja korruptsiooniküsimusi puudutavad arutelud siiski valitsusasutuste või meediaväljaannete poolt. Selliste küsimuste arutellu kaasatakse tavaliselt ka kõige asjakohasemad kodanikuühiskonna organisatsioonid, kuid on raske öelda, millised poliitilised otsused põhinevad tegelikult kodanikuühiskonna organisatsioonide algatustel ja kui suur on nende organisatsioonide mõju valitsuse või parlamendi langetatud otsustele. Näidetena võib viimasest ajast välja tuua ühingu Korruptsioonivaba Eesti kampaania Riigikogu liikmete eetikakoodeksi loomiseks pärast nn elamislubade skandaali ning Vabaühenduste Liidu EMSL-i juhitud kampaania demokraatia arendamise sihtasutuste (DASA)⁷⁶ loomise ja rahastamise vastu. Samuti Avatud Valitsemise Partnerluse (AVP)⁷⁷ kodanikuühenduste ümarlaua algatamist Avatud Eesti Fondi ja E-Riigi Akadeemia poolt.

Poliitilised reformid

Kui aktiivselt osaleb kodanikuühiskond korruptsioonivastaste algatustega seonduvates poliitilistes reformides?

Tulemus: **25**

Huvirühmadega konsulteerimine ei ole üldise poliitiliste otsuste tegemise protsessi kohustuslik osa, kuid valitsusasutusi innustatakse seda tegema. 2009. aasta analüüs⁷⁸ Eesti valitsusasutuste kaasamispraktikate kohta näitas, et rahulolu kaasamisprotsessiga

74 Näiteks 2009. aastal sõnastas EMSL head valimistavad, millele kirjutasid alla peaaegu kõik erakonnad; 2009. ja 2011. aastal saatis Korruptsioonivaba Eesti vaatlejad valimisi jälgima.

75 Näiteks meediaetika, bioetika, informaatorkis hakkamine, akadeemiline etika jne.

76 Erakonnaseaduse muudatustega (7.12.2011, 144 SE I) soovisid parlamendierakonnad luua võimalust nn DASA-de loomiseks ning nende tegevuse riigieelarveliseks rahastamiseks.

77 Lähemalt AVPst: www.opengovpartnership.org

78 Praxis, Balti Uuringute Instituut (2010). „Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs”. Poliitikauuringute keskus Praxis, Balti Uuringute Instituut.

www.ibs.ee/en/publications/item/104-valitsusasutuste-kaasamispraktikate-anal%C3%BC%C3%BCs

Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014. Vabariigi Valitsuse 2011. aasta 10. veebruari korraldus nr 48.

www.siseministeerium.ee/kodar

ja suhtumine sellesse on üsna erinevad. Kahe analüüsi (2004 ja 2009) vahelise viie aasta jooksul on kaasamispraktikad paranenud: ühelt poolt tänu kodanikuühiskonna organisatsioonide suutlikkuse kasvule, teiselt poolt tänu avalike teenistujate teadlikkust tõstnud koolitustele. Kuigi kodanikuühiskonna organisatsioonid ja avalikud teenistujad mõistavad kaasamisprotsessi väärtust sarnasemalt kui 2004. aastal,⁷⁹ on peamised kaasamisega seonduvad probleemid jäänud samaks (liiga vähe teavet õigusaktide eelnõude ja teiste poliitiliste dokumentide ettevalmistamise kohta ja liiga lühike aeg eelnõude kohta kommentaaride esitamiseks).⁸⁰

Kodanikuühiskonna organisatsioonide osaluse hindamisel korruptsioonivastase poliitika kujundamises võib öelda, et juhtiv ühendus on Korruptsioonivaba Eesti, mis on algatanud arutelusid mitmel teemal (näiteks meediaetika, väärkäitumisest teavitajate kaitse, ärietika, Riigikogu eetikakoodeks jne)⁸¹ ning esitanud oma kommentaare valdkonda puudutavate seaduseelnõude kohta. Nimetatud ühenduse institutsiooniline suutlikkus on aga selle tegevuse suures osas projektipõhise olemuse ja väikese alalise töötajate arvu tõttu siiski piiratud.

Kuigi viimase korruptsioonivastase strateegia (mis võeti vastu 2008. aastal) kujundamisse olid kaasatud peamiselt valitsusasutuste esindajad, kaasati siiski ka mõned valitsusvälised osalejad, nt Korruptsioonivaba Eesti (juhtis meedia läbipaistvust puudutanud töögruppi), Tartu Ülikool, ettevõtete katusorganisatsioonide esindajad ja teised kodanikuühiskonna organisatsioonid. Protsess keskendus siiski peamiselt riiklike institutsioonide sisendile ja seega on kodanikuühiskonna organisatsioonide tegelikku panust eraldi tihti raske hinnata. Intervjuudes⁸² esitatud märkuste põhjal võib kodanikuühiskonna organisatsioonide korruptsioonivastastes algatustes osalemise kohta järeldada, et ühelt poolt on igal ühendusel, kes on nimetatud poliitiliste otsuste vastu huvi üles näidanud, olnud võimalus protsessis osaleda, kuid teiselt poolt ei ole see küsimus olnud enamiku kodanikuühiskonna organisatsioonide jaoks piisavalt oluline, et selleks oma vahendeid kasutada ja jõupingutusi teha.

Kuna vabaihendid on suunatud pigem koostööle ja dialoogile kui vastandumisele, ei pruugi nende algatused ja edulood tihti peale laiemale avalikkusele teada olla.⁸³ Ühelt

79 Uudelepp, A. (2010). „Kodanike kaasamine: kuidas jõuda tegeliku osaluseni riigi otsustes?“. Praxis Poliitikaanalüüs, nr 8, 2010. praxis.ee/index.php?id=884

80 Praxis, Balti Uuringute Instituut (2010). „Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs“. Poliitikauuringute keskus Praxis, Balti Uuringute Instituut. www.ibs.ee/en/publications/item/104-valitsusasutuste-kaasamispraktikate-anal%C3%BC%C3%BCs

81 Kasemets, A., Lepp, Ü. (2010). „Civil Society Against Corruption: Estonia“. Mungiu-Pippidi, A. (ed.) The Experience of Civil Society as an Anticorruption Actor in East Central Europe. Bucarest/Berlin. www.againstcorruption.eu/uploads/rapoarte_finale_PDF/Estonia.pdf

82 Kübar 05.05.2011.

83 Kübar 05.05.2011, Mänd 06.05.2011, Uudelepp 04.05.2011.

poolt on valitsusasutused üha enam teadlikud vajadusest kodanikuühiskonna organisatsioonidega poliitika kujundamise osas konsulteerida, teisalt aga tasub konsulteerimisega seonduvad kulud üldjuhul vabaühendus.⁸⁴ Selle takistuseks on aga kodanikeühenduste madal haldussuutlikkus ja vahendite puudus, mistõttu kodanikuühiskonna organisatsioonide mõju poliitilises protsessis on pigem väike.⁸⁵ Kõige enam suudavad poliitilisi otsuseid ning protsesse mõjutada vanad esindusorganisatsioonid, mis on juba oma usaldusväärsust ja jätkusuutlikkust tõestanud ja kellel on tihti peale ka rohkem ressursse.

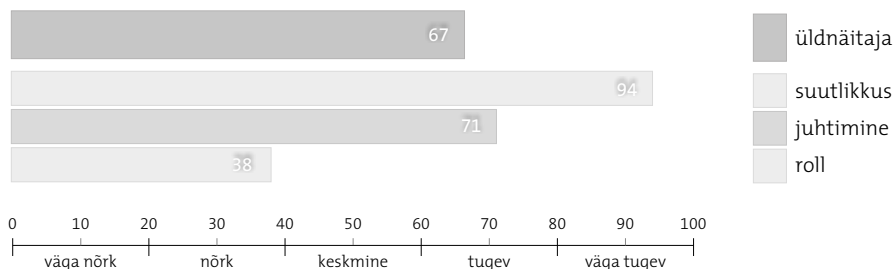
Üldiselt jääb kodanikuühiskonna organisatsioonide teadlikkus korruptsiooni ennetamisega seonduvatest poliitilistest otsustest ning huvi nende tegemise osas kaasa rääkida pigem tagasihoidlikuks. Intervjueeritavad⁸⁶ olid ühisel seisukohal, et kodanikuühiskonna organisatsioonid peaksid nii korruptsiooni ennetuse kui ka konkreetsemate avalike teenuste pakkumisega seotud küsimuste osas olema aktiivsemad.⁸⁷

84 Rikmann, E., Lagerspetz, M., Vallimäe, T. (2010). „Avaliku võimu ja kodanikuühenduste koostöö edendamise võtmeküsimusi”. Riigikogu Toimetised, nr 21, 2010, lk 158–166.

85 EMSL (2009). „Suutlik sektor”. www.kysk.ee/sisu/10_9348226_Uuringuraport_Suutlik_sektor_uuringu_teostaja_EMSL.pdf

86 Kübar 05.05.2011, Laius 04.05.2011, Uudelepp 04.05.2011.

87 Mänd 06.05.2011, Uudelepp 04.05.2011.



Kokkuvõte

Käesolev peatükk käsitleb korruptsiooniga seonduvaid teemasid erasektoris. Eesti õiguslik keskkond toetab ettevõtete kiiret ja lihtsat asutamist ning tagab, et riik ei sekkuks ettevõtete tegevusse ja juhtimisse. Ettevõtjate tegevuse läbipaistvust suurendab asjaolu, et ettevõtete majandusaasta aruanded ja info omanike kohta on avalik ning tänu mõni aasta tagasi käivitunud elektrooniliste aruannete esitamise kohustusele mugavalt ja kiirelt kättesaadav.

Kuigi mõnede majandusharude puhul tegeletakse korruptsiooni ennetamiseks vajalike meetmete rakendamisega ettevõtjate initsiatiivil, võib öelda, et üldisemalt pole antud teema ettevõtjate jaoks prioriteetne. Vastutustundliku ettevõtluse ja hea juhtimise tavaga seonduva arendamistööga tegelevad peamiselt suuremad ja/või rahvusvaheliselt aktiivsemad ettevõtted. Enamik väikeettevõtetest ei näe otsest vajadust, et oma ressursse mainitud valdkondadesse suunata.

Korruptsiooni ja erasektori seosed pole ühiskonnas kuigi terava vaatluse all, mistõttu ei teadvustata sellest tekkida võivaid probleeme. Olukorra parendamiseks on tarvis suurendada teadlikkust ja soodustada temaatilise info levitamist. See aitaks inimestel korruptsiooni kergemini ära tunda, tugevdaks eetilisi norme ja võimaldaks kokkuvõttes tõhusamalt korruptsiooni ennetada.

Struktuur ja organisatsioon

Eesti äriregistrisse on kantud 160 805 ettevõtjat¹ ja erasektoris töötab umbes 398 700 inimest.² Peamiseks ettevõtlusvormiks on osaühing (ca 74% kõigist ettevõtjatest) ja

1 Registreeritud ja Infosüsteemide Keskuse andmed seisuga 01.01.2012.

2 Eesti Statistikaameti 2011. aasta andmed.

märkimisväärselt palju on ka füüsilisest isikust ettevõtjaid ehk FIE-sid (ca 21%). Aktsiaseltsid moodustavad vähem kui 3% kõikidest ettevõtjatest ja ülejäänud (usaldusühing, täisühing, tulundusühistu, välismaa äriühingu filiaal, Euroopa äriühing ja Euroopa majandushuviühing) veelgi väiksema osa.

Äriregistri andmete alusel³ on ettevõtjate arvu järgi Eestis peamisteks tegevusaladeks (tegevusalade jaotus põhineb klassifikaatoril EMTAK 2008⁴):

- Hulgi- ja jaekaubandus; mootorsõidukite ja mootorrataste remont
- Kutse-, teadus- ja tehnikaalane tegevus
- Põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük
- Ehitus

Igal mainitud tegevusalal on Eestis registreeritud vähemalt 15 000 ettevõtjat.

Hindamine

Vahendid (seadus)

Millisel määral tagavad seadused soodsa keskkonna äriühingute loomiseks ja tegevuseks?

Punkte: 100/100

Eestis on ettevõtete asutamise, juhtimise ja lõpetamisega seonduvad aspektid reguleeritud Äriseadustikus.⁵ Ettevõtte asutamine on lihtne ja kiire, seda võib teha nii elektrooniliselt kui ka notari abiga.⁶ Ettevõtte registreerimise protsess ei ole kuigi kulukas⁷ ega hõlma ülemäära bürokraatiat.⁸ Ettevõtte asutamiseks vajalikud sammud on määratletud selgelt ning riik jagab ettevõtete asutamist ja registreerimist puudutavate toimingute kohta piisavalt teavet erinevate infokanalite kaudu. Üldjuhul koosneb ettevõtte asutamine järgmistest sammudest:

- ettevõtetusvormi valik,
- ärinime valik ja kontroll,

3 Registrite ja Infosüsteemide Keskuse andmed seisuga 01.01.2012.

4 Eesti Majanduse Tegevusalade Klassifikaator (EMTAK) on rahvusvaheliselt ühtlustatud klassifikaatori NACE Eesti rahvuslik versioon (vt lähemalt www.rik.ee/e-ariregister/emtak-tegevusalad).

5 Äriseadustik.

6 Ettevõtte registreerimine: www.eesti.ee/est/teemad/ettevotja/ettevotte_loomine/ettevotte_asutamise_toimingud/ettevotte_registreerimine

7 Doing Business andmete järgi on Eestis ettevõtte loomise kulud madalamad kui enamusel riikidel maailmas, seejuures tuleb Eestis ettevõtte registreerimise eest tasuda märgatavalt vähem kui Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) riikides keskmiselt (www.doingbusiness.org).

8 Kooskora 01.09.2011, Eesti Ehitusettevõtjate Liidu esindaja 09.09.2011, Raie 13.09.2011, Leipalu 03.11.2011.

- kaubamärgi valik ja kontroll,
- kaubamärgi registreerimine ja kaitsmine,
- põhitegevusala valimine,
- ettevõtte registreerimine,
- ettevõtte registreerimine Maksu- ja Tolliametis,
- internetidomeeni registreerimine.

Kõik ettevõtte loomiseks vajalikud tegevused on selgepiirilise sisuga ja lihtsalt elluviidavad.

Ettevõtete tegutsemist reguleeriv õigusraamistik on üldiselt piisavalt põhjalik ja asjakohane. Nii on seadustega sätestatud näiteks lepingute täitmise kord,⁹ omandiõiguste (sh intellektuaalomandi¹⁰) kaitse, samuti muud ettevõtja jaoks olulised valdkonnad. Samas on probleeme teatud spetsiifilistes valdkondades (näiteks ehitus, masinatööstus jt), kuna riik ei jõua neid ressursside (valdkonda tundvaid ametnikke on vähe) puuduse tõttu nõutava detailsuse astmega reguleerida.

Eesti õiguslikud regulatsioonid sätestavad piisavad võimalused õiguskaitseks, ettevõtjad saavad oma õigusi kaitsta näiteks kohtu kaudu. Teatud määral on probleemiks ettevõtjate (laiemalt kodanike) vähene teadlikkus oma õigustest ja võimalustest oma õigusi kaitsta.

Ettevõtte vabatahtlikku lõpetamist reguleeriv õigusraamistik on olemas ja lõpetamiseks vajalikud sammud erinevate ettevõtlusvormide puhul Äriseadustiku alusel selgelt määratletud.¹¹ Ettevõtte sundlõpetamine ja pankrot on vabatahtlikust lõpetamisest oluliselt keerulisemad ja aeganõudvamad protsessid, mida reguleerivad lisaks Äriseadustikule täiendavalt Karistusseadustik¹² ja Pankrotiseadus.¹³ Seejuures võimaldab Pankrotiseadus rakendada ettevõttega seotud isikutele ärikeeldu ja lisaks pankroti ajal määratavale ärikeelule võib kohus eri kuritegude toimepanemisel määrata, et ärikeeld kehtib ka kuni kolme aasta jooksul pärast pankrotimenetluse lõppu.¹⁴ Lisaks on Karistusseadustikus sätestatud võimalus määrata füüsilisele isikule lisakaristusena tegutsemiskeeld või ettevõtluskeeld. Kohus võib ettevõtluskeeldu kohaldada tähtajaga üks kuni viis aastat ja isik, kelle suhtes kohus on kohaldanud ettevõtluskeeldu, ei tohi määratud ajavahemikul olla ettevõtja, juriidilise isiku juhtorgani liige, juriidilise isiku likvideerija ega prokurist ega muul viisil osaleda juriidilise isiku juhtimises.¹⁵

⁹ Võlaõigusseadus.

¹⁰ Näiteks Autoriõiguse seadus (RT I 1992, 49, 615), Patendiseadus (RT I 1994, 25, 406), Kaubamärgiseadus (RT I 2002, 49, 308), Tööstusdisaini kaitse seadus (RT I 1997, 87, 1466).

¹¹ Ettevõtte vabatahtlik lõpetamine: www.eesti.ee/est/teemad/ettevotja/ettevotte_lopetamine/ettevotte_vabatahtlik_lopetamine

¹² Karistusseadustik.

¹³ Pankrotiseadus.

¹⁴ Pankrotiseaduse § 91.

¹⁵ Karistusseadustiku § 49 ja § 49¹.

Eesti seaduste alusel on võimalik ka ettevõtte saneerimine – see on mõeldud raskustes ettevõtetele, mille tegevust võiksid ümberkorraldused paremaks muuta. Saneerimine aitab vältida ettevõtte pankrotimenetlust ja likvideerimist ning see teostatakse Saneerimiseseaduse¹⁶ alusel. Ettevõtte sundlõpetamise, pankroti ja saneerimisega kaasneb tavaliselt suur ajakulu ning teatud määral on see paratamatu, et oleks võimalik arvestada kõikide võlausaldajate nõudeid, korraldada varade hindamine ja müümine ning võlgade sissenõudmine jne.

