



# EUROOPA POOLASTA TEMAATILINE TEABELEHT

## VÕITLUS KORRUPTSIOONI VASTU

### 1. SISSEJUHATUS

Korruptsioon pidurdab majanduskasvu. Suunates vahendid kõrvale majandustulemustelt, kahjustab korruptsioon avaliku sektori kulutuste tõhusust. Eriti siis, kui avaliku sektori vahendid on piiratud, kahjustab korruptsioon ka riigieelarvete jätkusuutlikkust ja vähendab avaliku sektori vahendeid investeringuteks. Eelarvepuudujäägi korral on korruptsioonist tuleneva võla teenindamise kulul edasine pikaajaline mõju riigieelarvele.

Hinnangute kohaselt maksab ainuüksi korruptsioon ELi majandusele 120 miljardit eurot aastas, see on vaid veidi vähem kui Euroopa Liidu igaaastane eelarve<sup>1</sup>. Kuna korruptsioon ja aeglane kaasav majanduskasv toetavad teineteist, siis on korruptsioonivastane võitlus väga tähtis, kui soovime, et struktuurireformid oleksid kestlikud. Üldsus ja ettevõtted ootavad ELilt ja liikmesriikidelt, et need kaitseksid majandust organiseeritud kuritegevuse,

---

<sup>1</sup> Korruptsiooni kogukulused majandusele ei ole lihtne arvutada. Nimetatud summa põhineb asjatundlike institutsioonide ja asutuste (näiteks Rahvusvaheline Kaubanduskoda, rahvusvaheline organisatsioon Transparency International, ÜRO algatus Global Compact, Maailma Majandusfoorum, väljaanne „Clean Business is Good Business“) 2009. aasta hinnangutel, mille kohaselt on üleilmse korruptsiooni kogusumma 5 % sisemajanduse koguproduktist.

finants- ja maksupettuste, rahapesu ja korruptsiooni eest.

Ettevõtluskeskkonnas tekitab korruptsioon ebakindlust, mis aeglustab protsesse ja võimalik, et tekitab ka lisakulusid. See muudab asukoha äritegemiseks vähem atraktiivseks ning seega vähendab erasektori investeringuid ja konkurentsivõimet ega võimalda majandusel oma potentsiaali täielikult ära kasutada. Lisaks võtab korruptsioon maksumaksjatelt huvi makse maksta. Kõik see kokku avaldab pidevat mõju avaliku sektori rahalistele vahenditele, nii et vähenevad maksumaksete ja kahaneb veelgi avaliku sektori suutlikkus investeerida.

Korruptiivse tegevuse tulemusena vähenenud vahendid võivad avaldada kahjulikku mõju sotsiaalkaitsele ja avalikele teenustele, sest nii on kasutatav eelarve väiksem ning häiritud on õiglane juurdepääs avalikele teenustele<sup>2</sup>. Aja jooksul tekitab ja süvendab korruptsioon sotsiaalset ebavõrdsust, kahandades usaldust riigi vastu ning usku institutsioonidesse ja valitsustesse. Äärmuslikel juhtudel võib korruptsioon ohustada demokraatiat ennast.

Korruptsiooni tegelikku sotsiaalset kahju ei saa hinnata üksnes makstud altkäemaksu või kõrvale suunatud avalike sektori vahenditega. See hõlmab ka tootluse vähenemist, mis on tingitud

---

<sup>2</sup> Gupta *et al.* (2002), Olken (2006).

vahendite väärkasutusest, stiimulite moonutamisest ja muudest korrupsioonist tulenevatest kahjustest. Lisaks võib korrupsioon avaldada ebasoodsat mõju sissetulekute jaotusele ning tekitada hoolimatust keskkonnakaitse suhtes. Ja mis kõige olulisem, korrupsioon õõnestab usaldust seadusjärgsete institutsioonide vastu, vähendades nende võimet pakkuda asjakohaseid avalikke teenuseid ja luua erasektori arenguks soodsat keskkonda. Äärmuslikel juhtudel võib korrupsioon tuua kaasa riigi legitiimsuse kadumise, mis viib poliitilise ja majandusliku ebastabiilsuseni. Sellest tulenev ebakindlus võtab eraettevõtelt soovi end pikaajalise arengustrateegiaga siduda ja nii on kestlikku arengut raskem saavutada.

Allikas: OECD (2013), „Issue Paper: Corruption and Economic Growth”

Seevastu avaliku sektori suurem läbipaistvus ja usaldusväärsus loob vähem korrupsioonivõimalusi. See tähendab suuremat konkurentsivõimet, tõhusamat maksukogumist ja avaliku sektori raha kulutamist ning tugevamat õigusriiki. Selle tulemusena paraneb kaupade ja teenuste turu konkurentsivõime, sest vähenevad kaubandus- ja investeerimistõkked.

„Võimu kuritarvitamine isikliku kasu eesmärgil” on üldtunnustatud korrupsiooni määratlus. Kuigi see kehtib ka erasektori kohta<sup>3</sup>, siis üldiselt mõistetakse korrupsiooni kui oma positsiooni või sidemete väärkasutamist haldusasutustes, et saada lubamatut kasu kas endale või kolmandale isikule. Suurkorruptsioon hõlmab riiklike ja kohalike haldusasutuste kõrgemate instantside, parteide tippametnike, valituks osutunud poliitikute ja erasektori vahelisi vahetustehinguid. Pisikorruptsioon ilmneb haldusasutuste alaminstantside ja eraisikute vahelises suhtlemises.

<sup>3</sup> Vt nõukogu 22. juuli 2003. aasta raamotsus 2003/568/JSK korrupsioonivastase võitluse kohta erasektoris.

Siiras poliitiline tahe on tõhusa pikaajalise riikliku reformi hädavajalik eeltingimus. See kandub üle poliitilisel tasandil korrupsiooniküsimuste teadvustamise, vahendite prioriseerimise, et viia ellu korrupsioonivastast poliitikat, selgete ja tõeliste eesmärkide seadmisel ning poliitilise vastutuse üldise õhkkonna loomise. Korrupsiooni, huvide konflikti ja soosikluse vähendamise meetmed peavad olema seotud juurutatud struktuuriliste ja kultuuriliste muudatustega avalik-õiguslikes asutustes ning ühiskonnas laiemalt, lihtsalt õigusaktide vastuvõtmisest ja nende formaalse järgimise tagamisest ei piisa. Kuigi korrupsioonivastased õigusaktid on vajalikud, on kõige keerulisem ülesanne ikkagi nende rakendamine. Korrupsioon võib avaldada mõju nii liikmesriikide kui ka ELi poliitikale ja rahalistele vahenditele. Seda kajastab Euroopa Liidu toimimise leping, milles peetakse korrupsiooni selliseks kuritegevuse valdkonnaks, kus võib osutada vajalikuks ELi ühine tegutsemine<sup>4</sup>.

Peale Euroopa poolaasta aruannetes ja soovitusel korrupsiooni suurema rõhutamise on komisjon toetanud liikmesriikides reformialaseid jõupingutusi ning avaldanud ELi korrupsioonivastase aruande („EU Anti-Corruption Report”)<sup>5</sup> ja korraldanud kogu ELis ekspertidele asjakohastel teemadel kogemuste vahetamise õpikodasid<sup>6</sup>. Avaliku halduse kvaliteedi tagamiseks ette nähtud abivahendite komplekt, mida illustreerib ligikaudu 170

<sup>4</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 83

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008E083>.

<sup>5</sup> „EU Anti-Corruption Report”, <http://ec.europa.eu/anti-corruption-report/>.

<sup>6</sup> Korrupsioonivastase tegevusega seotud kogemuste vahetamise õpikodasid [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en).

juhtumianalüüsi, aitab praktikutel edendada usaldusvärsust<sup>7</sup>.

Mitut aspekti, mis on samuti korrupsiooniga seotud, nagu avalik haldus ja tõhusad kohtusüsteemid, käsitletakse [eraldi teabelehtedes](#).

Selle teabelehe ülesehitus on järgmine. 2. osas vaadatakse üle liikmesriikide korrupsioonivastase võitluse hetkeseis ja sellega seonduvad peamised probleemid, 3. osas uuritakse mitut poliitikameedet nende probleemide lahendamiseks ning 4. osas tõstetakse esile mõned liikmesriikide hea tava näited.

## 2. PEAMISED PROBLEEMID

Korrupsioon on keeruline nähtus, millel on majanduslik, sotsiaalne, poliitiline ja kultuuriline mõõde. Tõhus poliitiline reageerimine peab põhinema tõenditel korrupsiooni leviku ja vormide kohta asjaomases riigis, tõenditel korrupsiooni võimaldavate tingimuste kohta ning institutsiooniliste ja muude stiimulite kohta, mida saab kasutada korrupsiooni vastu võitlemisel. Korrupsioonivastane võitlus ei saa endale lubada n-ö kõigile ühtmoodi standardset meetmekomplekti. Et reageerimine oleks siiski edukas, peavad olema kindlaks määratud vahendid, millega korrupsiooni ennetatakse, tuvastatakse, ohjeldatakse ja karistatakse.

### 2.1. Korrupsiooni hindamine

Et töötada välja korrupsiooni vastu võitlemise strateegia, on oluline mõista korrupsiooni taset ja seda, millistes vormides see liikmesriikides esineb, ning teha kindlaks suure ohuga sektorid ja ohutegurid. Siiski on korrupsiooni tasemete kohta usaldusväärsete andmete kogumine eriti keeruline ülesanne, sest korrupsioon lobbab just seal, kus see jääb peidetuks. Riikide arvestuses võrreldav ametlik statistika

---

<sup>7</sup> „Toolbox on the quality of public administration“, <http://ec.europa.eu/esf/toolbox>.

korrupsioonikuritegude kohta on napp. Komisjoni 2015. aasta uurimuslikul ELi tasemel statistika kogumisel<sup>8</sup> ilmnisid liikmesriikide vahel mitmed erinevused kuritegude määratluse, kättesaadavate näitajate ja andmete talletamise meetodites.

Korrupsiooni hindamine on keerukas ülesanne. Korrupsioon erineb enamikust majanduse head käekäiku ja jõukust iseloomustavatest aspektidest, mida saab mõõta objektiivsete ökonomeetriliste näitajate abil. Samal ajal kui olukorda on võimalik hinnata, ei ole tavaliselt võimalik määrata probleemi täielikku ulatust.

Kvantitatiivsed hinnangud toetuvad seega korrupsioonikogemuse valikuuringutele ja uuringutel põhinevatele eksperdihinnangutele. Neid eksperdihinnanguid on traditsiooniliselt kasutatud koos korrupsiooniote mõjutavate süsteemsete tunnusjoonte analüüsides või eri paikades selliste ohtude esinemise jaoks ette nähtud kaitsemeetmete analüüsides. Ka arvamusuuringud korrupsiooni tajumise teemal annavad olulist teavet selle probleemi suure levimise kohta aja jooksul. Kui ettevõtted või üldsus tajuvad, et korrupsioon on laialt levinud, siis see võib iseenesest olla oluline tõke investeeringutele ja niiviisi võimendub korrupsiooni mõju majandusele veelgi<sup>9</sup>.

Vastavalt 2015. aasta Eurobaromeetri kiiruuringule „Ettevõtete suhtumine

---

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official\\_corruption\\_statistics\\_2011\\_2013\\_jan\\_16\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan_16_en.pdf).

<sup>9</sup> Hiljutised uuringutulemused näitavad korrupsiooni tajumise ja korrupsiooni tegeliku kogemise kokkusobivust. Charon, N. (2015), „[Do corruption measures have a perception problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts](#)“ European Political Science Review. 8. köide, 1. väljaanne; veebruar 2016, lk 147–171.

korruptsiooni ELis" („Businesses' attitudes to corruption in the EU")<sup>10</sup>:

- 40 % ELi ettevõtetest ütlevad, et korruptsioon on nende jaoks äri tegemisel probleem;
- 71 % ettevõtetest ütlevad, et korruptsioon on nende riigis laialt levinud;
- 44 % vastajatest ütlevad, et ainus viis, kuidas äris edukas olla, on omada poliitilisi sidemeid;
- 34 % ettevõtetest, kes osalesid viimase kolme aasta jooksul avalikes pakkumis- või hankemenetlustes, arvasid, et nad ei saanud lepingut korruptsiooni tõttu;
- 68 % ettevõtetest nõustusid, et soosiklus ja korruptsioon vähendavad nende riigis ettevõtete konkurentsivõimet;
- 4 % ettevõtetest ütlesid, et kui neil on olnud vaja saada teatud avalikke teenuseid või lubasid, on neilt viimase 12 kuu jooksul küsitud altkäemaksu või seda oodatud.

---

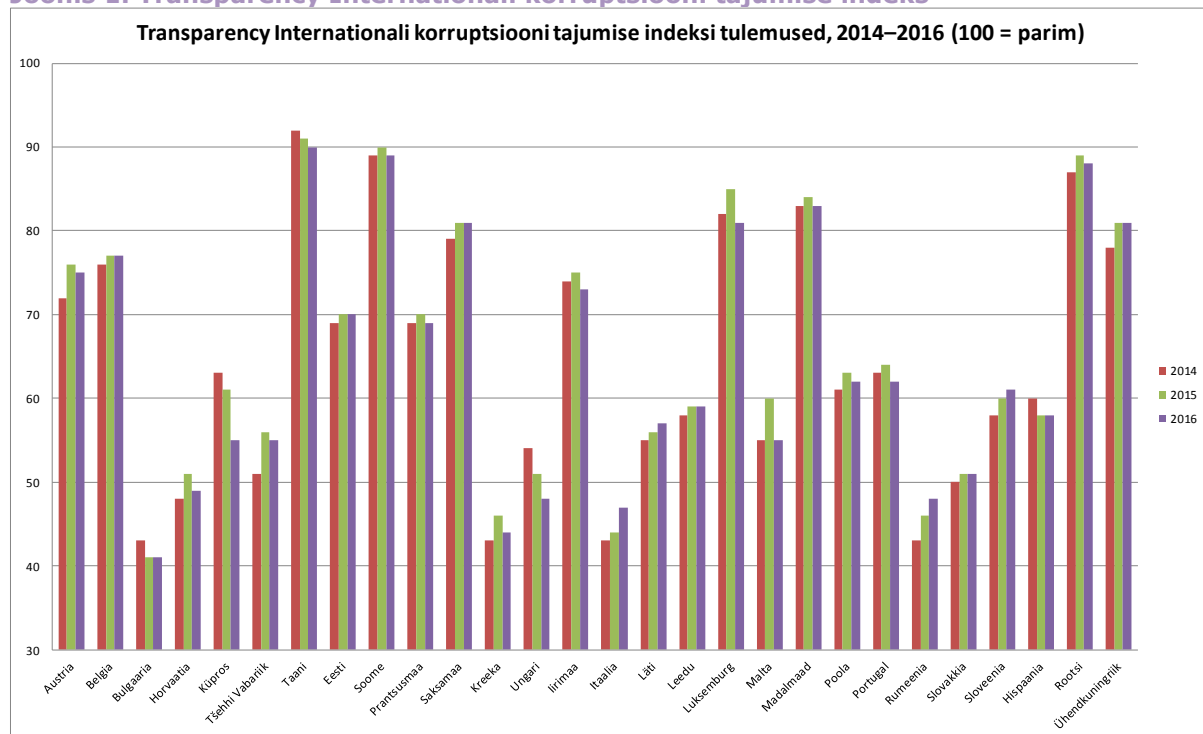
<sup>10</sup> 2015. aasta Eurobaromeetri kiiruuring „Businesses' attitudes to corruption in the EU",  
[http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2084\\_428\\_ENG](http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2084_428_ENG).