Vahendid (praktika)

Millisel määral on äriühingute loomine ja tõhus tegevus praktikas võimalik?

Punkte: 75/100

Asjaolu, et Eesti toetab ja soodustab ettevõtluse arengut rohkem kui enamik teisi maailma riike, kajastub Heritage Foundation'i koostatavas majandusvabaduse edetabelis (2012 Index of Economic Freedom¹⁷), kus Eesti on maailmas 16. kohal. Eesti edukusele viitavad ka Doing Business maailma riikide võrdlevuuringu tulemused, mille järgi Eesti on 2012. aasta edetabelis äri alustamise lihtsusest 24. kohal.¹⁸

Ettevõtete registreerimine on Eestis lihtne ja elektroonilisel teel on seda võimalik teha paarikümne minutiga (kõikideks asutamistoiminguteks, nagu ärinime kontrollimine, ettevõtte registreerimine Maksu- ja Tolliametis jne, võib kokku kuluda ca nädal). Teatud juhtudel võib ettevõtte registreerimisel olla vajalik notari abi¹⁹ ja sel juhul võtab see protsess veidi kauem aega – üldjuhul 2–3 päeva.

Ettevõtte asutamine ja registreerimine ei ole kulukas. Alates 1. jaanuarist 2011 on see varasemast veelgi soodsam, kuna jõustus Äriseadustiku muudatus, mille kohaselt on osaühingut võimalik asutada ilma rahalist sissemakset tegemata. Teisisõnu, mitmete ettevõtlusvormide puhul on võimalik äriühing asutada nii, et põhikapitali sissemakse pole rahaline, vaid rahaliselt hinnatav ja äriühingule üleantav asi või varaline õigus (näiteks seadmed, tarkvara vms).

Ettevõtete asutamist, tegevust ja likvideerimist käsitlev õigusraamistik toimib ja on asjakohane. Mõningaid vajakajäämisi tajutakse seoses ettevõtete maksuvõimetuse ja pankrotti puudutava protsessiga, mis võib teatud juhtudel ebamõistlikult pikaks venida.

¹⁶ Saneerimiseseadus.

¹⁷ 2012 Index of Economic Freedom, Estonia (www.heritage.org/index/country/estonia).

¹⁸ Doing Business, Economy Rankings 2012 (www.doingbusiness.org/rankings).

¹⁹ Ettevõtte registreerimine notari abil (www.eesti.ee/est/teemad/ettevotja/ettevotte_loomine/ettevotte_asutamise_toimingud/ettevotte_registreerimine).

Märkimist väärivaks probleemiks on see, et esineb juhtumeid, kus ettevõtjad tegutsevad võlgadest vabanemiseks sihilikult selliselt, et ettevõtte pankrotistuks ja jätkavad seejärel tegevust uue ärinime all.

Kohtul on võimalik sellist tegevust äri- ja ettevõtluskeeldude abil ohjeldada.²⁰ Info kehtivate äri- ja ettevõtluskeeldude kohta on avalik ja kõigile kättesaadav äriregistri veebilehel.²¹ Neist meetmetest hoolimata on mainitud probleem endiselt aktuaalne. Seega on vajalik kontrolli tugevdamine ja mõjuvamate karistuste rakendamine, mis annaks riigi poolt selge signaali, et selline tegevus ei ole aktsepteeritav. Siinkohal mängivad suurt rolli ka valdkondlikud katusorganisatsioonid, mis peavad antud probleemile senisest rohkem tähelepanu juhtima, kuna selline teguviis võib rikkuda ka ausate ettevõtjate mainet. Osaliselt see juba ka toimib, sest kroonilise võlglaste konkurendid on hakanud selles nägema konkurentsi rikkumist (sihilike pankrottide korraldaja jätab maksud maksmata ja teenib seega ebaseaduslikku tulu).

Teatud juhtudel nähakse ettevõtete tegevuse korraldamise puhul probleeme selles, et mõnedes spetsiifilistes valdkondades (näiteks ehituse ja masinatööstusega seotud tehnilised küsimused, intellektuaalomand kõrgetehnoloogilistes majandusharudes jt) võib olla keeruline leida pädevat nõu ehk riigil pole ressursse (eeskätt kompetentseid ametnikke), et ettevõtjaid piisavalt juhendada ja abistada kõikides regulatsioonide puudutavates küsimustes. Teisisõnu jääb riigi tugi vahel nõrgaks, mistõttu ettevõtja ei pruugi saada ammendavat informatsiooni kõikide oma tegevuseks vajalike nõuete kohta. Selle tagajärjel tekib olukord, kus ettevõtjate halduskoormus suureneb ja tööviljakus väheneb, kuna ettevõtte jaoks oluliste arengutega kursisolemise tagamiseks on vaja palgata täiendavat tugitööjõudu.²² See aga tähendab, et väikeettevõtjad, kellel on paratamatult vähem ressursse, võivad teadmatult sattuda seaduserikkuja rolli, kuna võib juhtuda, et nad ei jälgi pidevalt, milliseid uusi muudatusi on regulatsioonides tehtud.²³

Ettevõtete omandiõigusi kaitstakse Eestis tõhusalt. Eesti õigussüsteem on iseseisev ja kindlustab õiguskaitse kõikidele, kes seda vajavad. Samas on oluline märkida, et kuigi ettevõtetel on olemas võimalused oma õiguste kaitseks, võib juriidilise toeta ettevõttel olla keeruline kohtusse minna, kuna see on kulukas ja teadmised kohtupraktikast on pigem tagasihoidlikud. Lisaks on võrdlemisi tavaline, et kohtumenetlused venivad ja menetlus kestab vahel mitmeid aastaid. Eeskätt on kaebuste esitamisel ja vaidlustamiste puhul halvemais seisus väiksemad ettevõtted.²⁴ Ettevõtjate hinnangul võiks oma õiguste kaitsmise süsteem olla praegusest lihtsam ja kohtumenetluses peaks otsuseni jõutama kiiremini.

20 Vt ka vahendid (seadus).

21 Kehtivad äri- ja ettevõtluskeelud (ariregister.rik.ee/arikeelud.py).

22 Eesti Ehitusettevõtjate Liidu esindaja 09.09.2011

23 Eesti Ehitusettevõtjate Liidu esindaja 09.09.2011, Raie 13.09.2011

24 Eesti Ehitusettevõtjate Liidu esindaja 09.09.2011, Raie 13.09.2011

Sõltumatus (seadus)

Millisel määral eksisteerivad õiguslikud tagatised, mis takistavad alusetut sekkumist äriühingute tegevusse?

Punkte: 100/100

Eesti Põhiseadus kindlustab Eestis õiguse vabale eneseteostusele ning sätestab, et igaühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Igäühel, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, on õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitus või selle suurus. Samuti määratleb Põhiseadus, et Eesti kodanikel on õigus tegeleda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikega ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Seadus võib piirata mõne kategooria riigiteenistujate õigust tegeleda ettevõtlusega ja koonduda tulundusühendustesse.²⁵

Korruptsioonivastane seadus sätestab piirangud avalikus teenistuses olles ettevõtjana tegutsemisele. Riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnik võib tegutseda ettevõtjana ainult teda tööle võtnud isiku või ametiasutuse loal, kui nimetatud tegevus ei takista töö- või teenistuskohustuste täitmist ega kahjusta töö- või teenistuskoha mainet. Seejuures ei või ametiisik töö- või teenistuskohustuste täitmise korras kontrollida enda kui ettevõtja tegevust.²⁶ Lisaks on Avaliku teenistuse seaduses sätestatud mitmed piirangud avaliku teenistuja tehingutele. Näiteks on avalikul teenistujal keelatud teha riigi või kohaliku omavalitsusüksuse esindajana varalisi tehinguid oma lähisugulaste, -hõimlaste, iseenda või ettevõtetega, millega ta on Korruptsioonivastase seaduse mõistes seotud. Samuti ei ole lubatud teha varalisi tehinguid selle tööandja, äriühingu, mittetulundusühingu või erakonnaga, kelle tegevust ta kontrollib.²⁷

Äriseadustik sätestab, et äriühingu kui juriidilise isiku õigusvõime tekib äriregistrisse kandmisest ja lõpeb äriregistrist kustutamisega. Äriühingu tegevuse peamiseks suunajateks on ettevõtte omanik(ud) ja juhatus. Sellest tulenevalt on ettevõtte seaduse mõistes oma tegevuses sõltumatu.

Eelnev kinnitab, et Eesti õigussüsteem kaitseb ettevõtjate õigusi vältimaks põhjendamatut sekkumist nende tegevusse. Samuti ei tehta ettevõtjale takistusi oma õiguste kaitsel ning ettevõtjal on võimalik esitada kaebusi riigi ja riigiametnike tegevuse suhtes.

²⁵ Põhiseaduse § 19 ja §-d 30–32.

²⁶ Korruptsioonivastase seaduse § 19.

²⁷ Avaliku teenistuse seaduse § 76.

Sõltumatus (praktika)

Millisel määral on erasektor praktikas vaba välisest sekkumisest?

Punkte: 100/100

Riiklikel järelevalveasutustel on vajadusel õigus kontrollida ettevõtete tegevust ja seda õigust üldiselt ei kuritarvitata. Keskvalitsuse tasandil esineb riigivõimu kuritarvitamist ettevõtete tegevuse mõjutamiseks väga harva ja intervjueeritud eksperdid ei osanud konkreetseid näiteid tuua.²⁸ Samas nähakse arenguruumi kohalike omavalitsuste tasandil. Kuna mõnedes KOV-ides tegutseb aktiivselt ainult üks partei ehk opositsioon sisuliselt puudub ja poliitiline konkurents on madal, siis sellest tulenevalt võib järelevalve olla nõrgem ja ettevõtete tegevuse ebaseadusliku mõjutamise oht kõrgem.²⁹ Sellegipoolest ei esine Eestis praktiliselt üldse juhtumeid, kus avalik võim püüaks ettevõtete varasid omastada.³⁰ Kuigi tulenevalt riigi väiksusest on avalikus ja erasektoris töötavad inimesed omavahel tihedalt seotud, ei kontrolli riik ettevõtteid omaniku positsioonilt (v.a riigi osalusega äriühingud). Samuti puuduvad Eestis väga suure mõjuvõimuga ettevõtjad ehk nn oligarhid.

Teatud juhtudel põhjustab probleeme see, et mõnedes ettevõtlusvaldkondades muutub regulatsioon võrdlemisi kiiresti ning sellest tulenevalt ei ole kõik ettevõtted uute nõuete ja reeglitega kursis.³¹ See aga tekitab korruptsiooniohtu, kuna võimaldab ametnikel nõuda ettevõtjatelt endale, kohalikule omavalitsusele või parteile kasulikke „teeneid“ vastutasuks selle eest, et ettevõtja teadmatusest tekkinud eksimus tähelepanuta jäetakse.³² Analoogne probleem esineb erinevate ettevõtluseks vajalike lubade väljastamise korraldusega. Teatud lubade taotlemine on suhteliselt kohmakas, aeglane ja läbipaistmatu. Sellega kaasnev otsuse venimine võib ettevõtjat ja/või ametnikku mõjutada astuma ebaseaduslikke samme (näiteks juhul, kui on mitu otsustustasandit, mille vahel liikumine võtab aega, võidakse minna otse otsustava ametniku juurde, et asja menetlust ebaseaduslikul moel kiirendada).³³

Intervjueeritud ekspertide hinnangul on juhtumeid, kus ametnikud küsivad ettevõtjalt altkäemaksu või muid ebaseaduslikke hüvesid, võrdlemisi vähe.³⁴ Mitmed sellised kaasused on siiski kohtusse jõudnud ja tihti on need seotud kinnisvaraarendusega

28 Kooskora 01.09.2011, Eesti Ehitusettevõtjate Liidu esindaja 09.09.2011, Raie 13.09.2011, Leipalu 03.11.2011.

29 Raie 13.09.2011.

30 Kooskora 01.09.2011, Eesti Ehitusettevõtjate Liidu esindaja 09.09.2011, Raie 13.09.2011, Leipalu 03.11.2011.

31 Eesti Ehitusettevõtjate Liidu esindaja 09.09.2011, Raie 13.09.2011, Leipalu 03.11.2011.

32 Leipalu 03.11.2011.

33 Eesti Ehitusettevõtjate Liidu esindaja 09.09.2011, Leipalu 03.11.2011.

34 Eesti Ehitusettevõtjate Liidu esindaja 09.09.2011, Raie 13.09.2011, Leipalu 03.11.2011.

(püütakse kiirendada planeeringu kooskõlastamist, ehitusloa saamist vms).³⁵ Lisaks ilmneb Justiitsministeeriumi uuringust,³⁶ et 35% ettevõtjatest oleks nõus majandusliku kasu eesmärgil ametnikule altkäemaksu pakkuma. Samuti väidab 10% uuringus osalenud ettevõtjatest, et ametnik on andnud neile märku soovist saada altkäemaksu raha, kingituste või vastuteenete näol.

Riigihangete valdkonnas on probleemiks see, et esineb juhtumeid, kus riigihanget korraldaval ametnikul tekib huvide konflikt, kuna on võimalus eelistada endaga seotud ettevõtteid. Jällegi on see probleem suurem siis, kui riigihanke korraldamine ja saabunud pakkumuste menetlemine on läbipaistmatu ehk ametnikel on võimalik seada hankele töö iseloomuga mitte kooskõlas olevaid kvalifitseerimistingimusi, mõjutada pakkumuste hindamisprotsessi lähtudes oma erahuvidest jne.³⁷

Korruptsiooniohtu vähendab riigi ja ettevõtete vahelise suhtlemise pidev muutumine järjest elektroonilisemaks.³⁸ See tagab, et kirjavahetusest ja erinevatest toimingutest jäävad andmebaasi märged, mistõttu otsustusprotsess muutub läbipaistvamaks ja selgemaks. Tõenäoliselt parandaks elektroonilise suhtluse laiem rakendamine olukorda ka planeeringute valdkonnas. Kui otsuste tegemine toimuks veelgi enam elektrooniliste infosüsteemide kaudu, siis see võimaldaks sõltumatul hindajal kergemini mõista, kui läbipaistvalt ja kelle initsiatiivil millisele otsusele jõuti.

Samuti oleks oluline asutustes, kus esineb probleeme ettevõtjate taotluste menetlemise kiirusega, viia läbi protsessianalüüs, et välja selgitada tekkinud olukorra põhjus ja võimalused menetluskiiiruse tõstmiseks.

Kuigi ettevõtjatel on formaalselt suhteliselt lihtne esitada kaebusi riigi vastu, siis tavaliselt sellest pigem loobutakse, sest kohtuprotsess (eriti, kui see venib) kahjustab tõenäoliselt ettevõtte mainet. Tajutakse, et kohtu kaudu on asjade ajamine ajamahukas, keeruline ja toob kokkuvõttes kõikidele osapooltele kahju.³⁹ Osaliselt on sellise suhtumise põhjuseks ka vähene teadlikkus kohtusse minemisega kaasnevatest protseduuridest.

35 Näiteks Tallinna abilinnapea nõunik Ivo Parbus võttis detailplaneeringute ja ehitusprojektide üle järelevalve teostamise eest linnaplaneerimise ametis inimestelt korduvalt pistist. Valik korruptsiooniga seotud kohtulahendeid on avalikult kättesaadavad Kaitsepolitsei ameti veebilehelt (www.kapo.ee/est/valik-kohtulahendeid/korruptsiooni-kuriteod).

36 Korruptsioon Eestis: kolme sihtühema uuring 2010 (www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50629/Korruptsioon_2010.pdf).

37 Näiteks Valga maavanem Georg Trašanov võttis maakonna bussiliinidel veeteenust osutavate äriühingute esindajatelt altkäemaksu ja pistist, tehes vastutasuks samadele äriühingutele hankemenetlustes soodustusi (kohtuasi nr 1-08-7474/53); SA Keskkonnainvesteeringute Keskus IT arendusjuht Margus Kanter nõudis ühelt äriühingult korduvalt 80 000 krooni altkäemaksu sihtasutuse infotehnoloogiahangete suunamise eest, lubades seejuures äriühingul esitatud pakkumisi kunstlikult suurendada (kohtuasi nr 1-11-522/5).

38 Raie 13.09.2011

39 Leipalu 03.11.2011

Läbipaistvus (seadus)

Millisel määral eksisteerivad sätted erasektori tegevuse läbipaistvuse tagamiseks

Punkte: 100/100

Eestis on ettevõtete äritegevus suhteliselt läbipaistev. Oma tegevusest ülevaate andva majandusaasta aruande koostamine on Äriseadustiku alusel kohustuslik kõikidele Eestis tegutsevatele ettevõtjatele. Aastaruanne koosneb raamatupidamise aastaaruandest ning tegevusaruandest.⁴⁰ Iga ettevõtte raamatupidamine peab vastama riigi poolt määratud standarditele, et tulemused oleksid võrreldavad ning arusaadavad. Raamatupidamise ja finantsarvestuse põhimõtted on fikseeritud järgmistes dokumentides: Raamatupidamise seadus,⁴¹ Eesti Hea Raamatupidamistava ning Raamatupidamise Toimkonna juhendid.⁴²

Majandusaasta aruanne tuleb esitada äriregistriile hiljemalt kuue kuu jooksul pärast majandusaasta lõppu. Aruande saab esitada elektrooniliselt e-äriregistri ettevõtjaportaali kaudu. Kui ettevõtte ei esita nõutud ajaks majandusaasta aruannet, siis tehakse ettevõttele Äriseadustiku alusel meeldetuletus ja vajadusel alustatakse ettevõtte äriregistrist kustutamise protseduuri.