2013. aastaga võrreldes on ELi tasandi korrupsioonitaseme tajumises näha kerget keskmist paranemist (nt praegu arvab 71 %, et korrupsioon on laialt levinud, võrreldes 75 %ga 2013. aastal). Liikmesriikide tasandil erinevad tulemused märkimisväärselt. Üldine suundumus on, et ettevõtted kogevad ja tajuvad korrupsiooni rohkem Lõuna- ja Ida-Euroopas kui Põhja- ja Lääne-Euroopas.

Need tulemused korreleeruvad suures osas muude laialdaselt kasutatavate liitindeksite tulemustega.

Üks selline ülemaailmne indeks, mida tihti tsiteeritakse, on Transparency Internationali rahvusvahelise korrupsiooni tajumise indeks<sup>11</sup>, mida arvutatakse 11 asutuse 12 andmeallikat kasutades, et teha kindlaks, kuidas tajuti korrupsiooni eelmise kahe aasta jooksul. Teine laialdaselt kasutatav indeks on korrupsiooni kontrollimise indikaator, mida Maailmapank koostab ülemaailmsete haldusindikaatorite osana. Need indikaatorid põhinevad 31 andmeallikast saadud juhtimise kvaliteedi tajumise mitmesajal muutujal<sup>12</sup>. Allolevatel joonistel on esitatud nende kahe uuringu hiljutised tulemused liikmesriikide kohta.

**Joonis 1. Transparency Internationali korrupsiooni tajumise indeks**



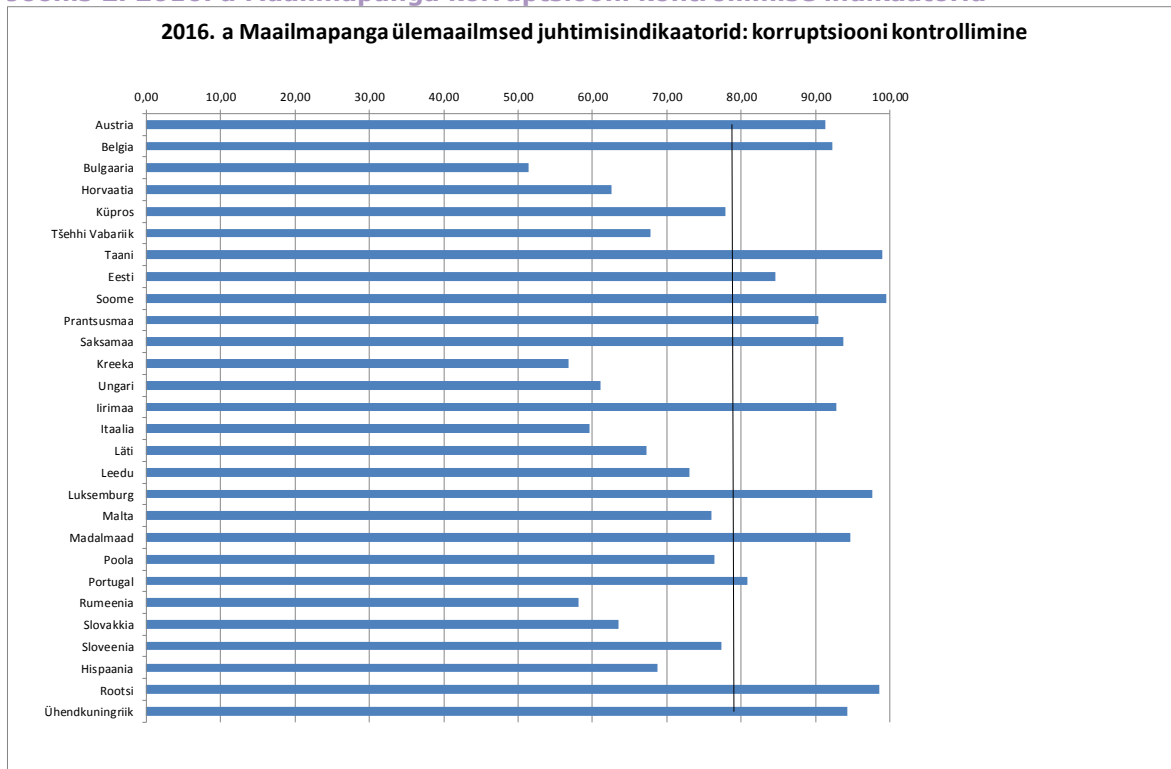
Allikas: Transparency International<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Korrupsiooni tajumise indeks, <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

<sup>12</sup> Ülemaailmsed haldusindikaatorid  
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf>.

<sup>13</sup> Korrupsiooni tajumise indeks, <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

## Joonis 2. 2016. a Maailmapanga korrupsiooni kontrollimise indikaatorid



Allikas: Korrupsiooni kontrollimise indikaator, mis kuulub Maailmapanga ülemaailmsete haldusindikaatorite alla<sup>14</sup>

Kolmas uuring, mida tihti kasutatakse, on ülemaailmse konkurentsivõime aruanne („Global Competitiveness Report“)<sup>15</sup>. Seda koostab iga aasta Maailma Majandusfoorum, et teha üle maailma kindlaks majanduse tootlikkuse tase, ja see sisaldab mitut indikaatorit, mis keskenduvad asutustele, mis on olulised korrupsiooniga seonduvate ohtude seisukohast. Selle tulemused põhinevad tippjuhtide arvamusuuringule antud ettevõtete vastustel, mida on kaalutud vastavalt valimimahule ja mis on antud viimase kahe aasta jooksul<sup>16</sup>.

Joonistel 3, 4 ja 5 on näidatud hiljutised tulemused ELi liikmesriikide kohta. Kõrgemad näitajad viitavad suhteliselt paremale olukorrale kui madalamad näitajad.

<sup>14</sup> Ülemaailmsed haldusindikaatorid

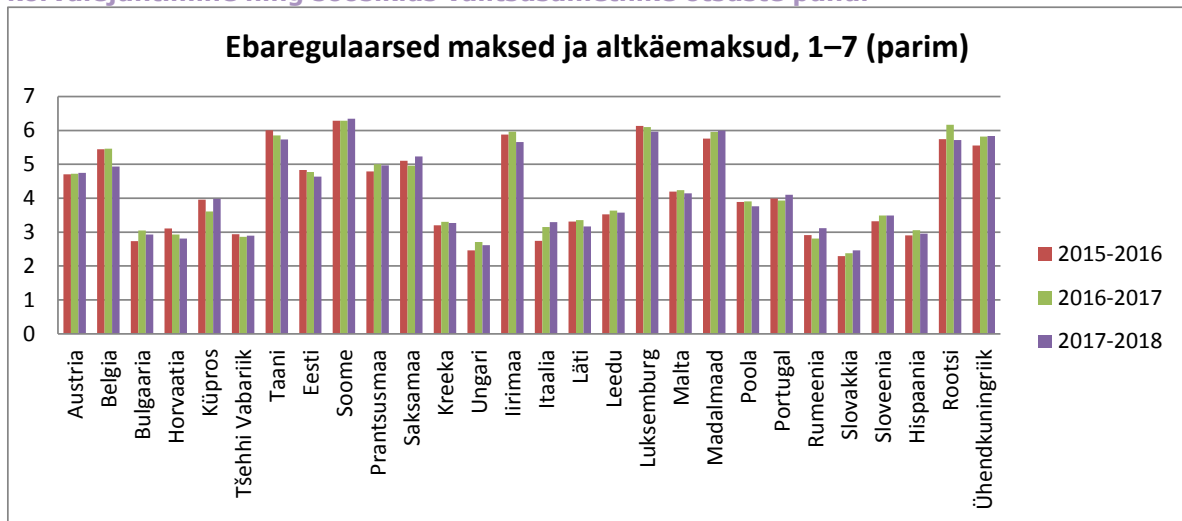
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>.

<sup>15</sup> Global Competitiveness Report (2016–2017)

<https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1/>.

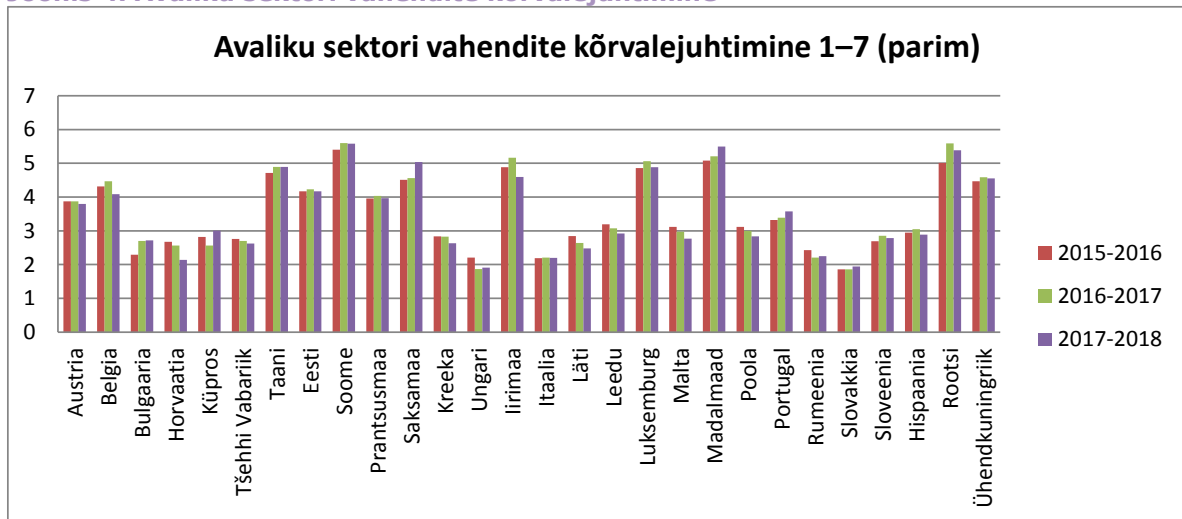
<sup>16</sup> <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>.

**Joonis 3. Ebaregulaarsed maksed ja altkäemaksud, avaliku sektori vahendite kõrvalejuhtimine ning soosiklus valitsusametnike otsuste puhul**



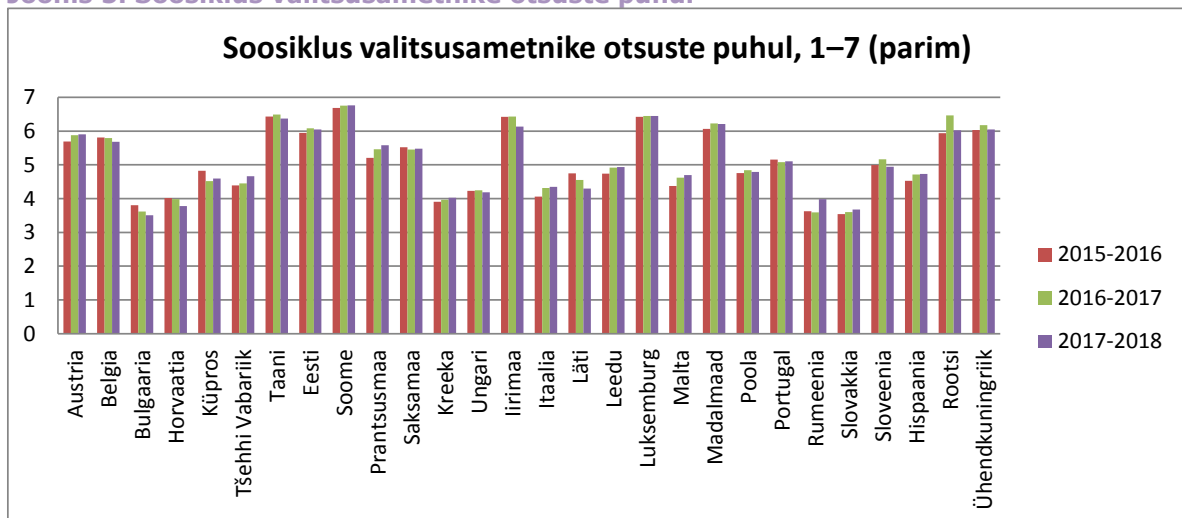
Allikas: Maailma Majandusfoorum, „The Global Competitiveness Report“

**Joonis 4. Avaliku sektori vahendite kõrvalejuhtimine**



Allikas: Maailma Majandusfoorum, „The Global Competitiveness Report“

**Joonis 5. Soosiklus valitsusametnike otsuste puhul**



Allikas: Maailma Majandusfoorum, „The Global Competitiveness Report“

## 2.2. Ennetamine: korruptsioonivõimaluste vähendamine

Ennetamine on korruptsioonivastase võitluse peamine tugisammas. Paljud liikmesriigid on loonud konkreetsed eeskirjad ja institutsioonid, et ennetada korruptsiooni ja tugevdada avaliku sektori usaldusväarsust<sup>17</sup>.

Üks peamisi raskusi ennetavate meetmete toimivaks muutmisel on tagada, et need põhineksid ohtude ja haavatavate aspektide hoolikal hindamisel. Ennetavad meetmed peavad olema suunatud lahendamist vajavatele probleemidele ja neid tuleb kasutada seal, kus nende järele on tõeline vajadus. Vastasel korral võivad need muutuda lihtsalt bürokraatlikeks toiminguteks. Ilma õige rakendamise ja järelmeetmeteta jääb ka kõige keerukam ennetav strateegia ainult vormitaitmiseks ning avaldab korruptsiooni esinemissagedusele vähe mõju.

Teine probleem on killustatus. Ennetavad meetmed ei anna tihti nähtavaid tulemusi, kui need ei ole osa terviklikust lähenemisviisist. Näiteks teadlikkuse suurendamise koolitusel on vähe mõju, kui töötajad, kes on silmitsi usaldusväarsuse dilemmadega, ei saa jätkuvalt juhiseid ja tuge või kui koolitusega ei käi kaasas avaliku teenistuse reformid, millega võetakse personali komplekteerimisel kasutusele meritokraatlikud põhimõtted või tundlike ametikohtade puhul personali rotatsioon.