Majandusaasta aruandele tuleb lisada ka audiitori järeldusotsus, kui auditi tegemine on kohustuslik. Raamatupidamise aastaaruande audit või ülevaatus on kohustuslik raamatupidamiskohustuslasele, kelle aastaaruandes toodud näitajatest vähemalt kaks ületavad alljärgnevaid tingimusi:

Tingimused	Audit	Ülevaatus
müügitulu või tulu	üle 2 000 000 EUR	üle 1 000 000 EUR
varad bilansipäeva seisuga kokku	1 000 000 EUR	500 000 EUR
keskmine töötajate arv	30 inimest	15 inimest

Audit on kohustuslik ka raamatupidamiskohustuslasele, kelle aastaaruandes toodud näitajatest vähemalt üks ületab alljärgnevaid tingimusi:

Tingimused	Audit	Ülevaatus
müügitulu või tulu	üle 6 000 000 EUR	üle 3 000 000 EUR
varad bilansipäeva seisuga kokku	3 000 000 EUR	1 500 000 EUR
keskmine töötajate arv	90 inimest	45 inimest

40 Majandusaasta aruanne (vt www.eesti.ee/est/teemad/ettevotja/raamatupidamine_ja_aruandlus/ettevottele_kohustuslikud_aruanded/majandusaasta_aruanne).

41 Raamatupidamise seadus.

42 EV Raamatupidamise Toimkond (www.easb.ee/?lang=ee).

Raamatupidamise aastaaruande audit on samuti kohustuslik igale aktsiaseltsile, riigiraamatupidamiskohustuslasele, kohaliku omavalitsuse üksusele, avalik-õiguslikule juriidilisele isikule, sihtasutusele ja riigieelarvest eraldist saavale erakonnale.

Börsil noteeritud ettevõtted jagavad oma tegevuse kohta veel rohkem informatsiooni. Näiteks kõik NASDAQ OMX Tallinna börsil noteeritud ettevõtted peavad vastama emitendile esitatud nõuetele.⁴³

Läbipaistvus (praktika)

Millisel määral on erasektori tegevus praktikas läbipaistev?

Punkte: 75/100

Äriregistri vahendusel on kõikidel huvilistel võimalik saada informatsiooni⁴⁴ Eestis tegutsevate ettevõtete omanike, kontaktandmete, majandusaasta aruannete ja muu taolise kohta. Kuna oma tegevusest ülevaate andva majandusaasta aruande koostamine on kohustuslik kõigile Eestis tegutsevatele ettevõtjatele, enamik ettevõtjaid peab sellest nõudest kinni ja tänu elektroonilisele esitamisele toimub andmete töötlemine kiiresti, on üldiselt avalikkuse käsutuses kaasajastatud informatsioon. Tänu seaduses ettenähtud nõuetele ja elektroonilise aruandluse kasutamisele on ettevõtete finantsaruandlus korrektne, põhjalik, struktureeritud ja läbipaistev.⁴⁵

Lisaks on avalikult kättesaadavad andmed ettevõtete maksuvõlgade kohta.⁴⁶ Äriregistri pakutav informatsioon ettevõtete omanike kohta on avalikult kättesaadav,⁴⁷ mis vähendab võimalusi erinevate petuskeemide rakendamiseks. Siiski esineb juhtumeid, kus tegelike kasusaajate väljaselgitamine ei ole lihtne (firma omanikeks on näiteks välismaal registreeritud firmad, mille omanikestruktuur ja tegevus ei ole läbipaistvad). Samas on sel juhul peamiseks probleemiks asjaolu, et teistes riikides ei ole info omanike kohta nii avalik kui Eestis ehk teisisõnu ei saa siinsed regulatsioonid seda küsimust lahendada. Tegelike kasusaajate osas tekib teatud juhtudel probleeme ka seoses esindajakonto rakendamisega, kuna esindajakontol registreeritud väärtpaberite puhul kajastub äriühingu väärtpaberiomanike nimekirjas aktsionärina esindajakonto omanik, mitte klient/aktsionär, kellele esindajakontol registreeritud väärtpaberid tegelikkuses kuuluvad.⁴⁸ Sellises olukorras

43 NASDAQ OMX Tallinna börsi reeglistik (www.nasdaqomxbaltic.com/et/bors/reeglid-ja-oigusaktid).

44 Kuigi kõik andmed ei ole tasuta kättesaadavad, pole äriregistri teenuste hinnad ebamõistlikult kõrged (www.rik.ee/e-ariregister/e-ariregistri-hinnad) ja seega ei ole informatsiooni saamisel märkimisväärsed takistusi.

45 Raie 13.09.2011.

46 Ülevaade ettevõtete maksuvõlgade kohta on avalikult kättesaadav Maksu- ja Tolliameti veebilehel (www.emta.ee).

47 Infot ettevõtte omanike kohta esitatakse ka visuaalsel kujul (www.rik.ee/e-ariregister).

48 Esindajakonto (www.e-register.ee/et/ariuhingule/heateada/esindajakonto).

on tegelikke kasusaajaid keeruline kindlaks teha, kuna info nende kohta ei ole avalik ja on kaitstud pangasaladusega.

Oma tegevuse kohta annavad nõutavast enam ja põhjalikumat infot ettevõtted, mis tahavad rohkem silma paista – näiteks suuremad, rahvusvahelised ja börsil tegutsevad ettevõtted.

Kuigi ettevõtluskultuur on viimase kümmekonna aasta jooksul märgatavalt paranenud, avalikustavad ettevõtte vastutustundlikkuse ja jätkusuutlikkuse kohta informatsiooni vähesed firmad. Peamiselt teevad seda suuremad ettevõtted, millel on ärihuvid ka teistes riikides ehk ekspordile suunatud ettevõtted on avatumad kui siseturul tegutsejad. Esiteks on nii Põhja- ja Lääne-Euroopa riikides kergem tegutseda (lisaks hinnale ja kvaliteedile on vaja ka edumeelsust ja head mainet) ja teiseks õpitakse rahvusvahelistumise tulemusel parimaid viise oma konkurentidelt või koostööpartneritelt (toimub juhtimistavade ülekanne).⁴⁹ Kokkuvõtlikult on avalikustamise peamiseks põhjuseks see, et järjest enam tähtsustatakse ettevõtte head mainet. Samuti järgivad suured ettevõtted tihenened konkurentsi (sh tööjõuturul) tõttu varasemast rohkem kvaliteedijuhtimisstandardeid,⁵⁰ milles on olulisel kohal ettevõtte jätkusuutlikkus ja vastutustundlikkus.

Kuna ettevõtete käest andmeid koguvad riiklikud institutsioonid (peamiselt äriregister, Maksu- ja Tolliamet ning Statistikaamet) on järjest enam muutnud andmete kogumise elektrooniliseks, on sellega kaasnenud ettevõtja halduskoormuse vähenemine. Intervjuueritud ekspertide hinnangul on andmete väljastamine ettevõtjate jaoks mõistliku mahuga ja vähem koormav kui enamikus teistes riikides.⁵¹ Kuigi riik on püüdnud ühtlustada oma andmete kogumise poliitikat, et ettevõtetele ei küsitaks liiga palju ja dubleerivaid andmeid, esineb selles vallas siiski vajakajäämisi.⁵² Osaliselt on need probleemid tingitud ka vähesest kommunikatsioonist ehk ettevõtjaid pole piisavalt informeeritud, miks teatud andmeid kogutakse.

Tegevusvaldkondades, kus ettevõtjatel nõutakse tegevuslubasid ja litsentseerimist, on riigil samuti osaliselt tegemata kodifitseerimine ehk puudub põhjalik ülevaade, milliseid täiendavaid andmeid on riigil sellest tulenevalt ettevõtjalt vaja ja kuidas oleks neid kõige mõistlikum koguda ilma dubleerimata.⁵³

Üldiselt on ettevõtteid puudutav andmestik ja aruandlus asjakohane ja läbipaistev. Samuti on riigi kontroll järjest tõhustumas ja näiteks ümbrikupalkade probleem on Eestis väiksem kui teistes Balti riikides.⁵⁴

49 Kooskora 01.09.2011, Raie 13.09.2011.

50 Eesti Ehitusettevõtjate Liidu esindaja 09.09.2011.

51 Eesti Ehitusettevõtjate Liidu esindaja 09.09.2011, Raie 13.09.2011, Leipalu 03.11.2011.

52 Riik ahistab ettevõtjaid arutu aruandlusega (www.epl.ee/news/majandus/taismahus-riik-ahistab-ettevotjaid-arutu-aruandlusega.d?id=64378254).

53 Raie 13.09.2011.

54 Balti riikide elanikud näevad salakaubanduse taga samasid põhjuseid, milleks on kõrged maksud ja madalad sissetulekud, Turu-uuringute AS, 16.04.2012 (www.turu-uuringute.eu).

Korruptsiooni ennetamise või sellega võitlemise valdkonnas pole ettevõtted üksikult kuigi aktiivsed. Eestis on väga vähe firmasid, mis jagavad avalikult infot selle kohta, kuidas nad korruptsiooni väldivad. Teatud eetikareeglitest lähtub suur enamus ettevõtjatest, kuid praeguse seisuga puudub vajadus neid avalikult oma klientidele teada anda.⁵⁵ Korruptsiooni ennetamise ja sellega võitlemisega seotud teemadega tegelevad süsteemsemalt ettevõtete liidud ja katusorganisatsioonid, võrdlemisi aktiivsed ollakse näiteks ravimitööstuse, kinnisvara ja ehitusega seotud sektorites. Üldiselt on korruptsiooni ennetamisega seotud initsiatiivide peamiseks põhjuseks ettevõtjate soov muuta sektori tegevust ühiskonnas läbipaistvamaks ja seeläbi tõsta nii sektori kui ka sinna kuuluvate firmade mainet.

Vastutus (seadus)

Millisel määral eksisteerivad sätted, mis tagavad järelevalve erasektori üle ning juhtimissüsteemid ettevõtete siseselt?

Punkte: 75/100

Äriseadustik määrab ettevõtete üldise struktuuri ning erinevate juhtimisorganite rolli ja mõju. Muuhulgas sätestab seadus, et ettevõtte juht (juhatas) peab ettevõtte nõukogule esitama vähemalt kord nelja kuu jooksul ülevaate ettevõtte majandustegevusest ja majanduslikust olukorrast, samuti teatama koheselt osaühingu majandusliku seisundi olulisest halvenemisest ja muudest osaühingu majandustegevusega seotud olulistest asjaoludest.⁵⁶ Seaduse järgi planeerib nõukogu ettevõtte tegevust ja korraldab järelevalvet juhatuse tegevuse üle. Kuigi mõnede ettevõtjate arvates võiks õigusraamistikku täpsustada (näiteks rohkem selgitada ettevõtte erinevate juhtimisorganite mõju ulatust⁵⁷), loob Äriseadustik sobiva keskkonna ettevõtete juhtimiseks.

Seaduse järgi on ettevõtte auditeerimine nõutav teatud tingimustel.⁵⁸ Auditeerimist läbiviiva audiitori pädevust reguleerib Audiitortegevuse seadus.⁵⁹

Eesti väärtpaberituru üle teostab riiklikku järelevalvet Finantsinspeksioon. Finantsinspeksioon on autonoomse pädevusega ja oma eelarvega asutus Eesti Panga juures, mille tegevuse õiguslikud alused on sätestatud Finantsinspeksiooni seaduses.⁶⁰ Lisaks väärtpaberituru järelevalvele teostab Finantsinspeksioon riiklikku finantsjärelevalvet kogu finantssektori üle tervikuna.

⁵⁵ Raie 13.09.2011.

⁵⁶ Äriseadustik.

⁵⁷ Leipalu 03.11.2011.

⁵⁸ Vt „Läbipaistvus (seadus)“.

⁵⁹ Audiitortegevuse seadus.

⁶⁰ Finantsinspeksiooni seadus.

Finantsinspektsiooni eestvedamisel on koostatud Hea Ühingujuhtimise Tava, milles on kirjeldatud sellist käitumist, mis aitab kaasa äriühingu juhtimise ja selle kontrollimise paremale ja läbipaistvamale korraldamisele.⁶¹ Selle järgimine on eeskätt soovituslik äriühingule, mille aktsiad on võetud kauplemisele Eestis tegutsevale reguleeritud turule, kuid seda võivad järgida ka teised ettevõtjad.

Peale õigusliku keskkonna reguleerib hea äritava arengut kohtupraktika ning erinevad standardid ja eetikakoodeksid. Näiteks ehitusettevõtete katusorganisatsiooni initsiatiivil on loodud ehitustööde riigihangete tunnustatud teostajate nimekiri. Kui ettevõtte on selles nimekirjas, siis pole tal vaja riigihangetel kulutada nii palju ressursi enda suutlikkuse tõestamisel. Praeguse seisuga see süsteem veel plaanipäraselt ei toimi, sest seda soovitakse oluliselt edasi arendada⁶² (lisada täiendavaid kriteeriume sellesse nimekirja saamiseks, sh hea tava komponendid, finantssuhtarvude ja sotsiaalmaksuga seonduvad näitajad, seosed karistusregistriga jne).

Vastutus (praktika)

Millisel määral on head äritavad ettevõtete juhtimises praktikas tagatud?

Punkte: 75/100

Eestis on loodud sobiv seadusandlik raamistik, mille alusel on ettevõtetel võimalik äritegevusega tegeleda lähtuvalt headest äritavadest. Samas on tegemist valdkonnaga, mida on keeruline detailselt reguleerida, kuna näiteks paljud vastutustundliku ettevõtlusega seotud aspektid sobivad pigem eetikakoodeksisse kui seadusesse.⁶³ Teisisõnu mängib heade äritavade rakendamise puhul olulisemat rolli ettevõtluskultuuri tase ja igapäevapraktika, kuidas on kombeks erinevates situatsioonides käituda. Intervjueeritud eksperdid näevad, et Eestis on ettevõtluskultuuri tase viimase kümmekonna aasta kestel tõusnud, eriti on see märgatav suuremate ja börsiettevõtete puhul.⁶⁴

Riigipoolne järelevalve ettevõtete üle on suhteliselt efektiivne ja järelevalveasutuste võimekus kontrollida ettevõtete tegevuse seadusele vastamist on viimastel aastatel parenenud. Eriti edukaks peetakse Maksu- ja Tolliametit.⁶⁵ Järjest tõhusamaks on muutumas Tarbijakaitseamet, mis aga saaks olla veelgi edukam, kui tarbijad oma õigusi rohkem teaksid ja neid ka kasutaksid.

61 Hea Ühingujuhtimise Tava (www.fi.ee/failid/20050922HYT.pdf).

62 Eesti Ehitusettevõtjate Liidu esindaja 09.09.2011.

63 Kooskora 01.09.2011, Raie 13.09.2011.

64 Kooskora 01.09.2011, Eesti Ehitusettevõtjate Liidu esindaja 09.09.2011, Raie 13.09.2011, Leipalu 03.11.2011.

65 Eesti Ehitusettevõtjate Liidu esindaja 09.09.2011, Raie 13.09.2011, Leipalu 03.11.2011.

Riiklikus järelevalves puuduvad nõ hallid alad, kus järelevalve puuduks või on märkimisväärselt nõrk.⁶⁶ Samas saab öelda, et kuna mõnedel kohalikel omavalitsustel on vähe ressursse, siis osades piirkondades on ehitusjärelevalve praktiliselt olematu.⁶⁷ Teatud juhtudel on riiklik järelevalve ebaühtlane – näiteks on intervjueeritud ekspertide sõnusti esinenud juhtumeid, kus samadel tingimustel jõutakse Eesti erinevates piirkondades erinevatele otsustele, samuti on erinevate järelevalveasutuste mõjuvõim erinev.⁶⁸ Neist probleemidest ülesaamiseks on vaja vähendada riigiasutuste kaadrivoolavust ja arendada koolituste abil ametnike kompetentsi.

Riigipoolne järelevalve ei ole üldjuhul liiga agressiivne ega vastupidi, liiga aeglane või nõrk. Samas nähakse vajadust tugevdada kontrolli teatud valdkondades, näiteks tööohutuses ja ehitusjärelevalves.⁶⁹ Lisaks on probleemiks vähene teadlikkus ja ka see, et ettevõtjad ja töötajad ei ole piisavalt kursis oma õigustega. Ettevõtjate jaoks on vahel ebaselge, mille alusel valivad riigiinstitutsioonid ettevõtteid, mille tegevust põhjalikumalt kontrollida. Osaliselt on ettevõtjatele jäänud mulje, et eeskätt keskendutakse suurematele ja nähtavamatele firmadele, millega kaasneb rikkumiste leidmisel suurem meediakajastus, kuid väiksemate firmade kontrollimiseni ei jõutagi, kuigi neis võivad probleemid olla suuremad.⁷⁰

Ettevõtjad näevad ühe murekohana seda, et riik tegutseb peaaesjalikult vigade leidmise eesmärgil. Pigem võiks riik ja ka meedia rohkem tunnustada korrektselt tegutsevaid ettevõtteid, mis oleksid teistele eeskujuks.

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed (seadus)

Millisel määral eksisteerivad erasektoris tegutsejate jaoks korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed?

Punkte: 50/100

Kuigi Eestis ei ole üldisi või mõnda sektorit tervikuna katvaid eetikakoodekseid, on mitmed ettevõtjate liidud koostanud oma liikmetele heade tavade kogumikke. Selline dokument on olemas näiteks Eesti Ehitusettevõtjate Liidul,⁷¹ Eesti Jäätmekäitlejate

⁶⁶ Raie 13.09.2011.

⁶⁷ Eesti Ehitusettevõtjate Liidu esindaja 09.09.2011; Riigikontrolli audit „Ehitustegevus kiire elanike arvu kasvuga omavalitsustes”.

⁶⁸ Kooskora 01.09.2011, Eesti Ehitusettevõtjate Liidu esindaja 09.09.2011, Raie 13.09.2011, Leipalu 03.11.2011.

⁶⁹ Kooskora 01.09.2011, Eesti Ehitusettevõtjate Liidu esindaja 09.09.2011.

⁷⁰ Leipalu 03.11.2011.