## Joonis 6. Kõige sagedasemad probleemid ÜRO korruptsioonivastase konventsiooni rakendamisel ELis

Olulised on ka omandiõigus ja vastutus. Ennetavad meetmed võivad soovitud tulemusi mitte tuua, kui puuduvad selged juhised juhtkonnalt ja kui reegleid kohapeal ei rakendata. Tõhus ennetusstrateegia algab viivitamatute ja proportsionaalsete järelmeetmete võtmisega korruptsioonijuhtumitele, hõlmates vajaduse korral distsiplinaarmenetlusi ning teabevahetust ja meediaga suhtlemist, arvestades asjakohase juhtumi tundlikkust.

## 2.3. Korruptsioonile kriminaalõiguse kohase tõhusa reageerimise tagamine

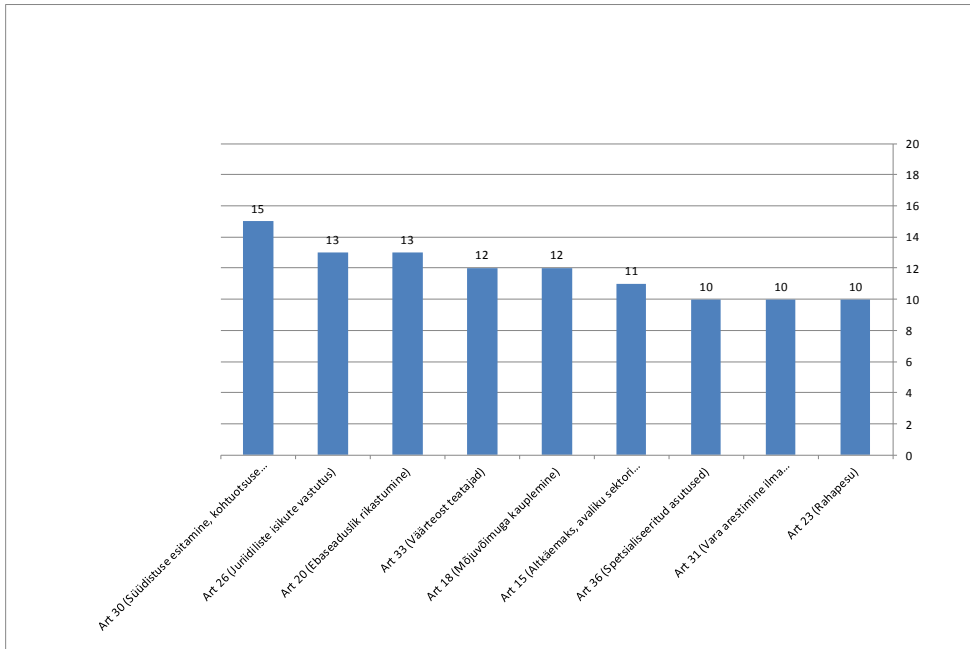
Euroopa Nõukogu, ÜRO ja EL on korruptsiooni kriminaliseerimiseks kehtestanud rahvusvahelised standardid. Mitu liikmesriiki on kooskõlas nende standarditega teinud olulisi seadusandlikke reforme, et muuta menetlused tõhusamaks ja tugevdada korruptsioonivastast võitlust käsitlevaid sätteid (sealhulgas kuritegude parem määratlus, mõnel juhul rangemad karistused ning kiirmenetlust käsitlevad sätted).

Hoolimata nendest jätkuvatest jõupingutustest on mõnes liikmesriigis ikka veel lahendamata keerulisi ülesandeid. Kui esimest korda vaadati üle ÜRO korruptsioonivastase konventsiooni rakendamine ELi liikmesriikide poolt, siis ilmnes mitu probleemi.

---

<sup>17</sup> Teistel liikmesriikidel on vähem välja arendatud raamistikud, kuid neil on tänu kehtestatud ennetusmehhanismidele, -tavadele või -traditsioonidele väiksem korruptsioonioht.



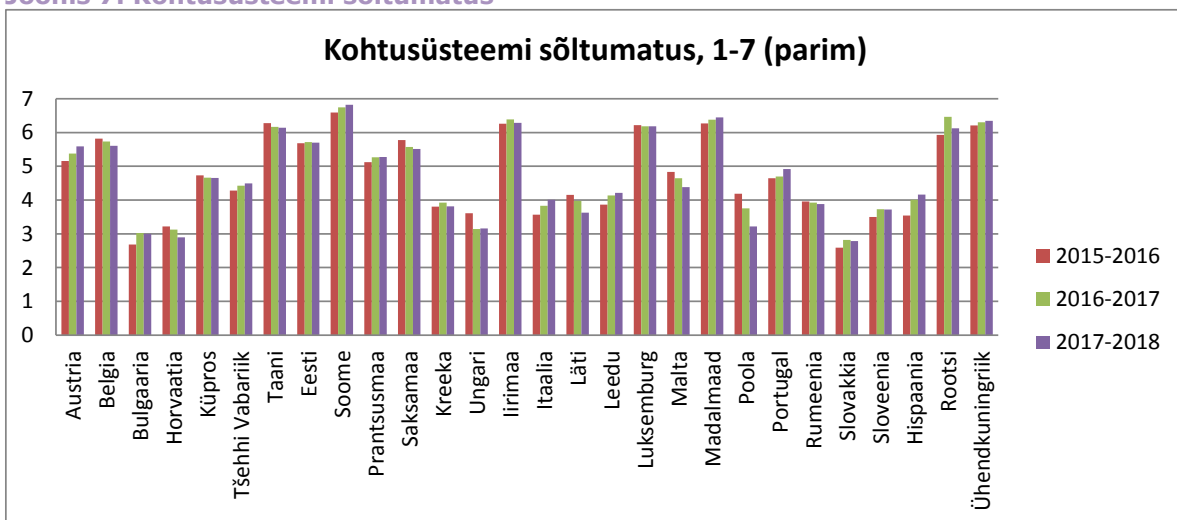


Allikas: ÜRO narkootikumide ja kuritegevuse büroo

Peale õigusnormide endi on väga oluline ka see, et asutused, kellele õigusnormide jõustamine on usaldatud, töötaksid tõhusalt ja erapooletult. On ülitähtis, et kohtud, prokuratuur ja õiguskaitseasutused oleksid sõltumatud ning et neil oleksid vajalikud rahalised vahendid, inimressursid, tehniline võimekus ja pädevus.

Samuti on mõnes liikmesriigis ikka veel probleeme avaliku sektori ametnike privileegide ja immunitetide vahel õige tasakaalu leidmisega ning selle tagamisega, et neid privileege ja immunitete ei kasutataks korrupsioonikahtlustuste tõhusa uurimise ja nende kohta süüdistuse esitamise takistustena.

### Joonis 7. Kohtusüsteemi sõltumatus



Allikas: Maailma Majandusfoorum, „The Global Competitiveness Index“

Kohtusüsteemi võimel määrata hoiatavaid kriminaalkaristusi on oluline heidutav roll ja see tõendab

**Riigihanked** on ELi riikide majanduse tähtis osa (vt [eraldil teabelehte](#)). Komisjon hindas ELi riigihangete

korruptsioonipoliitika tõhusat täisleppimatust.

#### 2.4. Valitud poliitikasektorid

Selles osas uuritakse lähemalt kahe konkreetse sektoriga seonduvaid probleeme: riigihanked ja tervishoid. Muude suure ohuga valdkondade hulka kuuluvad sellised majandusvaldkonnad nagu ehitus ja kaevandustööstus. Kohalike haldusasutuste valdkondade hulka, mis on korruptsioonioltudele kõige altimad, kuuluvad linnaarenduse kavandamise ja asjakohaste lubade andmise, jäätmekäitluse ning detailplaneeringu muutmise otsused.