⁷¹ EEEL-i liikme hea käitumistava (www.eeel.ee/index.php?page=30&article_id=96&action=article).

Liidul,⁷² Eesti Leivaliidul,⁷³ Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidul,⁷⁴ Ravimitootjate Liidul,⁷⁵ Eesti Ajalehtede Liidul⁷⁶ ja teistel. Mitmetel juhtudel on selline tegevus tingitud otsesest turukorralduslikust vajadusest (näiteks meedia, maaklerid jt) ehk impulsiks on see, et parem on määrata käitumisreeglid ise kui lasta seda teha seadusandjal.⁷⁷ Samuti on oma eetikakoodeksi välja töötanud suuremad ja rahvusvaheliselt tegutsevad ettevõtted, näiteks Statoil Fuel & Retail AS,⁷⁸ TeliaSonera Grupp,⁷⁹ Elering AS,⁸⁰ Nefab Packaging OÜ⁸¹ ja Skanska EMV.⁸²

Tavaliselt sisaldavad käitumistava formuleerivad dokumendid otseselt korruptsiooni vältimisele ja selle vastu võitlemisele suunatud alapunkte (sh huvide konflikt, altkäemaks) või selgeid viiteid seaduskuulekuse tähtsustamisele. Kuigi eetikakoodeksid on põhimõtteliselt soovitusliku iseloomuga, eeldatakse, et koodeksi kehtestanud ettevõtte töötajad või ettevõtjate ühingu liikmed järgivad seda. Rikkumiste korral võidakse teha hoiatusi, määrata rahatrahve või organisatsioonist välja arvata.

Seadus ei nõua eetikakoodeksi olemasolu ja seega ei ole see ka nõutav riigihangetele pakkumuste tegemisel. Teatud garantiide (näiteks tarnijakrediidi ning tootmisriski garantiid, investeeringugarantii) andmisel on SA KredEx⁸³ rakendanud nõuet, et ettevõtte ehk garantiivõtja peab esitama kinnituse altkäemaksuga mitteseotuse kohta, kuid selle nõude mõju on olnud väga väike, sest neid teenuseid pole ettevõtjad praktikas kasutanud ja praegu neid enam sellisel kujul ka ei pakuta.

Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed (praktika)

Millisel määral on praktikas tagatud korruptsiooni ennetamine erasektoris?

Punkte: 50/100

Oma eetikakoodeksi või heade tavade kogumiku on välja töötanud vähesed Eesti ettevõtjad või ettevõtjate liidud. Peamiselt on need olemas suurtel ja rahvusvahelistel

72 Eesti Jäätmeäitajate Liidu head tavad (ejkLee/et/?16).

73 Leivaliidu aukoodeks (www.leivaliit.ee/leivaliit/aukoodeks).

74 Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidu eetikakoodeks (www.itl.ee/?op=body&id=24).

75 Ravimitootjate Liidu eetikakoodeks (www.rtl.ee/turundustavad-ja-eetika).

76 Eesti ajakirjanduseetika koodeks (www.eall.ee/eetikakoodeks.html).

77 Raie 13.09.2011.

78 Statoil Fuel & Retail Eetikakoodeks (www.statoil.ee/public/Ethics_code_of_conduct_Est.pdf).

79 TeliaSonera Grupi eetikakoodeks (www.emt.ee/firmast/eetikakoodeks).

80 Eleringi eetikakoodeks (elering.ee/eetikakoodeks-2).

81 NEFABi eetikakoodeks (www.nefab.ee/Eetikakoodeks.aspx).

82 Skanska eetikakoodeks (www.skanska.ee/ee/Skanskast/SkanskaEMV/Skanska-eetikakoodeks).

83 SA KredEx loodi 2001. aastal Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt eesmärgiga parandada Eesti ettevõtete rahastamisvõimalusi, maandada krediidiriske ja võimaldada inimestel rajada või renoveerida oma kodu (www.kredex.ee).

ettevõtetel. Samas on Eesti ettevõtluskultuuri paranemisega käinud kaasas see, et järjest rohkem ettevõtjaid püüab koostada ettevõttesisest reeglistikku, kuidas peaks selles ettevõttes tegutsema ja käituma. Tavaliselt ei ole need mahukad dokumendid ja neid üldiselt ei avalikustata, sest ei nähta vajadust seda laiemalt levitada.⁸⁴ Teatud juhtudel on mitteavalikustamine intervjueeritud ekspertide arvates tingitud ettevõtja kartusest, et eetikakoodeksit kasutatakse avalikkuse ees firma vastu ära.⁸⁵ Teisisõnu, avalik arvamus on muutunud ettevõtete jaoks varasemast tähtsamaks ning ei taheta riskida mainet kahjustavate tegudega.

Üldiselt on koostatud reeglistiku näol tegu ettevõttele oluliste väärtuste kogumiga, mis määratleb, kuidas peaksid ettevõtte töötajad erinevates situatsioonides käituma, milliste põhimõtete alusel luuakse suhteid partnerite ja klientidega, kuidas neid hoitakse jne. Taolised juhendid on üldjuhul võrdlemisi ettevõttespetsiifilised ja on välja kasvanud konkreetsest vajadusest.

Kuigi üldiselt leiab eetikakoodeksites korruptsiooni teema käsitlest taunivas võtmes, ei saa nende mõju pidada kuigi suureks, sest suur enamus ettevõtetest taolisi juhendeid ei kasuta, kuna ei tunne nende järele vajadust.⁸⁶ Samas püüavad ettevõtted kasutada muid sisemisi mehhanisme, et ennetada altkäemaksude andmist ja võtmist. Eeskätt püütakse oma tegevus põhjalikult läbi mõelda, et ei tekiks vajadust kellelegi ebaseaduslikult maksta.

Eetikakoodeksite rakendamise tõhusus sõltub ettevõttest. Mõne jaoks on eetikakoodeksil oluline roll, kuid mõned suhtuvad sellesse pigem ükskõikselt. Üldiselt kehtib see, et kui heade tavade juhendi on loonud ettevõtte ise lähtuvalt oma vajadustest ja kaasates oma töötajaid, siis peetakse koodeksit oluliseks ja seda rakendatakse tugevamalt.

Ettevõtjate liitude puhul on eetikakoodeksite rakendamise peamiseks viisideks teadlikkuse tõstmine nii oma liikmete kui ka teiste sektorisse kuuluvate ettevõtete seas ning hinnangute andmine eetikareeglitega vastuollu sattunud ettevõtetele ja nende tegevusele. Liidu juhatusele või aukohtule on võimalik esitada kaebus, kui mõni liitu kuuluv ettevõtte on rikkunud liidu kehtestatud hea käitumise tava. Liit annab seejärel juhtumile hinnangu ja vajadusel määratakse ettevõttele karistus (näiteks võidakse firma liidu liikmete seast välja heita). Samas märgitakse, et ettevõtjate liitude aukohtute mõju on suhteliselt väike, sest riik arvestab siiski ainult kohtuotsuseid ja aukohtute hinnangud ei mõjuta näiteks riigihangete läbiviimist (kui aukohtu on mõne ettevõtte tegevust ebaeetiliseks pidanud, ei takista see antud ettevõtte osalemist riigihangetes).⁸⁷

84 Raie 13.09.2011.

85 Kooskora 01.09.2011.

86 Kooskora 01.09.2011, Raie 13.09.2011.

87 Eesti Ehitusettevõtjate Liidu esindaja 09.09.2011.

Intervjueeritud ekspertide arvates ei ole korruptsioon Eesti erasektoris suureks probleemiks, altkäemaksu andmist ja võtmist esineb suhteliselt vähe. Samuti puudub nõ korruptsiooni must nimekiri, mille jaoks pole tõenäoliselt ka suurt vajadust, sest väikse ühiskonna kontekstis (ettevõtja tausta on üsna lihtne kontrollida) toimib heidutusena piisavalt hästi potentsiaalne mainekahju ja klientide kaotus.⁸⁸ Samas on siinkohal oluline märkida, et erasektori korruptsiooni ulatust on väga keeruline hinnata – selle peamiseks põhjuseks on see, et kõik korruptiivses tehingus osalenud osapooled saavad tavaliselt kasu ja seega puudub huvi politseid kuritegudest teavitada. Teadmatust korruptsiooni ulatuse kohta soodustab ka asjaolu, et riigi jaoks on prioriteet ennekõike korruptsioon avalikus sektoris⁸⁹ ning seega on vähem ressursse, et tegeleda erasektoris esinevate probleemidega. Mainitud probleeme on praeguseks ka teadvustatud ja Vabariigi Valitsuse uus korruptsioonivastane strateegia perioodiks 2013–2020 peaks erasektorit senisest rohkem käsitlema.

Kuivõrd Eestis ei ole eetikaga seotud teemad ettevõtjate jaoks prioriteediks, siis on vaid üksikuid ettevõtteid, kus on eraldi ametikoht eetikaküsimustega tegelevale inimesele. Kui ettevõtte seda valdkonda tähtsustab, siis peamiselt tegelevad sellega muu töö kõrvalt kommunikatsiooni või personalijuhtimisega tegelevad töötajad.⁹⁰ Mõned suuremad ja/või rahvusvahelisel turul tegutsevad firmad korraldavad regulaarselt oma töötajatele eetikakoolitusi, kuid üldiselt ei ole see laialt levinud praktika. Samuti on väga vähe ettevõtteid, mis on põhjalikult läbi mõelnud oma rolli ühiskonnas ja sellega kaasneva vastutuse.⁹¹

Ettevõtjate seas on levinud suhtumine, et ettevõttesiseste probleemide laiem tõstatamine on sama mis pealekaebamine ehk negatiivse tonaalsusega.⁹² Kuna ettevõtete töötajate jaoks kaasneb sellega oht kaotada töökoht, siis üldjuhul ei tulda ettevõtete probleemidega avalikkuse ette. Lisaks pärsib teavitamist see, et erasektoris puuduvad selged ja otsesed väärkäitumisest teavitamist ning teavitajate kaitset reguleerivad õigusaktid.⁹³

Samuti pole üldiselt teadvustatud korruptsiooni ja erasektori omavahelisi seoseid ja selle pinnalt tekkivaid probleeme. Näiteks Konkurentsiameti kogemuse põhjal ei taha ettevõtted üldjuhul riiki teavitada sellest, kui näiteks nende töötaja on vahele jäänud huvide konfliktiga seotud situatsioonides, altkäemaksu võtmisega jms.⁹⁴ Olukorra parendamiseks on tarvilik suurendada teadlikkust ja soodustada info levitamist, et näiteks välistada korruptiivsete tegudega silma paistnud inimeste värbamist avalikku sektorisse.

88 Kooskora 01.09.2011, Eesti Ehitusettevõtjate Liidu esindaja 09.09.2011, Raie 13.09.2011, Leipalu 03.11.2011.

89 Prokurör: korruptsioon erasektoris jõuab harva kohtulahenditeni (uudised.err.ee/index.php?06217554).

90 Kooskora 01.09.2011.

91 Samas on ka mitmeid häid näited, näiteks advokaadibüroo Sorainen AS (www.sorainen.com/et/Buroost/Yhiskondlik-vastutus).

92 Kooskora 01.09.2011.

93 Väärkäitumisest teavitajate kaitse Eestis (transparency.ee/cm/files/vaarkaitumisest_teavitajate_kaitse_eestis_1.pdf).

94 Kooskora 01.09.2011.

Korruptsioonivastaste poliitikate kujundamises osalemine

Millisel määral panustab erasektor siseriiklike korruptsioonivastaste poliitikate kujundamisse?

Punkte: 50/100

Korruptsioonivastase võitluse valdkonnas on ettevõtjate koostöö valitsusega suhteliselt väheaktiivne, kuna need küsimused ei ole ettevõtete jaoks prioriteediks. Korruptsioonivastastes initsiatiivides osalevad vähesed ettevõtted (peamiselt üksikud suurettvõtted).

Teatud määral käsitlevad korruptsiooni ennetamisega seotud teemasid ettevõtjate liidud (sh aruteludes Maksu- ja Tolliametiga parandamaks maksude maksmise kultuuri). Samas tulevad sagedamini arutluse alla juhtumid, kus võib kahtlustada ettevõtete ebavõrdset kohtlemist (näiteks ebamõistlike tingimustega riigihanked; samuti vähempakkumised, mille puhul eeldatakse, et töö käigus saab raha juurde kaubelda).⁹⁵ Teatud juhtudel ei soovi ettevõtted neid teemasid väga jõuliselt tõstatada, kuna see võib tekitada probleeme uute riigihangete saamisel.⁹⁶

Justiitsministeeriumi eestvedamisel on loodud korruptsiooniga seotud teemasid käsitlev veebileht (www.korruptsioon.ee), koostatud juhiseid erasektori korruptsioonivastaseks tegevuseks⁹⁷ ning korraldatud koostöös Eesti Kaubandus-Tööstuskoja ja MTÜ Korruptsioonivaba Eestiga⁹⁸ ausat ärikeskkonda edendavaid seminare.⁹⁹ Lisaks koostab ja koordineerib Justiitsministeerium iga-aastaselt mitmeid korruptsiooniga seotud uurin-guid. Samas on siinkohal oluline märkida, et enamik neist uuringutest on peaaesjalikult seotud avalikku sektorit puudutava korruptsiooniga ja erasektorit käsitletakse harva.

Oluliseks probleemiks on see, et korruptsiooniga seotud teemadest vähem teadlikud inimesed ei pruugi korruptsiooni ära tunda, kuna ei tehta näiteks selget vahet müüki toetaval tegevusel ning altkäemaksul ja pistisel või mõjuvõimuga kauplemisel.¹⁰⁰ Seega oleks veelgi enam vajalik tegeleda korruptsiooni ennetamisele suunatud meetmete arendamise ja üldise teadlikkuse tõstmisega.

Teatud määral on ettevõtjatele jäänud mulje, et riik ei panusta poliitilisel tasandil piisavalt korruptsiooni ennetamisse, kuna nii tekiks suurem oht ka ise keelatud tegevuse ja tehingutega vahele jääda. Seega on avalikku sektorisse vaja rohkem initsiatiivi korruptsiooniga seotud probleemidega tegelemiseks. Korruptsiooni ennetamiseks oleks tarvis

⁹⁵ Eesti Ehitusettevõtjate Liidu esindaja 09.09.2011.

⁹⁶ Leipalu 03.11.2011.

⁹⁷ Juhised erasektori korruptsioonivastaseks tegevuseks (www.korruptsioon.ee/42846).

⁹⁸ Korruptsioonivaba Eesti (transparency.ee).

⁹⁹ Seminarisari „Aus ärikeskkond“ (www.korruptsioon.ee/40461).

¹⁰⁰ Raie 13.09.2011.

veelgi rohkem läbipaistvust, et riigi või KOV-i tasandil tehtud olulised otsused ja rahapaigutused ei sünniks varjatult. Sellele aitab kaasa näiteks lobitööd reguleerivate reeglite kehtestamine, millega Justiitsministeerium on asunud juba ka tegelema.¹⁰¹

Koostöö kodanikuühendustega korruptsiooni ennetamisel ja sellega võitlemisel

Millisel määral teeb erasektor koostööd või toetab kodanikuühiskonda korruptsiooni ennetamisel ja selle vastu võitlemisel?

Punkte: 25/100

Korruptsioonivastase võitluse valdkonnas on ettevõtjate koostöö kolmanda sektoriga vähene ja mittesüsteemne, kuna need küsimused ei ole ettevõtete jaoks prioriteediks. Teatud määral tegelevad korruptsioonivastase võitlusega seotud teemadega ettevõtete nimel ettevõtjate liidud. Kolmandast sektorist on korruptsioonivastases võitluses ettevõtete peamiseks koostööpartneriks MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, mis on korraldanud antud temaatikaga seotud koolitusi ja uuringud ning teeb ettepanekuid korruptsiooni ennetamiseks nii avalikus kui ka erasektoris.

Teadlikkuse tõstmiseks korruptsiooni ennetamise võimaluste kohta ja kodanike põhiväärtuste arendamiseks oleks vaja koostööd ettevõtjate ja kolmanda sektori vahel tihendada. Samas on siinkohal küsimärgiks kolmanda sektori organisatsioonide jätkusuutlikkus,¹⁰² kuna tõenäoliselt ei suudeta end ainult liikmemaksudega finantseerida ning tegevuseks on vajalikud ka välise rahastusega projektid ja grandid.

Täiendavalt oleks vaja tõhustada koostööd ülikoolidega (eeskätt nendega, mis annavad majandus- ja ettevõtlusharidust), mille eesmärgiks oleks laiemalt levitada eetilise käitumise ja korruptsiooniennetusega seotud informatsiooni, mis omakorda mõjutaks tudengite suhtumist antud valdkonda.¹⁰³ Oluliseks sammuks on ka eetiliselt tegutsevate ettevõtete tunnustamine andmaks ühiskonnale positiivseid eeskujusid.¹⁰⁴ Eetikakoodeksite arengule Eestis püüab täiendavalt kaasa aidata ning ettevõtluse ja eetikaga seotud teemasid fookuses hoida MTÜ Vastutustundliku Ettevõtluse Foorum,¹⁰⁵ mis muuhulgas koostab perioodiliselt vastutustundliku ettevõtluse indeksit, et hinnata Eestis tegutsevate ettevõtete edukust vastutustundliku ettevõtluse valdkonnas.

101 Michal: lobireeglite hea tava on väljatöötamisel (www.postimees.ee/842058/michal-lobireeglite-hea-tava-on-valjatootamisel).

102 Raie 13.09.2011.

103 Raie 13.09.2011.

104 Kooskora 01.09.2011.

105 Vastutustundliku Ettevõtluse Foorum (www.csr.ee).

Eesti korruptsioonivastase võimekuse süsteemi toimimine

8

Selles jaos analüüsitakse uuringus käsitletud kaheteistkümne institutsiooni (samba) omavahelisi seoseid. Süsteemi üldised tugevad küljed on korruptsiooni käsitlemine riigi ühe olulise probleemina, avaliku sektori ja õiguskaitseorganite pühendumine korruptsiooniprobleemidele (uurimine, ennetamine, avalike teenistujate koolitamine), eri sammaste suutlikkus töötada sõltumatult ja olla teistest sammastest liigselt mõjutamata ning suhteliselt hea juurdepääs teabele interneti kaudu. Nimetatud tugevustele vaatamata esineb siiski mitu eri sambaid nõrgestavat põhiprobleemi, sealhulgas poliitiline mõju, väikese riigi ja ühiskonnaga seonduvad küsimused, puudulikud korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed institutsioonide siseselt, rahastamise kontroll ning kõige nõrgema lülina kohalike omavalitsuste madal haldussuutlikkus ja suhteliselt kõrge korruptsioonirisk.

Esimene aspekt, mille poolest Eesti süsteem erineb Transparency Internationali standardmetoodikas kirjeldatud süsteemidest, on korruptsioonivastase ameti (anti-corruption agency) puudumine. Kuna korruptsiooni ennetamise, uurimise, analüüsi ja koolitamise ülesanded on jaotatud mitme samba (peamiselt avalik sektor ja õiguskaitse) ja asutuse vahel,¹ on peamine probleem nende töö koordineerimine. On juhtumeid, kus koordineerimine on paremini reguleeritud (nt Justiitsministeerium koordineerib korruptsioonivastase strateegia loomist, Prokuratuur teeb korruptsioonikuritegude uurimisel koostööd politsei või Kaitsepolitseiga), kuid enamasti oleneb koordineerimine isiklikest sidemetest ning aja jooksul ja järk-järgult kujunenud koostöömehhanismidest. Seetõttu on teatud funktsioonid nõrgad, eelkõige laiema avalikkuse harimine korruptsiooni osas: kuigi avalike teenistujate koolitamiseks korruptsiooni- ja eetikaküsimus on olemas selged algatused, on üldsuse koolitamine vähene. On küll olemas avalikule eetikale ja korruptsiooniteemadele pühendatud veebilehed, kuid parimaks nn üldsuse harimise mehhanismiks peetakse korruptiivsete rikkumiste eest karistamist ja korruptsioonijuhtumitele osutatavat tähelepanu meedias; konkreetset jõupingutused üldsuse harimiseks siiski puuduvad. See ülesanne on aga eriti oluline, kui arvestada, et kuni 30-aastaste inimeste hoiak on muutunud korruptsiooni suhtes sallivamaks.² Üldsuse harimiseks on vaja avaliku ja erasektori ning kodanikuühiskonna süstemaatilisemaid ja

-
- 1 Justiitsministeerium, Siseministeerium, Rahandusministeerium, Prokuratuur, mitmed nõukogud ja ametid, sealhulgas Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitsei jne.
 - 2 Justiitsministeerium. 2010. „Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring”. Kriminaalpoliitika uuringud, nr 13, lk 17. www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50629/Korruptsioon_2010.pdf

selgelt koordineeritud jõupingutusi. Kui suudetaks tõhustada koordineerimist ja teatud funktsioone, siis ei ole eraldiseisva korruptsioonivastase ameti loomise üle vaja arutleda.

Poliitilised aspektid on problemaatilised mitme samba puhul ja eri viisidel: seadusandliku võimu nõrkus võrreldes täitevvõimuga ning sellest tulenev ebatõhus kontroll täitevvõimu üle, mittepoliitiliste asutuste politiseerimise juhtumid ning poliitikute küllaltki madal huvi korruptsiooniküsimuste suhtes, eelkõige seoses erakondade rahastamise ja üldise korruptsioonivastase tegevusega. Põhimureks peetakse selles valdkonnas tavaliselt nõrka või väljaarenemata poliitilist kultuuri – ühelt poolt on poliitiline sfäär olnud nõrgem, kuna on eemaldunud nendest ülesannetest, mida ta peaks täitma (nt kontroll täitevvõimu ja avaliku teenistuse üle, pühendumine korruptsioonivastastele reformidele); teiselt poolt on endiselt probleemiks poliitiline mõju eelduslikult mittepoliitiliste ametikohtade täitmisel (peamiselt avalikus teenistuses ja kohaliku omavalitsuse tasandil). Positiivne on aga see, et Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis on sätestatud uue korruptsioonivastase strateegi esmased eesmärgid (erasektor, kohalikud omavalitsused). Kuivõrd uue strateegia elluviimisperiood on võrreldes eelmise kahe strateegiaga pikem (2013-2020), siis on sedavõrd olulisem, et juba strateegia loomisprotsessis arvestatakse nii vajalike ressurssidega, mille puudumine on kehtiva strateegia puhul takistanud selle täielikku elluviimist, kui ka tugevama keskse koordineerimisega.

Viivitused korruptsioonivastaste reformide elluviimisel ei mõjuta vaid poliitilisi institutsioone: (tõhus) reguleerimine on teatud korruptsiooni ennetamisele suunatud meetmete osas selgelt puudulik, sealhulgas küllalislahkusega seotud eeskirjad, korruptsioonist teavitajate kaitse, lobitöö, majanduslike huvide deklaratsioonid, pöördukse-efekt jne. Kõige tugevamalt avaldub see valimiskomisjonide puhul, mille liikmetele tihti ei laiene olemasolevad, nt korruptsioonivastasest seadusest ja avaliku teenistuse seadusest tulenevad piirangud. Reformidega viivitamise põhjused peituvad suuresti kestvates aruteludes avaliku teenistuse seaduse ja korruptsioonivastase seaduse eelnõude üle. Mõlemad nimetatud seadused on aastaid päevakorras olnud, kuid kummagi puhul ei ole jõutud seaduse vastuvõtmiseni.

Lisaks näib, et täiendava reguleerimise suhtes on kujunemas vastuseis, kusjuures peamiselt väljendati järgmisi muresid: „reguleerimine ei muuda midagi”, „see, mida inimene tegelikult teeb, sõltub tema enda eetilistest põhjendustest, mitte eeskirjadest” ning „nii väikeses riigis ei saa me kõike reguleerida”. Kuigi eespool nimetatud poliitiline kultuur ja ühiskonna üldised väärtused on korruptsiooni suhtes negatiivsete hoiakute kujundamisel ülimalt olulised, seostub vastuseis täiendavale reguleerimisele ka olemasolevate korruptsiooni ennetamisele suunatud meetmete puuduliku rakendamisega. Kuna mitmeid kehtivaid sätteid (nt majanduslike huvide deklareerimine ja kontroll, korruptsioonist teavitajate kaitse, avaliku teenistuse eetikakoodeks jm) võib pidada ebatõhusaks, on see toonud kaasa üldise usaldamatuse kirjalike eetikaeeskirjade suhtes. Teiseks võib

vastupanu põhjuseks pidada ka kõhklust, kas olemasolevad eeskirjad on ka tegelikult vajalikud: näiteks, kas kolm aastat pärast ametist vabastamist vältav piirang on ikka vajalik või kas majanduslike huvide deklaratsioon tuleks koguda kõikidelt ametnikelt, kes neid praegu esitavad. Teatud puuduvate korruptsiooni ennetusele suunatud meetmete (nt külalislahkust ja lobitegevust puudutavad eeskirjad) kohta arvatakse, et need muudavad süsteemi lihtsalt veelgi tülikamaks ega vähenda tegelikult korruptsiooni.

See viib järgmise üldise probleemini Eesti korruptsioonivastase võimekuse uuringu kontekstis – Eesti kui väike riik ja ühiskond. Ühelt poolt loob väike ühiskond illusiooni, et kõik tunnevad kõiki, millega näib kaasnevat läbipaistvam ja seetõttu vähem korrumpeerunud ühiskond. Seega peetakse tegevustele täiendavaid piiranguid seadvaid eeskirju liiga kitsendavateks ja olemuslikult mittekorruptiivseid tegevusi piiravateks, vähendades nõnda väikese ühiskonna paindlikkust, mida on seni peetud Eesti oluliseks tugevuseks. Teiselt poolt loob väike ühiskond mitmele tõsisele probleemile soodsa keskkonna: lähedased suhted ja ametikohtade personaliseerimine tekitavad probleeme kontrolliga ning rohkem võimalusi ametikoha kuritarvitamiseks, väikesed asutused ei paku piisavalt karjäärivõimalusi (probleemi suurendab veelgi avalike teenistujate rotatsiooni puudumine). Samuti loob tihe koostöö poliitikute ja mittepoliitiliste avalike teenistujate vahel rohkem võimalusi põhjendamatuks poliitiliseks mõjutamiseks, eriti kohalikes omavalitsustes. Rohkem on hakatud tähelepanu pöörama asjaolule, et (korruptsiooni)kuritegudest ei teatata, vaid proovitakse neid ise eraviisiliselt lahendada (näiteks: avastatakse, et töötaja on asutuselt varastanud, kuid politsei teavitamise asemel sõlmitakse kokkulepe kahju hüvitamiseks ning leping lõpetatakse; riigihanke võitja viivitab projektiga, hankija ei pöördu kohtusse, vaid proovib aja ja raha säästmiseks lepingu vastastikusel nõusolekul lõpetada). Kuna isiklikud suhted on väikeses ühiskonnas olulised, siis on peamiseks eesmärgiks vältida sildade põletamist ning näib, et seetõttu eelistatakse teatud juhtudel pooltevahelisi kokkuleppeid. Samas võib selline probleemide lahendamine luua rikkuja ning üldsuse jaoks mulje, et korruptiivsetel tegudel ei olegi tagajärgi.

Kasvavaks probleemiks on ka see, kuidas raha kasutatakse ja kui tõhus on kontroll rahaliste vahendite kasutamise üle. See seondub peamiselt vähese läbipaistvusega riigihangete otsustusprotsessis (sh ELi struktuurivahendite kasutamises), Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse eraldatud toetustega ning eespool nimetatud nõrga kontrolliga erakondade rahastamise üle. Selline läbipaistvuse puudumine jätab korrumpeerunud süsteemi mulje, kuigi korruptsiooni ei pruugigi alati tegelikult esineda ning otsused võivad olla hästi põhjendatud. Lisaks näib, et nendel küsimustel on laiem kontekst: ei muretseta niivõrd vahendite kättesaadavuse või eraldatud vahendite piisavuse pärast, kuivõrd selle pärast, kas olemasolevaid vahendeid kasutatakse „õigete” tegevuste jaoks. Otsuste selgitamine ja põhjendamine on sageli ebapiisav ning see võib samuti jätta mulje korrumpeerunud süsteemist.

Siinkohal on kõige problemaatilisem kohaliku omavalitsuse tasand, mida seostatakse mitmete probleemidega. Kuigi kohalike omavalitsuste suur hulk ja madal haldussuutlikkus on päevakorras olnud alates 1990. aastatest, ei ole sellele rahuldavat lahendust leitud. Eesti korruptsioonivastase võimekuse analüüsis annab see mitu negatiivset tulemust: kohalikke omavalitsusi seostatakse tavaliselt rohkem liigse poliitilise mõjuga (Tallinn on selles osas kõige rohkem tähelepanu pälvinud), avalike teenuste pakkumine võib olla väga ebaühtlane ja oleneda kohaliku omavalitsuse haldussuutlikkusest, kontroll kohalike omavalitsuste tegevuste üle on pigem nõrk ning vähese haldussuutlikkuse ja suure töökoormuse tõttu ei pööra kohalikud omavalitsused korruptsiooni ennetamisele tähelepanu. Suurimaks probleemiallikaks on aga riigihankemenetlus, mille puhul korruptsioonioht on kohalikul tasandil põimunud suhetevõrgustike ja omavalitsuse ametnike ekspertiisi puudumise tõttu veelgi reaalsem.

Siiani on peamised korruptsiooni ennetusele suunatud tegevused olnud seotud avaliku sektoriga ning seega ei ole erasektori korruptsioonile piisavalt tähelepanu pööratud. Valitsusasutused on siiani keskendunud peamiselt konkurentsikuritegudele ja maksuseaduste rikkumisele; teiste erasektoriga seotud korruptsiooniküsimustega ei ole tegeletud. Kuigi on mitmeid näiteid selle kohta, kus erasektor tegeleb ise oma korruptsiooni- ja eetikaküsimustega (nt sektoripõhiste eetika- ja käitumiskodeksite loomine ja rakendamine), on need näited siiski pigem erand kui reegel. Eetikaküsimustele pööravad tavaliselt rohkem tähelepanu rahvusvaheliste ettevõtete tütarettevõtted või need ettevõtted, kelle eesmärk on laieneda Põhjamaade ja Lääne-Euroopa riikide turgudele. Lisaks ei ole erasektor osalenud korruptsioonivastastes reformides, kuigi teistes poliitikavaldkondades võib erasektor olla tugev huvirühm.

Erinevalt erasektorist on kodanikuühiskond korruptsioonivastastes reformides olnud mõnevõrra aktiivsem. Eri sidusrühmad ja organisatsioonid on osalenud nii korruptsioonivastase poliitika sõnastamises kui ka korruptsiooni ennetamises ja uuringutes, kuid kodanikuühiskonna roll eetikaküsimuste arutamisel oma sektoris ei ole olnud väga suur. On mitmeid organisatsioone (nt Eesti Advokatuur, meditsiinitöötajate erialaühendused jne), kes tegelevad eetikaküsimustega oma ülesannete täitmise käigus, ning teisi vabaühendusi, kelle peamine eesmärk on tegeleda korruptsiooniküsimuste kui sellistega (nt ühing Korruptsioonivaba Eesti), kuid üldiselt on kodanikuühiskonna peamine tegevus olnud suunatud enda sisemisele arengule ja poliitilises protsessis sidusrühmaks kujunemisele. Eetikaküsimused ei kuulu prioriteetide hulka.

Siinkohal võib kokkuvõtteks öelda, et on mitu valdkonda, mis vajavad edasist tähelepanu ja uurimist. Üks olulisematest valdkondadest on korruptsioonivastaste tegevuste üldine koordineerimine ja suurem koostöö eri sektorite ja asutuste vahel korruptsioonivastaste reformide rakendamisel (uus korruptsioonivastane seadus) ja üldsuse harimisel. Poliitiline sfäär peaks võtma suurema vastutuse oma korruptsioonivastase tegevuse tõhusama

reguleerimise eest (nt erakondade rahastamise kontroll) ning olema aktiivsem üldiste korruptsioonivastaste reformide algatamisel, millega tegelevad praegu endiselt avalik teenistus ja täidesaatev võim. Korruptsioonivastase reformi viibimise põhjuseks on korruptsioonivastase seaduse ja osaliselt ka avaliku teenistuse seaduse uute eelnõude vastu võtmata jätmine: esimene peaks enamikus sammastes parandama mitmeid korruptsiooni ennetamisele suunatud meetmete problemaatilisi valdkondi, viimasega peaks vastu võetama õiguslik alus avaliku teenistuse eetikanõukogu loomiseks – see plaan on päevakorras olnud alates 2003. aastast, kuid ei ole siiani teostunud. Eetikanõukogu peaks ühtlasi lahendama probleeme, mis on tekkinud korruptsiooni ennetamisele suunatud meetmete rakendamisel ning tingitud nõustamise puudumisest avaliku teenistuse eetika küsimuste osas. Rohkem oleks vaja uurida liigse poliitilise mõju küsimust mittepoliitilistes asutustes: seda valdkonda iseloomustavad peamiselt kuulujutud ja vihjed, kuid selged andmed puuduvad, kui mitte arvestada avalike teenistujate arvamust, et koostöö poliitikutega on problemaatiline. Kindlasti on vaja rohkem uurida nii erasektori korruptsiooni kui ka ärisektori ennetuslikke tegevusvõimalusi selles valdkonnas.

Kirjalikud allikad

Aidarov, Aleksandr, Wolfgang Drechsler 2011. The Law & Economics of the Estonian Law on Cultural Autonomy for National Minorities and of Russian National Cultural Autonomy in Estonia. In: Halduskultuur, 12, nr 1, 43–61.

Inglehart, Ronald, Christian Welzel 2005. Modernization, Cultural Change and Democracy. New York: Cambridge University Press.

Kalmus, Veronika 2009. Eesti elanike väärtusmustrid. In: Eesti Inimarengu Aruanne. 114–117.

OECD 2011. Estonia: towards a single government approach. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.

Peep, Viljar 2011. Avaliku teabe seadus vajab ühtset rakendamist. In: Avaliku teenistuse aastaraamat 2010, 26–29. Tallinn: Rahandusministeerium.

Pettai, Vello, Daunis Auers, Aine Ramonaite 2011. Poliitiline areng. In: Eesti Inimarengu Aruanne 2010/2011. 144–164.

Rikmann, Erle, Mikko Lagerspetz, Tanel Vallimäe 2010. Avaliku võimu ja kodanikuühenduste koostöö edendamise võtmeküsimusi. In: Riigikogu Toimetised, nr 21. 158–166. Tallinn: Riigikogu Kantslei.

Rämmer, Andu 2009. Eesti koolinoorte väärtused. In: Väärtused ja väärtuskasvatus. Valikud ja võimalused 21. sajandi Eesti ja Soome koolis. Koost. Margit Sutrop, Pille Valk, Katrin Velbaum. Tartu: Tartu Ülikooli eetikakeskus. 83–117.

Saar, Andrus 2009. Muutused Eesti väärtushinnangutes aastail 1990–2008. In: Eesti Inimarengu Aruanne. 108–114.

Saarniit, Leno 2006. A Public Service Code of Ethics Applied in a Transitional Setting: The Case of Estonia. In: Public Integrity, kd 8, nr 1, 49–63.

Sarapuu, Külli 2010. Comparative Analysis of State Administrations: The Size of State as an Independent Variable. In: Halduskultuur, 11 (1), 30–43.

Suutlik sektor 2009. Tallinn: Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit.

Toomla, Rein 2011. Eesti erakonnad 2000–2010. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Õigusaktid (seisuga 01.03.2012)

Audiitortegevuse seadus. RT I 2010, 9, 41.