Nagu on märkinud OECD: „riigihangete nõrk juhtimine pärsib konkurentsi turul ja suurendab hindasid, mida ametiasutused maksavad kaupade ja teenuste eest, mõjutades otse avaliku sektori kulutusi ja seega ka maksumaksja ressursse“.<sup>20</sup>

2013. aasta uuringus kaheksa liikmesriigi kohta jõuti järeldusele, et 2010. aastal olid riigihangetes esineva korruptsiooni otsesed kogukulud viies väljavalitud majandussektoris vahemikus 1,4 miljardit eurot kuni 2,2 miljardit eurot.

Hiljutise uuringu kohaselt on ELi liikmesriikide riigihangetes esineva korruptsiooni iga-aastane hinnanguline maksumus 5,33 miljardit eurot<sup>21</sup>.

ELi korruptsioonivastase võitluse aruandes (2014) järeldati, et riigihanked selgusid olevat korruptsiooni suhtes kõige haavatavamad sellistes sektorites nagu ehitus, energeetika, transport, riigikaitse ja tervishoid. Liikmesriikide

direktiivides<sup>18</sup> kindlaks määratud piirmäärasid ületavate pakkumiskutsete kogumaksumuseks 2016. aastal ligikaudu 14 % ELi SKPst<sup>19</sup>.

Arvestades tekkivate rahavoogude ulatust ning avaliku ja erasektori suurt vastastikust mõju, on riigihanked korruptsiooni suhtes väga haavatavad.

- spetsiaalselt sobitatud spetsifikatsioonide koostamine, et eelistada teatud pakkujaid;
- riigihangete väiksemateks pakkumusteks jaotamine, et vältida konkurentsipõhiseid menetlusi;
- huvide konfliktid, mis ei puuduta ainult hankemenetlusega seotud ametnikke, vaid ka avaliku sektori hankijaga seotud kõrgema taseme ametnikke;
- erakorraliste menetluste põhjendamatu kasutamine või pakkumuste erandlikult avaldamata jätmine.

Sellest hoolimata on murettekitav ka lepingu sõlmimise järgne kehv järelevalve ja kontroll, mis võimaldab sellist käitumist nagu riigihankelepingute ebapiisavalt põhjendatud muutmise, tulemuste kvaliteedi tahtlik muutmise ja saadud raha osaline tagasimaksimine.

2015. aasta Eurobaromeetri uuring ettevõtete kohta kinnitab, et paljud nimetatud probleemid on ELi

<sup>18</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta.

<sup>19</sup> Riigihangete näitajad [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_per\\_policy\\_area/public\\_procurement/index\\_en.htm#maincontentSec3](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm#maincontentSec3).

<sup>20</sup> OECD (2009), „Principles for Integrity in Public Procurement“, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

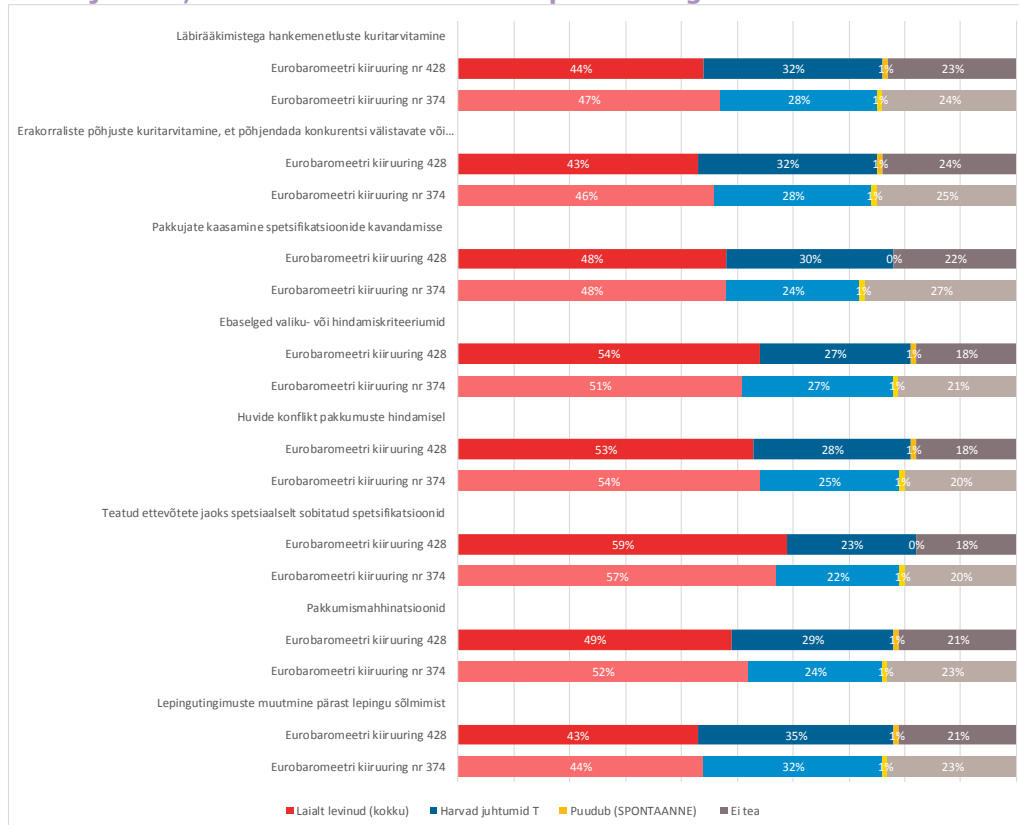
<sup>21</sup> RAND Europe (2016), „The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption“, RAND Europe. See uuring põhineb [Göteborgi Ülikooli juhtimiskvaliteedi instituudi](#) andmetel.

riigihangetega seotud korruptsioonisüüdistuste põhjal on kõige tihedamini probleeme pakkumiseelses etapis.

liikmesriikide ettevõtjatele jätkuvalt mureks.

Kõige levinumate tegevuste hulka kuuluvad:

**Joonis 8. Tajumine, kui laialt on levinud korruptsioon riigihankemenetlustes**



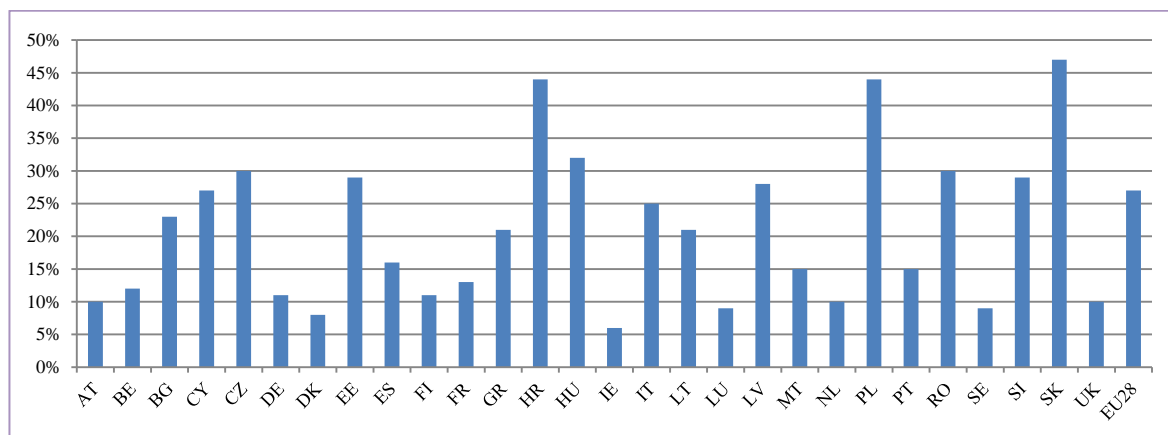
Allikas: Eurobaromeetri kiiruuring nr 428 (2015) „Businesses' attitudes to corruption in the EU“<sup>22</sup>.