Autoriõiguse seadus. RT I 1992, 49, 615.

Avaliku teabe seadus. RT I 2000, 92, 597.

Avaliku teenistuse seadus. RT I 1995, 16, 228.

Eesti Rahvusringhäälingu seadus. RT I 2007, 10, 46.

Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused. RT I 2004, 49, 344.

Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008.

Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 27.04.2011, 2.

Erakonnaseadus. RT I, 29.12.2011, 172.

E-toimiku süsteemi asutamine ja e-toimiku süsteemi pidamise põhimäärus. RT I 2008, 31, 197.

Euroopa Parlamendi valimise seadus. RT I, 21.03.2011, 15.

Finantsinspektsiooni seadus. RT I 2001, 48, 267.

Halduskohtumenetluse seadustik. RT I, 28.12.2011, 7.

Haldusmenetluse seadus. RT I, 23.02.2011, 8.

Isikuankeedi vorm. RTL 2009, 100, 1494.

- Julgeolekuasutuste seadus. RT I 2001, 7, 17.
- Justiitsministeeriumi põhimäärus. RT I, 29.12.2011, 153.
- Jälitustegevuse seadus. RT I 1994, 16, 290.
- Kaitsepolitsei ameti põhimäärus. RTL 2009, 95, 1390.
- Karistusseadustik. RT I 2001, 61, 364.
- Kaubamärgiseadus. RT I 2002, 49, 308.
- Kirikute ja koguduste seadus. RT I 2002, 24, 135.
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. RT I 1993, 37, 558.
- Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. RT I 2002, 36, 220.
- Kohtute seadus. RT I 2002, 64, 390.
- Korruptsioonivastane seadus. RT I 1999, 16, 276.
- Kriminaalmenetluse seadustik. RT I 2003, 27, 166.
- Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus. RT I 2010, 1, 2.
- Käibemaksuseadus. RT I 2003, 82, 554.
- Meediateenuste seadus. RT I, 06.01.2011, 1.
- Mittetulundusühingute seadus. RT I 1996, 42, 811.
- Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus. RT I 2004, 81, 542.
- Pankrotiseadus. RT I 2003, 17, 95.
- Patendiseadus. RT I 1994, 25, 406.
- Politsei ja piirivalve seadus. RT I 2009, 26, 159.
- Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus. RT I, 29.12.2011, 70.
- Politseiameti ja tema hallatavate asutuste ning Kaitsepolitsei ameti vaheline uurimisalluvus. RT I 2007, 47, 332.
- Prokuratuuri põhimäärus. RTL 2004, 29, 505.
- Prokuratuuriseadus. RT I 1998, 41, 625.
- Prokuröriteenistusse kandideeriva isiku ankeedi vormi kinnitamine. RTL 2001, 89, 1249.
- Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. RT I 2002, 29, 174.
- Raamatupidamise seadus. RT I 2002, 102, 600.
- Rahvahääletuse seadus. RT I 2002, 30, 176.
- Riigi Teataja seadus. RT I 2010, 19, 101.
- Riigieelarve seadus. RT I 1999, 55, 584.
- Riigihangete seadus. RT I 2007, 15, 76.
- Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalkade seadus. RT I 1996, 81, 1448.
- Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. RT I 2003, 24, 148.
- Riigikogu liikme staatuse seadus. RT I 2007, 44, 316.
- Riigikogu valimise seadus. RT I 2002, 57, 355.
- Riigikontrolli seadus. RT I 2002, 21, 117.
- Riigilõivuseadus. RT I 2010, 21, 107.
- Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus. RT I 1996, 15, 265.
- Riigivastutuse seadus. RT I 2001, 47, 260.
- Riikliku riigihangete registri põhimäärus. RT I 2007, 39, 278.
- Saneerimiseadus. RT I 2008, 53, 296.
- Sihtasutuste seadus. RT I 1995, 92, 1604.
- Tsiviilkohtumenetluse seadustik. RT I 2005, 26, 197.

Tsiviilseadustiku üldosa seadus. RT I 2002, 35, 216.
 Tulumaksuseadus. RT I 1999, 101, 903.
 Tööstusdisaini kaitse seadus. RT I 1997, 87, 1466.
 Vabariigi Presidendi valimise seadus. RT 1996 I, 30, 595.
 Vabariigi Valitsuse reglement. RT 2011 I, 4, 233.
 Vabariigi Valitsuse seadus. RT I 1995, 94, 1628.
 Võlaõigusseadus. RT I 2001, 81, 487.
 Väärteomenetluse seadustik. RT I 2002, 50, 313.
 Õiguskantsleri seadus. RT I 1999, 29, 406.
 Äriseadustik. RT I 1995, 26, 355.

Elektroonilised materjalid

2012 Index of Economic Freedom, Estonia. www.heritage.org/index/country/estonia
 Andmekaitse inspeksioon. Statistika. www.aki.ee/est/?part=html&iid=23
 Avalik teenistus. Avaliku teenistuse eetika. www.avalikteenistus.ee/?id=10300
 Avaliku Sõna Nõukogu. www.asn.org.ee/mis_on_asn.html
 Avaliku teenistuse eetikakoodeks. www.avalikteenistus.ee/?id=10716&highlight=avalik
 Bertelsmann Stiftung 2009. BTI 2010 – Estonia Country Report. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
www.bti-project.org/fileadmin/Inhalte/reports/2010/pdf/BTI%202010%20Estonia.pdf
 Central Intelligence Agency. The World Factbook.
www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html
 Delfi 2012. Endine kaitsepolitseinik Indrek Pöder mõisteti neljaks aastaks vangi. 26.04. 2012.
www.delfi.ee/news/paevauudised/110_112/video-ja-fotod-endine-kaitsepolitseinik-indrek-poder-moisteti-neljaks-aastaks-vangi.d?id=64313167
 Delfi 2012. Kapo töötaja Aleksei Dressen sai kahtlustuse riigireetmises. 22.02.2012.
www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/delfi-video-ja-fotod-kapo-tootaja-aleksei-dressen-sai-kahtlustuse-riigireetmises.d?id=63959377
 Delfi 2012. Siseminister Vahter Delfile: Dressen avastati tänu kapo sisemistele kontrollmehhanismidele. 23.02.2012.
www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/siseminister-vahter-delfile-dressen-avastati-tanu-kapo-sisemistele-kontr ollmehhanismidele.d?id=63964133
 Doing Business, Economy Rankings 2012. www.doingbusiness.org/rankings
 Eamets, Raul 2011. Rehepapid, tormine meri ja Eesti majandus. In: Postimees, 16.12.2011.
arvamus.postimees.ee/673766/raul-eamets-rehepapid-tormine-meri-ja-eesti-majandus
 EASi eelarve. www.eas.ee/index.php?Itemid=1748
 EEEL liikme hea käitumistava. www.eeel.ee/index.php?page=30&article_id=96&action=article
 Eelnõude infosüsteem. eel.noud.valitsus.ee/main#dlgUbfEV
 Eesti ajakirjanduseetika koodeks. www.eall.ee/eetikakoodeks.html
 Eesti Ajalehtede Liit. EALL liikmed. www.eall.ee/eall_liikmed.html
 Eesti Ajalehtede Liit. Eesti ajakirjanduseetika koodeks. www.eall.ee/eetikakoodeks.html
 Eesti Ajalehtede Liit. Mis on EALL? www.eall.ee/mis_on.html
 Eesti Ajalehtede Liit. Mis on Pressinõukogu? www.eall.ee/pressinoukogu/index.html
 Eesti e-riigihangete keskkond. riigihanked.riik.ee/register
 Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidu eetikakoodeks. www.itl.ee/?op=body&id=24
 Eesti Jäätmeäitajate Liidu head tavad. ejklee.et/?16

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda. Juhtkiri: Korruptsiooniga võitlemine ja riigihangete korralduse parendamine – arenguruumi on mõlemas. www.koda.ee/koolitused-uritused/koik-uritused/index.php?id=14916&highlight=korruptsioon

Eesti kohtunike eetikakoodeks. www.kohus.ee/6778

Eesti Leivaliit. Aukodeks. www.leivaliit.ee/leivaliit/aukodeks

Eesti Meedia. www.eestimeedia.ee/?id=1074

Eesti Meedia. www.eestimeedia.ee/?id=1078

Eesti Meedia. www.eestimeedia.ee/?id=1397

Eesti Rahvusringhääling. Raadioprogrammid. otse.err.ee/saatekavad/raadio

Eesti Rahvusringhääling. Rahvusringhäälingu hea tava. www.err.ee/sisu.aspx?s=24&a=770

Eesti Rahvusringhääling. Teleprogrammid. otse.err.ee/saatekavad/tv

Eesti Statistika. 16–74-aastased arvuti- ja internetikasutajad isikute rühma järgi. pub.stat.ee/px-web.2001/dialog/varval.asp?ma=IT32&ti=16%2D74%2DAASTASED+ARVUTI%2D+JA+IN+TERNETIKASUTAJAD+ISIKUTE+R%DCHMA+J%C4RGI&path=../database/Majandus/05Infotehnoloogia/04Infotehnoloogia_leibkonnas/&search=INTERNET&lang=2

Eesti Statistikaamet. www.stat.ee

Eesti Väärtpaberikeskus. Esindajakonto. www.e-register.ee/et/ariuhingule/heateada/esindajakonto

Eesti.ee. Ettevõtte registreerimine notari abil. www.eesti.ee/est/teemad/ettevotja/ettevotte_loomine/ettevotte_asutamise_toimingud/ettevotte_registreerimine

Eesti.ee. Ettevõtte registreerimine. www.eesti.ee/est/teemad/ettevotja/ettevotte_loomine/ettevotte_asutamise_toimingud/ettevotte_registreerimine

Eesti.ee. Ettevõtte vabatahtlik lõpetamine. www.eesti.ee/est/teemad/ettevotja/ettevotte_lopetamine/ettevotte_vabatahtlik_lopetamine

Eesti.ee. Majandusaasta aruanne. www.eesti.ee/est/teemad/ettevotja/raamatupidamine_ja_aruandlus/ettevotte_kohustuslikud_aruanded/majandusaasta_aruanne

Eesti.ee. Sõna- ja usuvabadus. www.eesti.ee/est/teemad/kodanik/kodakondsus/inimoiuste_kaitse/sonavabadus

Ekspress Grupp. AS Eesti Ajalehed. www.egrupp.ee/ettevotted/as-eesti-ajalehed

Eleringi eetikakoodeks. elering.ee/eetikakoodeks-2

EMT. TeliaSonera Grupi eetikakoodeks. www.emt.ee/firmast/eetikakoodeks

Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni töökord. www.riigikogu.ee/?id=87898

Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Eesti Reformierakonna valitsusliidu programm. valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/uudised/taustamaterjalid/Valitsusliit%20I.pdf

ERR uudised 2012. Kapo kontrollimise praegune süsteem vaadatakse üle. 24.01.2012. uudised.err.ee/index.php?06244187

ERR uudised. Norman Aas: kohtunike ja prokuröride palkade vahe toob probleeme. 04.03.2012. uudised.err.ee/index.php?06247377

ERR uudised. Prokurör: korruptsioon erasektoris jõuab harva kohtulahenditeni. 13.10.2010. uudised.err.ee/index.php?06217554

Eurobaromeetri uuring nr 75, kevad 2011. ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_fact_ee_en.pdf

EV Raamatupidamise Toimkond. www.easb.ee/?lang=ee

E-äriregister. Kehtivad äri- ja ettevõtluskeelud. ariregister.rik.ee/arikeelud.py

FreedomHouse 2011. Country Report: Estonia 2011. freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2011&country=8035

FreedomHouse 2011. Estonia. Freedom of the Press 2011. www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2011/estonia

FreedomHouse. www.freedomhouse.org/template.cfm?page=678

- Gallup Global Reports 2009. Religion. www.gallup.com/poll/128210/Gallup-Global-Reports.aspx
- Geomedia 2010. Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks. Metoodika ja tulemused. Tartu. www.siseministeerium.ee/public/KOV_voimekuse_indeks_2010_final.pdf
- GHK 2010. Volunteering the European Union. ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1018_en.pdf
- Greco 2010. Compliance report on Estonia: Incriminations. Transparency of Party Funding. www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50039/Greco+Compliance+2010.pdf
- Greco 2010. Kolmas hindamisvoor. Vastavusaruanne Eesti kohta. www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35326/GRECO+2008+aasta+soovitused+eesti+keeles.pdf
- Harju maakohu juhtum 2011. www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/OMBUDSMANI_MENETLUSED/Soovitused_oigusparasuse_ ja_hea_halduse_tava_jargimiseks/2011/Soovitus_TVK_otsuse_vaidlustamine_HM_juuni_2011.pdf
- Hea Ühingujuhtimise Tava. www.fi.ee/failid/20050922HYT.pdf
- Huvide konflikti koduleht. huvidekonflikt.just.ee
- Höbemägi, Priit 2009. Tallinnas räägitakse valimispettusest. In: Eesti Ekspress 01.10.2009. www.ekspress.ee/news/arvamus/arvamus/tallinnas-raagitakse-valimispettusest.d?id=27691895
- IMD World Competitiveness Yearbook 2011. www.imd.org/research/publications/wcy/upload/scoreboard.pdf
- Justiitsministeerium 2005. Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2004. Kriminaalpoliitika uuringud II. Tallinn: Justiitsministeerium. www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50632/Justiitsminist eeriumi+korruptsiooniuuring.+KORRUPTSIOON+EESTIS.+Kolme+sihtr%FChma+uuring.+2004.pdf
- Justiitsministeerium 2007. Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2010. Kriminaalpoliitika uuringud 6. Tallinn: Justiitsministeerium, Tartu Ülikool. www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50635/Korruptsiooniuuring+2007enne+trykki.pdf
- Justiitsministeerium 2008. Aruanne. Ülevaade korruptsioonivastase strateegia „Aus riik” aastateks 2004–2007 meetmete rakendamisest. www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35013/Korruptsiooniva stase+strateegia+AUS+RIIK+2004-2007+1%F5pparuanne.pdf
- Justiitsministeerium 2008. Kuritegevus Eestis 2007. Kriminaalpoliitika uuringud 8. Tallinn: Justiitsministeerium. www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=52481/8.+Kuritegevus+Eestis+2007.pdf
- Justiitsministeerium 2010. Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2010. Kriminaalpoliitika uuringud 13. Tallinn: Justiitsministeerium, kriminaalpoliitika osakond, Tartu Ülikool. www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50629/Korruptsioon_2010.pdf
- Justiitsministeerium 2010. Kuritegevus Eestis 2010. Tallinn: Justiitsministeerium, kriminaalpoliitika osakond. www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54700/KuritegevusEestis2010_web.pdf
- Justiitsministeerium 2011. Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastase strateegia 2008–2012: 2010. aasta täitmise aruanne. www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54221/Aruanne2010.pdf
- Justiitsministeerium 2012. Kuritegevus probleemina Eurobaromeetri järgi. Tallinn: Justiitsministeerium, kriminaalpoliitika osakond. 09.02.2012. www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54903/Kuritegevus+probleemina+Eurobaromeetri+jargi+2011K.pdf
- Justiitsministeerium. Juhised erasektori korruptsioonivastaseks tegevuseks. www.korruptsioon.ee/42846
- Justiitsministeerium. Laulasmaa deklaratsioon. www.just.ee/26990
- Justiitsministeerium. Seminarisari „Aus ärikeskkond”. www.korruptsioon.ee/40461
- Juurak, Raivo 2006. Eesti ja vene meediast. Kommentaar seminarile „Ajakirjanduse piirid Euroopas. Venekeelne ajakirjandus Eestis – selge pilt või segased suhted?“, 9.10.2006. www.eal.ee/index.php?article_id=959&page=49&action=article&
- Kaitsepolitsei aastaraamat 2010. www.kapo.ee/cms-data/_text/38/44/files/kapo-aastaraamat-2010-est.pdf
- Kaitsepolitseiamet 2011. Kaitsepolitsei töötajad pidasid kuriteos kahtlustatavana kinni ameti spetsialisti. 20.12. 2011. www.kapo.ee/est/pressinurk/61/kaitsepolitsei-tootajad-pidasid-kuriteos-kahtlustatavana-kinni-ameti-spetsialisti
- Kaitsepolitseiamet. Aastaraamatu väljaandmise traditsiooni ajalugu ja eesmärk. www.kapo.ee/est/aastaraamatud
- Kaitsepolitseiamet. Korruptsiooni kuriteod. www.kapo.ee/est/valik-kohtulahendeid/korruptsiooni-kuriteod

- Kanger, Liina 2009. Kohtuniku taandamine halduskohtumenetluses. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond. www.riigikohus.ee/vfs/836/Kohtuniku%20taandamine%20halduskohtumenetluses.pdf
- Kasemets, Aare, Ülle Lepp 2010. Civil Society Against Corruption: Estonia. Mungiu-Pippidi, A. (ed.) The Experience of Civil Society as an Anticorruption Actor in East Central Europe. Bucarest/Berlin. www.againstcorruption.eu/uploads/rapoarte_finale_PDF/Estonia.pdf
- Klopets, Urvo 2009. Hangete korruptsioonitundlikkus. Tallinn: Justiitsministeerium. www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=49548/Hangete+korruptsioonitundlikkus0.1.pdf
- Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon 2009. Tallinn: Siseministeerium. www.siseministeerium.ee/public/Rahkon_260309.pdf
- Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsiooni rakendusprogramm 2010–2013. Siseministeerium. www.siseministeerium.ee/public/Rahkon_260309.pdf
- Kodanikeühiskonna uurimis- ja arenduskeskus 2010. Kodanikualgatuse institutsionaliseerumine Eestis 2009/2010. Uuringu raport. Tallinn: Tallinna Ülikool. www.siseministeerium.ee/public/KUAK2010_institutsionaliseerumine.pdf
- Kodanikualgatuse toetamise arengukava 2007–2010 2009. aasta rakendusplaani täitmise aruanne. www.siseministeerium.ee/public/KATA_rkpl_2009_aruanne_.pdf
- Kodanikuühiskond. www.ngo.ee/ekak
- Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014. valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/siseministeerium/kodanikuyhiskonna%20arengukava%202011-2014.pdf
- Kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014. Vabariigi Valitsuse 2011. aasta 10. veebruari korraldus nr 48. www.siseministeerium.ee/kodar
- Kohtud. www.kohus.ee
- Kohtunike koolituse strateegia aastateks 2010–2015. www.riigikohus.ee/vfs/944/Kohtunike%20koolituse%20strateegia%202010-2015.pdf
- Kohtunike täiskogu otsus 09.02.2007. Kohtusüsteemi arengu põhimõtted. www.riigikohus.ee/?id=749
- Kohtute haldamise nõukoja kodukord. www.kohus.ee/17554
- Kohtute statistika. www.kohus.ee/10925
- Konkursiveeb. Avalik teenistus. www.avalikteenistus.ee/?id=10309
- Koolielu 2011. Suuremate ajalehtede lugejate arv on aastaga vähenenud 15–18 protsenti. 18.01.2011. koolielu.ee/info/readnews/83741
- Korruptsiooni käsitlev koduleht. Justiitsministeerium. www.korruptsioon.ee
- Korruptsioonivaba Eesti 2009. Väärkäitumisest teavitajate kaitse Eestis. transparency.ee/cm/files/vaarkaitumisest_teavitajate_kaitse_eestis_1.pdf
- Korruptsioonivaba Eesti 2010. Prokurör: korruptsioon erasektoris jõuab harva kohtulahenditeni. 13.10.2010. transparency.ee/cm/node/252
- Korruptsioonivaba Eesti 2011. Korruptsiooni ennetamise käsiraamat erasektorile. Tallinn: Ühing Korruptsioonivaba Eesti. transparency.ee/cm/files/korruptsiooni_ennetamise_kasiraamat_erasektorile_web.pdf
- Korruptsioonivaba Eesti 2011. Riigikogu 2011. aasta valimiste vaatlemine. transparency.ee/cm/node/310
- Korruptsioonivaba Eesti 2011. Vaatlejate hinnangul jättis Riigikogu valimisel soovida jaoskonnakomisjonide ettevalmistust. transparency.ee/cm/node/357
- Korruptsioonivaba Eesti 2012. Korruptsiooni ennetamine kohalikus omavalitsuses. Tallinn: Ühing Korruptsioonivaba Eesti. transparency.ee/cm/files/korruptsiooni_ennetamine_kohalikus_omavalitsuses_0.pdf
- Korruptsioonivaba Eesti. Ajakirjaniku huvide konflikti käsiraamat. transparency.ee/cm/kasiraamat
- Korruptsioonivaba Eesti. transparency.ee
- Kultuuriministeerium. Meediateenuse osutamise load, väljaandmine ja taotlemine. www.kul.ee/index.php?path=0x60x86
- Kouts-Klemm, Ragne; Raivo Suni 2009. Läbipaistvus Eesti ajakirjanduses. Tallinn, Justiitsministeerium. www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=48114/K%F5uts-Klemm,+R%3B+Suni,+R.+2009,+L%E4bipaistvus+Eesti+ajakirjanduses.pdf

- Legatum Institute 2011. The 2011 Legatum Prosperity Index. www.prosperity.com/country.aspx?id=EE
- Maailmapank 2010. Ülemaailmsed valitsemistavade näitajad. info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp
- Maksu- ja Tolliamet. www.emta.ee
- Malmberg, Kristi 1998. Riigikogu vaidleb eetikakoodeksi loomise üle. In: Eesti Päevaleht 27.01.1998. www.epl.ee/artikkel/30264
- Mandel, Meelis 2007. Kuluhüvitis halb, eetikakoodeks hea. In: Äripäev Online 22.06.2007. www.ap3.ee/?PublicationId=31503ED6-39D4-4163-9D98-74AA1E3959CE&code=3624/arv_artikkel_362401
- Mattheus, Ülo 2004. Rask läheb Riigikohut juhtima puhta südamega. In: Postimees 29.06.2004. www.postimees.ee/300604/esileht/siseuudised/138073.php
- NASDAQ OMX. NASDAQ OMX Tallinna börsi reeglistik. www.nasdaqomxbaltic.com/et/bors/reegliid-ja-oigusaktid
- NEFAB. Eetikakoodeks. www.nefab.ee/Eetikakoodeks.aspx
- OECD 2010. Follow-up report on the implementation of the Phase 2 recommendations. www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=53249/OECD+2+followup.pdf
- OSCE/ODIHR 2007. Republic of Estonia: Parliamentary Elections 4 March 2007. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report. www.osce.org/odihr/elections/estonia/25925
- OSCE/ODIHR 2011. Estonia: Parliamentary Elections 6 March 2011. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report. www.osce.org/odihr/77557
- Pealtnägija 30.11.2011. Raudne ja Stelmach aitavad Vene miljardäridel Eesti elamisluube saada. Toim. Kärt Rebane. etv.err.ee/index.php?05446627&video=2140
- Pettai, Vello, Martin Mölder 2011. Estonia in Freedomhouse 2011. Nations In Transit 2011. www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Estonia.pdf
- Politsei- ja piirivalveamet 2011. Kehtivad elamisload kodakondsuse lõikes seisuga 01.07.2011. www.politsei.ee/dotAsset/61215.pdf
- Politsei- ja Piirivalveamet. Korruptsioonikuriteod. politsei.ee/et/nouanded/korruptsioon/index.dot
- Politsei- ja Piirivalveamet. Töötulemused ja statistika. politsei.ee/et/organisatsioon/avalik-teave/statistika
- Pors, Merje 2011. Eesti kohtunike ja prokuröride mõjutamine. Magistr töö kokkuvõte. Tallinn: Justiitsministeeriumi analüüsisitalitus. Kriminaalpoliitika osakond. www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=53634/Eesti+kohtunike+ja+prokur%F6ride+m%F5jutamine.pdf
- Pors, Merje, Mari-Liis Sööt 2011. Eesti kohtunike ja prokuröride mõjutamine. Tallinn, Justiitsministeerium. www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=53634/Eesti+kohtunike+ja+prokur%F6ride+m%F5jutamine.pdf
- Postimees 2006. Prokuratuur: Edgar Savisaar sai Keila-Joa suvila alla turuhinna. Toim. Peeter Kuimet. 08.09.2006. www.postimees.ee/310107/esileht/siseuudised/217164.php
- Postimees 2011. Eesti isamaalised poliitikud hangivad Vene miljonäridele elamisluube. 30.11.2011. www.postimees.ee/653130/estei-isamaalised-poliitikud-hangivad-vene-miljonaridele-elamisluube
- Postimees 2011. Haridusosakonna skandaal viib kohtusse kaheksa inimest. Risto Mets. 14.11.2011. www.tartupostimees.ee/669722/haridusosakonna-skandaal-viib-kohtusse-kaheksa-inimest
- Postimees 2012. Enamiku suuremate lehtede tellijate arv on aastaga vähenenud. 04.01.2012. www.postimees.ee/691722/enamiku-suuremate-lehtede-tellijate-arv-on-aastaga-vahenenud
- Postimees 2012. Michal: lobireeglite hea tava on väljatöötamisel. 15.05.2012. www.postimees.ee/842058/michal-lobireeglite-hea-tava-on-valjatootamisel
- Praxis 2009. Kohaliku omavalitsuse üksuste teenuste lepinguline delegerimine kodanikeühendustele. SA Poliitikauringute keskus Praxis. www.siseministeerium.ee/public/SIMDEL_raport.pdf
- Praxis, Balti Uuringute Instituut 2010. Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs. Poliitikauringute keskus Praxis, Balti Uuringute Instituut. www.ibs.ee/en/publications/item/104-valitsusasutuste-kaasamispraktikate-anal%C3%BC%C3%BCs
- Praxis, IBS 2010. Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs. www.siseministeerium.ee/public/SIMKA.pdf

Praxis, TNS Emor. Vabatahtlikus tegevuses osalemine Eestis 2009. Uuringu aruanne.

www.siseministeerium.ee/public/VTosalemine2009.pdf

Press Freedom Index 2011–2012. Reporters Whitout Borders.

en.rs.org/spip.php?page=classement&id_rubrique=1043

Prokuratuur 2011. Kahtlustatavana peeti kinni Viru Ringkonnaprokuratuuri prokuröri abi. 04.03.2011.

www.prokuratuur.ee/53601

Prokuratuur. Prokuröride eetikakoodeks.

www.prokuratuur.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=33395/eetikakoodeks.pdf

Puust, Marek Meelis 2011. Kodanikuühiskonna rollid ja nende rahastamine. Riigikogu Toimetised, nr 20.

Tallinn: Riigikogu Kantslei. www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14001

Raadio.net. Eesti raadiojaamad. www.raadio.net

Rahandusministeerium 2009. Riigiasutuste koosseisu ja palgakulude dünaamika 2007–2008.

www.fin.ee/index.php?id=82296

Rahandusministeerium 2010. Avaliku teenistuse palgakorralduse arendamisest.

www.fin.ee/index.php?id=14741

Rahandusministeerium 2011. Avaliku teenistuse aastaraamat 2010. Tallinn: Rahandusministeerium.

www.avalikteenistus.ee/public/statistika/AT_aastaraamat_2010_14_07.pdf

Rahvaliit. Aruandlus. www.rahvaliit.ee/aruandlus

RAKE 2011. Tervishoiusüsteemi pettuseid ja korruptsiooniriske kaardistav uuring. Tartu Ülikool,

sotsiaalteaduslike rakendusuuringu tekeks. Tallinn: Justiitsministeerium.

www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=55833/Tervishoius%FCsteemi+pettuseid+ja+korr+uptsiooniriske+kaardistav+uurung.+Tartu+%DClkool%2C+RAKE+2011.pdf

Ravimitootjate Liit. Eetikakoodeks. www.rtl.ee/turundustavad-ja-eetika

Registrite ja Infosüsteemide Keskus. www.rik.ee

Reimer, Andres 2011. Advokaadid teenivad Eesti keskmisest kordi enam. In: Eesti Päevaleht 07.11.2011.

www.epl.ee/news/majandus/advokaadid-teenivad-eesti-keskmisest-kordi-enam.d?id=61145790

Reimer, Andres 2012. Riik ahistab ettevõtjaid arutu aruandlusega. In: Eesti Päevaleht, 11.05.1012.

www.epl.ee/news/majandus/taismahus-riik-ahistab-ettevotjaid-arutu-aruandlusega.d?id=64378254

Riigi Teataja. Kohtulahendite otsing. www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/main.html

Riigihangete vaidlustuskomisjon 2010. Vaidlustuste esitamine ja läbivaatamine 2010. aastal.

riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=54356&folderId=54352&name=DLFE-1501.pdf

Riigikogu Kantslei põhimäärus. www.riigikogu.ee/index.php?id=31612

Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon 2010. Erikomisjoni 2010. aasta töö aruanne ja ülevaade korruptsioonivastase seaduse kohaldamisest. Tallinn.

riigikogu.ee/public/Riigikogu/Korruptsioon/Komisjoni_2010._aasta_aruanne.pdf

Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon 2009. Erikomisjoni 2009. aasta töö aruanne ja ülevaade korruptsioonivastase seaduse kohaldamisest. Tallinn.

www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Korruptsioon/Komisjoni_2009._aruanne.pdf

Riigikogu pressiteade 05.10.2011. Erakondade rahastamise järelevalve komisjon arutas erakondade finantsseisundit.

www.riigikogu.ee/?id=169275

Riigikogu stenogramm 16.11.2011. www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&pkpkaupa=1&toi+metatud=0&toimetamata=1&date=1321443189&paevakord=9200

Riigikogu valimise kampaania rahastamise juhised aruannete koostamiseks ja aruanded.

riigikogu.ee/index.php?id=33456

Riigikogu. Julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni aruanded. www.riigikogu.ee/index.php?id=52568

Riigikogu. Ülevaade 2011. aasta Riigikogu valimise kampaanias osalenud erakondade ja üksikkandidaatide valimiskampaania rahastamise aruannetest.

www.riigikogu.ee/public/Kokkuv_te_RK_2011_valimiskampaania_aruannetest.pdf

Riigikogu. XII Riigikogu õigusaktid ja käsitlusel olnud teemad. riigikogu.ee/index.php?id=31542

Riigikohus 2010. Kohtunike koolitusprogrammi aruanne 2010.

www.riigikohus.ee/vfs/1069/2010%20koolitusaruanne.pdf

Riigikohus. Otsing. www.nc.ee/?id=11

Riigikohus. Statistika. www.nc.ee/?id=79

Riigikohus. www.nc.ee

Riigikontroll 2008. Ehitushangete korraldus valdades ja linnades. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn:

Riigikontroll. www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2037/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

Riigikontroll 2008. Sisekontrollisüsteemide toimimine isikuandmete kaitsel riiklikes andmekogudes.

Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn: Riigikontroll.

www.riigikontroll.ee/tabid/215/Audit/2074/WorkerTab/Audit/WorkerId/21/language/et-EE/Default.aspx

Riigikontroll 2009. Detailplaneeringute koostamise korraldus valdades ja linnades. Riigikontrolli aruanne

Riigikogule. Tallinn: Riigikontroll.

www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2090/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

Riigikontroll 2009. Korruptsiooni ennetamine linnade ja valdade töökorralduses. Riigikontrolli aruanne

Riigikogule Tallinn: Riigikontroll.

www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2124/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

Riigikontroll 2009. Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses. Riigikontrolli aruanne

Riigikogule. Tallinn: Riigikontroll.

www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2124/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

Riigikontroll 2009. Seadusest tulenevate järelevalvefunktsioonide täitmine valdades ja linnades. Riigikontrolli

aruanne Riigikogule. Tallinn: Riigikontroll.

www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2077/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

Riigikontroll 2009. Teabele juurdepääsu võimaldamine ja selle piiramine valdades ja linnades. Riigikontrolli

aruanne Riigikogule. Tallinn: Riigikontroll.

www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2087/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

Riigikontroll 2010. Avalike teenuste kvaliteet infoühiskonnas 2010. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn:

Riigikontroll. www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2162/OtherArea/4/language/et-EE/Default.aspx

Riigikontroll 2010. Kodanikuühendustele kultuuri-, spordi- ja noorsootöö toetuste andmine valla- ja

linnaeelarvest. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn: Riigikontroll.

www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2129/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

Riigikontroll 2010. Kohalike teede hoiu korraldamine. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn: Riigikontroll.

www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2157/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

Riigikontroll 2010. Riigihangete korraldamine valla ja linna asutatud ning osalusega äriühingutes, sihtasutustes ja

mittetulundusühingutes. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn: Riigikontroll.

www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2131/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

Riigikontroll 2011. Ehitustegevus kiire elanike kasvuga omavalitsustes. Riigikontrolli aruanne Riigikogule.

Tallinn: Riigikontroll. www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2171/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx

Riigikontroll 2011. Kaitseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute

seaduslikkus. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn: Riigikontroll.

www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2182/Area/25/language/et-EE/Default.aspx

Riigikontroll. Auditid. www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2182/Area/25/language/et-EE/Default.aspx

Riigikontroll. Põhiväärtused ja eetikakoodeks.

www.riigikontroll.ee/TööRiigikontrollis/Põhiväärtusedjaetikakoodeks/tabid/192/language/et/Default.aspx

Riigikontroll. Riigikontrolli eelarve.

www.riigikontroll.ee/Riigikontrollikuiasutus/Eelarve/tabid/142/language/et-EE/Default.aspx

Riigikontroll. www.riigikontroll.ee

SA KredEx. www.kredex.ee

Salu, Mikk, Inga Springe 2012. Keskerakond ja PBK, kes on nukk ja kes nukkujuht? In: Postimees Online, 12.04.2012.