Läbirääkimistega hankemenetluste ja otselepingute kasutamine on teatud asjaolude korral muidugi põhjendatud. Mõnel juhul kasutatakse neid aga just kohustuslike konkurentsipõhiste hankemenetluste vältimiseks. Mõnes liikmesriigis kasutatakse konkurentsi välistavaid hankemenetlusi tunduvalt üle ELi keskmise.

Läbirääkimistega hankemenetluste põhjendamatu kasutamine võib suurendada korruptiivse tegevuse ohtu. Niisamuti võib üksikut pakkumust konkurentsiturudel pidada riigihangete võimalike korruptsiooniohtude tundemärgiks, eriti kui on olemas ka muud ohumärgid.

<sup>22</sup> Eurobaromeetri kiiruuring nr 428 (2015) „Businesses' attitudes to corruption in the EU“ <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2084>.

## Joonis 9. Üksiku pakkumusega lepingute osakaal (välja arvatud raamlepingud) aastatel 2006–2017



Allikas: Euroopa Komisjon, põhineb ELT/TED-platvormi andmetel (Horvaatia 2013–2016, Rumeenia ja Bulgaaria 2007–2016)

### 2.4.1. Korruptsioon tervishoius

**Tervishoid** on üks valdkondi, kus on teatud asjaoludel pisikorrupsioonioht. Korruptsioon esineb siin mitteametlike maksete vormis, mille eesmärk on saada erinevat ravi. Selline korrupsioonivorm näib olevat laialt levinud ainult väikeses osas ELi liikmesriikidest. Seal, kus see aga esineb, toob see kaasa märkimisväärsed negatiivseid tagajärgi seoses üldise juurdepääsuga tervishoiule. Mitmel liikmesriigil on viimastel aastatel õnnestunud saavutada olulist edu. Mõned liikmesriigid on märkinud edusamme mitteametlike maksete vähendamisel tänu mitmele tegevusele: teadlikkuse suurendamise kampaaniad, korrupsioonijuhtumite aktiivne uurimine ja nende kohta süüdistuse esitamine ning meediakajastus. Selle nähtuse peamised põhjused on keerulised, kuid sellest enim mõjutatud riikide põhjused hõlmavad altkäemaksu pidamist kindlaks kujunenud üldiseks harjumuseks, tervishoiutöötajate madalaid palku, ebatõhusaid juhtimisstruktuure ja ebapiisavaid kontrollimehhanisme<sup>23</sup>. Lisaks võib õigusraamistiku killustatus tekitada õiguslünki ja ebakindlust, mis

<sup>23</sup> Ecorys (2017), „Updated study on corruption in the healthcare sector“. [https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/documents/policies\\_en?policy=456](https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/documents/policies_en?policy=456)

võimaldavad lokata mitteametlike maksetel.

Uuringud, mis on tehtud ELi inimeste otsese korrupsioonikogemuse kohta, kinnitavad seda pilti, kuigi mitu liikmesriiki heitlevad endiselt märkimisväärsede korrupsiooniohtudega tervishoius. Peale mitteametlike maksete on korrupsioonioht tervishoius seotud ka selliste aspektidega nagu privilegeeritud juurdepääs teenustele, topeltpraksis<sup>24</sup>, ebaõige turundus, meditsiiniseadmete hankimine ja sertifitseerimine ning ravimite hankimine ja ravimilubade andmine<sup>25</sup>.

## 3. POLIITIKAMEETMED PROBLEEMIDE LAHENDAMISEKS

**Läbipaistvus ja vastutus** on korrupsiooni minimeerimisel tõenäoliselt kõige tähtsamad aspektid<sup>26</sup>. **Valimiste usaldusväärsus** ning läbipaistev ja vastutustundlik parteide rahastamise kord on siinkohal samuti väga oluline. Heidutuse tugevdamisel on võtmetähtsusega korrupsiooni korral **tõhus vastutuselevõtmine, õiglased kohtuprotsessid** ja

<sup>24</sup> Topeltpraksis viitab arstidele, kes töötavad nii era- kui ka avaliku sektori tervishoiuasutustes.

<sup>25</sup> Vt joonealune märkus 23.

<sup>26</sup> OECD (2013), „Issue Paper: Corruption and Economic Growth“

korruptsioonikuritegude puhul **hoiatavate kohtuotsuste** vankumatu määramine. Tõhus **rikkumisest teatajate õiguskaitses** ning sõltumatu **media ja kodanikuühiskonna** olemasolu on eduka korruptsioonivastase võitluse raamistikul olulised osad.

Õiguskaitses on vaja täiendada usaldusväärse ennetuspoliitikaga, mida on võimalik ellu viia ainult institutsioonide ja avaliku sektori juhtimise paranenud kvaliteedi kontekstis.

Asjakohased poliitikameetmed erinevad riigiti. Käesolevas jaos kirjeldatud meetmed on vajalikud, kuid need ei ole ammendavad, samuti ei taga need korruptsiooni väljajuurimist<sup>27</sup>. Mis tahes poliitika edukuse hädavajalikuks eeltingimuseks on poliitiline tahe ülevalt – nii valitud poliitikute kui ka määratud ametnike poliitiline tahe. Lisaks peab olema sõltumatu ja erapooletu kohtusüsteem, kes näitab korruptsioonijuhtumite korral üles tahet ja võimekust uurida, vastutusele võtta ja karistada.

Korruptsiooni on võimalik vähendada, kui avalik-õiguslikes asutustes ja ühiskonnas laiemalt toimub tõeline kultuuriline muutus. Lihtsalt kohustuslike õigusaktide või haldusmeetmete vastuvõtmisest ei piisa, kuid mõlema tõhus ja kestlik rakendamine aitab korruptsiooni vähendada. Mõned liikmesriigid, kes on olnud korruptsioonivastases võitluses silmitsi raskete ülesannetega, on loonud keerukad ja kõrgetasemelised õigus- ja institutsioonilised raamistikud ning võtnud vastu mitu sihtotstarbelist strateegiat või programmi. Teistel liikmesriikidel on vähem laiaulatuslikud raamistikud, kuid neil on väiksem korruptsioonioht. Väiksem korruptsioonioht tuleneb

kindlaskujunenud ennetusmehhanismidest, -tavadest või -traditsioonidest, näiteks avalike teenuste osutajate ja saajate kaasamine või suur läbipaistvus.

### 3.1. Ennetuspoliitika kasutamine

Läbipaistvus on korruptsioonivastase võitluse iseäranis tõhus vahend. Teabele vaba juurdepääs toetab head juhtimistava ja aitab muuta juhtimist vastutustundlikumaks. Suure korruptsiooniohuga valdkondades, nagu tervishoid ja riigihanked, saab asjakohaste andmete viivitamatu ja ennetava avalikustamisega selges ja hõlpsasti leitavas vormis suurel määral kõrvaldada korruptsioonivõimalusi ning võimaldada suure rahalise mõjuga otsuste kodanikujärelvalvet.