www.postimees.ee/805496/keskerakond-ja-pbk-kes-on-nukk-ja-kes-nukkujuht

- Sarmet, Tarvo 2010. Tarmo Mänd – diilimees riigimehe maski taga. In: Õhtuleht 19.03.2010. www.oh tuleht.ee/index.aspx?id=371227
- Sibul, Heiki 2009. Eesti valimiskorralduse väljakutsed 1. In: Riigikogu Toimetised, nr 20, 2009. www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14037
- Siseministeerium 2012. Tulumaksuseaduse parandusettepanekud. www.ngo.ee/sites/default/files/Tulumaksuseaduse%20parandusettepanekud.pdf
- Skanska. Skanska eetikakoodeks. www.skanska.ee/ee/Skanskast/SkanskaEMV/Skanska-eetikakoodeks
- Sorainen AS. Ühiskondlik vastutus. www.sorainen.com/et/Buroost/Yhiskondlik-vastutus
- Statistikaamet. www.stat.ee
- Statoil Fuel & Retail. Eetikakoodeks. www.statoil.ee/public/Ethics_code_of_conduct_Est.pdf
- Tallinna Ülikool, Kultuuriministeerium 2010. Uuringu „Eesti lõimumiskava eesmärkide saavutamise monitooring“ kokkuvõte. www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/ELK_monitooring_2010_kokkuvote.pdf
- Taro, Igor 2012. Valner: allikakaitse seadus pole seni midagi dramaatilist kaasa toonud. ERR uudised 02.01.2012. uudised.err.ee/index.php?06242427
- Tiit, Ene-Margit 2011. Eesti rahvastik. Viis põlvkonda ja kümme loendust. Tallinn: Statistikaamet. www.stat.ee/publication-download-pdf?publication_id=30823
- TLU RASI 2010. Kodanikualgatusse institutsionaliseerumine Eestis 2009/2010. Tallinn: Kodanikeühiskonna uurimis- ja arenduskeskus, Tallinna Ülikool. www.siseministeerium.ee/public/KUAK2010_institutsionaliseerumine.pdf
- TNS Emor 2009. Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses 2009. Tallinn: Riigikantselei. avalikteenistus.ee/public/Rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses_2009.pdf
- TNS Emor. Raadioauditooriumi ülevaade suvekuudel 2010. www.emor.ee/raadioauditooriumi-ulevaade-suvikuudel-2010
- TNS Emor. Teleauditooriumi ülevaade märtsikuus 2012. www.emor.ee/teleauditooriumi-ulevaade-martsikuus-2012
- TNSMetrix. TNSMetrixi igapäevane veebilehtede külastatavuse statistika. tnsmetrix.emor.ee/Default.aspx
- Transparency International 2011. Korruptsioonitajumise indeks 2011. cpi.transparency.org/cpi2011
- Turu-uuringute AS 2010. Elanike usaldus riigiinstitutsioonide vastu. www.turu-uuringute.eu/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=39&cntnt01dateformat=%25e%2F%25m%2F%25Y&cntnt01lang=et_EE&cntnt01returnid=51
- Turu-uuringute AS, 2012. Balti riikide elanikud näevad salakaubanduse taga samasid põhjuseid, milleks on kõrge maksud ja madalad sissetulekud. 16.04.2012. www.turu-uuringute.eu
- TV3. www.tv3.ee/content/blogcategory/26/47
- U.S. Department of State 2011. 2010 Human Rights Report: Estonia. www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2010/eur/154422.htm
- USAID. 2009 NGO sustainability index scores. www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2009/ngosi_scores.pdf
- Uudelepp, Annika 2010. Kodanike kaasamine: kuidas jõuda tegeliku osaluseni riigi otsustes? In: Praxis Poliitikaanalüüs, nr 8. praxis.ee/index.php?id=884
- Vabariigi Valimiskomisjon 2010. Lepingute register. www.vvk.ee/valimiste-korraldamine/vabariigi-valimiskomisjon-yld/lepingud
- Vabariigi Valimiskomisjon. Kandidaadid. vvk.ee/riigikogu-valimised-2011/kandidaadid2011
- Vabariigi Valimiskomisjon. Maakondade valimiskomisjonide üldandmed. www.vvk.ee/valimiste-korraldamine/maakondade-valimiskomisjonid/mk-yld
- Vabariigi Valimiskomisjon. www.vvk.ee
- Vabariigi Valimiskomisjoni e-koolituskeskkond. koolitus.vvk.ee
- Vabariigi Valitsus 2008. Eesti lõimumiskava 2008–2013. www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/Loimumiskava_2008_2013.pdf

Vabariigi Valitsus. Justiits- ja siseministri iga-aastasel kohtumisel arutati võimalusi kriminaaltulu konfiskeerimise suurendamiseks. Valitsuse pressiteade, 9.09.2011.

valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm/turvaline-eesti/valitsuse-tegevused-turvaline-eesti/9092011-Justiits--ja-siseministri-iga-aastasel-kohtumisel-arutati-voimalusi-kriminaaltulu-konfiskeerimise-suurendamiseks

Vabariigi Valitsus. Kaasamise hea tava.

www.valitsus.ee/et/riigikantslelei/valitsuskommunikatsioon/kaasamine/kaasamise-hea-tava

Vabariigi Valitsuse 2008. aasta 3. aprilli korraldus nr 164. Korruptsioonivastane strateogia aastateks 2008–2012. Tallinn.

www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35767/KORRUPTSIOONIVASTANE+STRATEEGIA+2008-2012.pdf

Vabäühenduste eetikakoodeks. emsl.ee/eetikakoodeks

Vabäühenduste eetikakoodeks. www.ngo.ee/eetikakoodeks

Valitsuse istungid. valitsus.ee/et/uudised/istungid

Valner, Sulev 2011. Maavanemate väärarnatu parteistamine jätkub. In: Postimees 15.11.2011.

www.postimees.ee/633966/maavanemate-vaaramatu-parteastamine-jatkub

Vastutustundliku Ettevõtluse Foorum. www.csr.ee

World Databank. databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2

Õiguskantsler. www.oiguskantsler.ee

Õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaade.

www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/Aasta_ulevaated/2010/Ylevaade_2010.pdf

Õiguskantsleri kantsleli 2008. 15 kaasust. www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/15_kasust.pdf

Äripäev 11.10.2011. Euroopa riiklik rehepaplus jätab petturid karistusea.

www.ap3.ee/opinion/2011/10/11/ap-euroopa-riiklik-rehepaplus-jatab-petturid-karistusea

Äripäev 28.03.2006. 'Juriidiliselt on kõik korrekne' – asjaga j.o.k.k.

www.ap3.ee/?PublicationId=31503ED6-39D4-4163-9D98-74AA1E3959CE&code=3173/arv_juhtkiri

Äripäev. firma.aripaev.ee/?id=10464

Äripäev. Äripäeva ajakirjaniku eetikakoodeks.

www.aripaev.ee/mod/static.pl?leht_id=3568&fname=ap_eetikakoodeks.html

Intervjuude nimekiri

Kuupäev	Nimi ja organisatsioon(id)	Amet(id)	Sammas/sambad, mille raames isikut intervjueriti	Sise- või välisekspert
17.08.2011	Norman Aas Riigiprokuratuur	peaprokurör	õiguskaitseasutused	Siseekspert
18.10.2011	Jaan Ginter Tartu Ülikool	kriminoloogia professor ja õigusteaduskonna dekaan	kohtuvõim	Välisekspert
19.04.2011	Alo Heinsalu Õiguskantsleri Kantsleli	Kantsleli direktor	õiguskantsler	Siseekspert
	Vabariigi Valimiskomisjon	aseesimees		
2.08.2011	Eerik Heldna	Kaitsepolitseiameti asedirektor	õiguskaitseasutused	Siseekspert
27.05.2011	Silva Helmrosin Riigikontroll	kohaliku omavalitsuse auditi osakonna audiitor	avalik sektor	Siseekspert

11.05.2011	Allar Jöks Advokaadibüroo Sorainen	nõunik, vandeadvokaat	erakonnad	Välisekspert
01.09.2011	Mari Kooskora Estonian Business School	Eetikakeskuse juhataja	erasektor	Välisekspert
05.05.2011	Urmo Kübar Eesti vabaihenduste liit EMSL	juhataja	kodanikuühiskond	Siseekspert
17.10.2011	Kalle Laanet Riigikogu	Riigikogu liige ja õigus- komisjoni aseesimees	seadusandlik võim	Siseekspert
			täidesaatev võim	Siseekspert
04.05.2011	Agu Laius SA Kodanikuühiskonna Sihtkapital	juhataja	kodanikuühiskond	Siseekspert
7.10.2011	Saale Laos Õiguskantsleri Kantselei	osakonnajuhataja ja õiguskantsleri nõunik	õiguskantsler	Siseekspert
03.11.2011	Rein Leipalu Ragn-Sells AS	juhatuse esimees	erasektor	Siseekspert
15.03.2011	Juhani Lemmik Riigikantselei	strateegiabüroo koos- seisuväline nõunik	riigikontroll	Välisekspert
15.06.2011	Daimar Liiv Tallinna Halduskohus	kohtunik	kohtuvõim	Siseekspert
27.06.2011	Halliki Harro-Loit Tartu Ülikool	ajakirjanduse professor	meedia	Välisekspert
13.06.2011	Ülle Madise Presidendi Kantselei	õigusnõunik	valimiskomisjonid	Välisekspert
	Tartu Ülikool	Riigiõiguse professor		
11.08.2011	Jaanus Marrandi Riigikogu	endine Riigikogu liige	erakonnad	Siseekspert
27.05.2011	Airi Mikli Riigikontroll	kohaliku omavalit- suse auditi osakonna peakontrolör	avalik teenistus	Siseekspert
06.05.2011	Kristina Mänd Poliitikauuringute keskus Praxis Eesti vabaihenduste liit EMSL	Praxise Akadeemia programmijuht	kodanikuühiskond	Siseekspert
		nõukogu liige		
15.08.2011	Mati Omblar Politsei- ja Piirivalveamet	büroo juht	õiguskaitseasutused	Siseekspert
30.05.2011	Tanel Oppi Sisekaitseakadeemia avaliku tee- nistuse arendus- ja koolituskeskus	direktori asetäitja	avalik teenistus	Välisekspert
16.08.2011	Märt Ots Konkurentsiamet	peadirektor	õiguskaitseasutused	Välisekspert
9.08.2011	Agris Peedu Rahandusministeerium	Riigihangete ja riigiabi osakonna juhataja ja kt halduspoliitika ase- kantsleri ülesannetes	avalik teenistus	Siseekspert
1.07.2011	Martin Perling Kaitsepolitseiamet	büroo juht	õiguskaitseasutused	Siseekspert

30.05.2011	Aive Pevkur	eetikaekspert	avalik teenistus	Välisekspert
16.08.2011	Marko Pomerants Riigikogu	Riigikogu liige ja õigus- komisjoni esimees	täidesaatev võim	Siseekspert
13.09.2011	Siim Raie Vabariigi Presidendi Kantselei	Kantselei direktor	erasektor	Siseekspert
	Kaubandus-Tööstuskoda	Endine peadirektor		
25.08.2011	Paavo Randma Tartu Ringkonnakohus	kohtunik	kohtuvõim	Siseekspert
11.08.2011	Marko Ratt Politsei- ja Piirivalveamet	menetlustalituse juht	õiguskaitseasutused	Siseekspert
14.03.2011	Tõnis Saar Riigikontroll	direktor (kuni 20.04.2012)	Riigikontroll	Siseekspert
10.06.2011	Heiki Sibul Riigikogu Kantselei	Kantselei direktor	valimiskomisjonid	Siseekspert
	Vabariigi Valimiskomisjon	esimees		
31.05.2011	Anneli Sihver Rahandusministeerium	riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna nõunik	avalik teenistus	Siseekspert
31.05.2011	Mari-Liis Sööt Justiitsministeerium	kriminaalpoliitika osa- konna analüüsitalituse juhataja	avalik teenistus	Siseekspert
8.09.2011	Ivar Tallo e-Riigi Akadeemia	juhatuse liige	seadusandlik võim	Välisekspert
			täidesaatev võim	Välisekspert
16.06.2011	Tarmu Tammerk Rahvusringhääling	eetikanõunik	meedia	Siseekspert
04.05.2011	Annika Uudelepp Poliitikauuringute keskus Praxis	juhatuse esimees ja valitsemise ja koda- nikuühiskonna prog- rammi direktor	kodanikuühiskond	Välisekspert
10.08.2011	Ken-Marti Vaher Siseministeerium	siseminister	seadusandlik võim	Siseekspert
20.06.2011	Anonüümne	Endine õiguskantsleri kantselei töötaja	õiguskantsler	Välisekspert
03.08.2011	Anonüümne	Endine õiguskaitseasu- tuste töötaja	õiguskaitse	Välisekspert
09.09.2011	Anonüümne	Eesti Ehitusettevõtjate Liidu esindaja	erasektor	Siseekspert

Otsused, määrused

Kohtuasi nr 1-08-7474/53.

Kohtuasi nr 1-11-522/5.

Prokuratuuri 2011. aasta 8. detsembri pressiteade.

Riigikogu salvestus 21.09.2011.

Riigikohtu 2005. aasta 1. septembri otsus nr 3-4-1-13-05.

Riigikohtu 2009. aasta 26. juuni otsus nr 3-4-1-15-09.

Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 2010. a 26. mai otsus kriminaalasjas 3-1-1-22-10.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2003. aasta 17. veebruari otsus nr 3-4-1-1-03.

Riigikohtu üldkogu 2010. aasta 16. märtsi otsus nr 3-4-1-8-09.

Vabariigi Valimiskomisjoni 2009. aasta otsused nr 14–17.

Vabariigi Valimiskomisjoni 2010. aasta 17. septembri määrus nr 21. Hääletamise korraldamise ning hääletamis- ja valimistulemuste kindlakstegemise kord Riigikogu valimistel.

Vabariigi Valitsuse 2004. aasta 19. veebruari otsus. Korruptsioonivastane strateegia „Aus riik” 2004–2007.

Õiguskantsleri ettekanne Riigikogus 5.04.2012.

Õiguskantsleri ettepanek anda nõusolek Riigikogu liikmelt Villu Reiljanilt saadikupuutumatus e äravõtmiseks ja tema kohta süüdistusakti koostamiseks. 20.03.2008.

X Riigikogu stenogramm 28.06.2004.

SEADUSANDLIK VÕIM: Üldnäitaja 64/100

	Näitaja	Seadus	Praktika
Suutlikkus 88/100	Vahendid	100	75
	Sõltumatus	100	75
Juhtimine 75/100	Läbipaistvus	75	75
	Vastutus	75	75
	Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed	50	50
Roll 38/100	Järelevalvefunktsioon	50	
	Õigusreform	25	

TÄIDESAATEV VÕIM: Üldnäitaja 74/100

	Näitaja	Seadus	Praktika
Suutlikkus 92/100	Vahendid	--	75
	Sõltumatus	100	100
Juhtimine 67/100	Läbipaistvus	100	75
	Vastutus	75	50
	Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed	50	50
Roll 63/100	Avaliku sektori haldus	50	
	Õigussüsteem	75	

KOHTUVÕIM: Üldnäitaja 76/100

	Näitaja	Seadus	Praktika
Suutlikkus 69/100	Vahendid	75	50
	Sõltumatus	75	75
Juhtimine 83/100	Läbipaistvus	100	75
	Vastutus	100	75
	Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed	75	75
Roll 75/100	Järelevalvefunktsioon	75	
	Korruptsiooni eest vastutusele võtmine	75	

AVALIK SEKTOR: Üldnäitaja 57/100

	Näitaja	Seadus	Praktika
Suutlikkus 50/100	Vahendid	--	50
	Sõltumatus	50	50
Juhtimine 63/100	Läbipaistvus	75	50
	Vastutus	100	50
	Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed	50	50
Roll 58/100	Üldsuse teavitamine	50	
	Teha korruptsiooni ennetamise ja sellega võitlemise osas koostööd avalike asutuste, kodanikuühiskonna organisatsioonide ja erasektoriga	75	
	Vähendada korruptsiooniriski, tagades korruptsiooni ennetamine riigihangete puhul	50	

ÕIGUSKAITSEASUTUSED: Üldnäitaja 74/100

	Näitaja	Seadus	Praktika
Suutlikkus 67/100	Vahendid	-	50
	Sõltumatus	75	75
Juhtimine 79/100	Läbipaistvus	75	75
	Vastutus	100	75
	Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed	75	75
Roll 75/100	Korruptsioonialaste süütegude uurimine	75	

VALIMISKOMISJONID: Üldnäitaja 82/100

	Näitaja	Seadus	Praktika
Suutlikkus 75/100	Vahendid	--	75
	Sõltumatus	75	75
Juhtimine 71/100	Läbipaistvus	100	75
	Vastutus	75	75
	Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed	25	75
Roll 100/100	Kampaania reguleerimine	Ei ole kohalda- tav	
	Valimiste korraldamine	100	

ÕIGUSKANTSLER: Üldnäitaja 89/100

	Näitaja	Seadus	Praktika
Suutlikkus 92/100	Vahendid	--	75
	Sõltumatus	100	100
Juhtimine 88/100	Läbipaistvus	100	75
	Vastutus	100	75
	Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed	100	75
Roll 88/100	Uurimine	75	
	Heade tavade edendamine	100	

RIIGIKONTROLL: Üldnäitaja 85/100

	Näitaja	Seadus	Praktika
Suutlikkus 83/100	Vahendid	--	75
	Sõltumatus	100	75
Juhtimine 88/100	Läbipaistvus	75	100
	Vastutus	100	100
	Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed	50	100
Roll 83/100	Tõhusad finantsauditid	75	
	Sobimatute käitumiste avastamine ja karistamine	75	
	Finantsjuhtimise tõhustamine	100	

ERAKONNAD: Üldnäitaja 63/100

	Näitaja	Seadus	Praktika
Suutlikkus 81/100	Vahendid	75	50
	Sõltumatus	100	100
Juhtimine 58/100	Läbipaistvus	50	50
	Vastutus	50	50
	Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed	75	75
Roll 50/100	Huvide koondamine ja esindamine	75	
	Pühendumine korruptsioonivastasele tegevusele	25	

MEEDIA: Üldnäitaja 76/100

	Näitaja	Seadus	Praktika
Suutlikkus 88/100	Vahendid	100	75
	Sõltumatus	100	75
Juhtimine 75/100	Läbipaistvus	75	75
	Vastutus	75	75
	Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed	75	75
Roll 67/100	Korruptsioonijuhtumite uurimine ja paljastamine	50	
	Avalikkuse teavitamine korruptsioonist ja selle mõjust	75	
	Avalikkuse teavitamine riigivalitsemisest	75	

KODANIKUÜHISKOND: Üldnäitaja 52/100

	Näitaja	Seadus	Praktika
Suutlikkus 69/100	Vahendid	75	50
	Sõltumatus	75	75
Juhtimine 50/100	Läbipaistvus	--	75
	Vastutus	--	50
	Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed	--	25
Roll 38/100	Valitsuse vastutavana hoidmine	50	
	Poliitilised reformid	25	

ERASEKTOR: Üldnäitaja 67/100

	Näitaja	Seadus	Praktika
Suutlikkus 94/100	Vahendid	100	75
	Sõltumatus	100	100
Juhtimine 71/100	Läbipaistvus	100	75
	Vastutus	75	75
	Korruptsiooni ennetusele suunatud meetmed	50	50
Roll 38/100	Korruptsioonivastaste poliitikate kujundamises osalemine	50	
	Koostöö kodanikuühendustega korruptsiooni ennetamisel ja sellega võitlemisel	25	

Ühing Korruptsioonivaba Eesti
Transparency International Estonia

Lootsi 11, 10151 Tallinn
info@transparency.ee
+372 6 116 020
www.transparency.ee



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
Korruptsioonivaba Eesti