Üldine suundumus on avatuma juhtimise poole ja avaliku sektori teabe ulatuslikumalt kättesaadavaks tegemise poole. 21 ELi liikmesriiki osalevad avatud valitsemise partnerluses, mis on mitmepoolne algatus, mille eesmärk on tagada valitsuste konkreetsete kohustuste täitmine, et edendada läbipaistvust, võimestada kodanikke, võidelda korruptsiooni vastu ja rakendada valitsemise tugevdamiseks uusi tehnoloogilahendusi<sup>28</sup>.

**Avaliku halduse usaldusväärse suurendamine, sealhulgas võimetel põhineva aspekti**<sup>29</sup> tugevdamise ja tõhusa korruptsiooni ennetamise poliitika rakendamise abil, eeldab selliste probleemide lahendamist nagu huvide konflikt, klientelism ning soosiklus. Ainult niisviisi toimides on võimalik vältida sellise keskkonna teket, mis soodustab avaliku ja erasektori vahelist lubamatut varjatud kauplemist mõjuvõimuga.

Avaliku poliitikakujundamise keerukas maailmas soovivad haldusasutused pidada pidevat dialoogi väliste

<sup>27</sup> Selliseid meetmeid soovitatakse reeglipäraselt Euroopa Nõukogu riikide korruptsioonivastase ühenduse (GRECO), ÜRO korruptsioonivastase konventsiooni (UNCAC) ja OECD vastastikustes eksperdi hinnangutes.

<sup>28</sup> <http://www.opengovpartnership.org/about>  
<sup>29</sup> Charron, N., Dahlström, C., ja Lapuente, V. (2016), „[Measuring Meritocracy in the Public Sector in Europe](#)“, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 22. köide, 3. väljaanne, lk 499–523.

sidusrühmadega, tagamaks, et kõik huvitatud isikud saaksid väljendada oma arvamust. Kuna lobitöö võib suurendada korrupsiooni- ja seaduste ostmise ohtu<sup>30</sup>, on soovitatav kehtestada sellist tegevust jälgivad mehhanismid ning tagada läbipaistvus kas õigusaktide või lobitöötajate vabatahtliku registreerimise kaudu. Sellised mehhanismid võivad aidata vähendada korrupsiooniriski, kuna toovad selguse haldusasutuste ja väliste sidusrühmade vahelisse suhtesse. Seni on selliseid meetmeid võtnud kasutusele suhteliselt väike arv liikmesriike, kuigi mõni liikmesriik kas kavandab õigusaktide või eeskirjade vastuvõtmist või arutab võimalikke uusi mehhanisme.

### 3.2. Haldusasutuste sisesed ja välised usaldusväärsed kontrollimehhanismid

Avalik-õiguslike asutuste sisestel kontrollimehhanismidel on korrupsiooni ennetamisel ja tuvastamisel tähtis osa. Kuigi korrupsioonivastases võitluses on õiguskaitse ülioluline, on kindlalt välja kujunenud korrupsiooni võimalik tõhusalt vähendada ainult tervikliku lähenemisviisi abil, mille eesmärk on tugevdada ennetus- ja kontrollimehhanisme avaliku halduse kõikidel tasanditel. Tugevad ja sõltumatud auditeerimisasutused saavad mängida olulist rolli korrupsioonivastaste reformide edendamisel, korrupsiooni ohuanalüüside väljatöötamisel ja muude asjakohaste ametiasutuste korrupsionikahtlusest teavitamisel. Mitmes liikmesriigis on asutusesisesed kontrollid (eriti kohalikul tasandil) ikka veel viletsad ja kooskõlastamata ning neid võiks tugevdada koos tõhusa ennetuspoliitikaga, et saavutada tõelisi ja kestlikke tulemusi.

---

<sup>30</sup> See termin viitab olukorrale, kus regulatiivse pädevusega riigiametid, selle asemel et tegutseda üldsuse huvides, edendavad konkreetset tööstust või sektorit domineerivate huvirühmade äri- või poliitilisi huve asjakohase riigiameti tegevusvaldkonnas.

### 3.3. Varade ja huvide deklareerimine

Varade deklareerimine on tundlikel ametikohtadel olevate ametiisikute puhul tava, mis aitab suurendada ametiisikute vastutust, tagab suurema läbipaistvuse ja lihtsustab võimalike ebaseadusliku rikastumise juhtude, huvide konfliktide ja vastuolude avastamist ning võimaliku korruptiivse tegevuse avastamist ja uurimist. Tõhus varade deklareerimise süsteem võib aidata saavutada läbipaistvat avalikku teenust, mida üldsus usaldab rohkem.

Valitud ametiisikutele ette nähtud varade deklareerimise põhimõtted ulatuvad märkimisväärse teabehulga deklareerimise nõudest rohkem piiratud teabehulga deklareerimiseni või teabe deklareerimata jätmiseni. Varade deklareerimine ei tähenda automaatselt nende avaldamist, seda tuleb tasakaalustada andmekaitse õigusega. Mõned liikmesriigid, kes kasutavad varade deklareerimise süsteeme, ei avalikusta kõiki varade deklaratsioone. Siiski nõuavad nad, et avaliku sektori ametiisikud esitaksid põhjalikud varade deklaratsioonid asjakohastele ametiasutustele. Teatud sektorite ametialade ametnike puhul võiks varade deklareerimine aidata vältida huvide konflikte. Nende erinevate põhimõtete puhul on üldine suundumus selline, et avaliku sektori ametiisikute kohta kehtivad rangemad varade deklareerimise nõuded.

Mis tahes tõhusa varade deklareerimise süsteemi tähtis osa on kontrollimine. Mõnes liikmesriigis on varade deklareerimise järelevalve eest vastutavate asutuste volitused ja vahendid piiratud. Teistes liikmesriikides on vähe töendeid asjakohaste eeskirjade aktiivse rakendamise või jõustamise kohta. Mõnes liikmesriigis on kontrollisüsteem keeruline ja vaevaline ning see vähendab süsteemi tõhusust. Põhjaliku kontrollisüsteemiga liikmesriike ei ole palju. Nendes liikmesriikides, kus see on olemas, teevad korrupsioonivastase võitluse ja usaldusväärsuse kontrollimise spetsialiseeritud sõltumatud asutused põhjalikke kontrole. Kõnealustel asutustel on vajalikud volitused ja

vahendid, et kontrollida asjaomaste avaliku sektori ametiisikute varade päritolu ning kasutada sel eesmärgil suurt hulka andmebaase (maksuhaldurite andmebaase, äriregistrit jne), et tuvastada võimalikke ebaõigeid deklaratsioone.

### 3.4. Huvide konfliktide lahendamine

Huvide konflikt selliste otsuste tegemisel, mis on seotud riiklike vahendite eraldamise ja riigihangetega, eelkõige kohalikul tasandil, on korduv nähtus paljudes liikmesriikides. Huvide konflikt kujutab endast olukorda, kus avaliku sektori ametiisikud kas käituvad, kavatsevad käituda või jätavad mulje, et nad käituvad erahuvidest lähtuvalt<sup>31</sup>. Huvide konflikti küsimus on seetõttu kaasatud paljude korrupsioonivastaste vahendite ja järelevalvemehhanismide rakendusalasasse, sealhulgas nende vahendite ja mehhanismide rakendusalasasse, mis on seotud ÜRO korrupsioonivastase konventsiooni, riikide korrupsioonivastase ühenduse ning OECDga.

Huvide konfliktide kohta kehtivad eeskirjad ja nende eest määratavad karistused erinevad ELis. Mõnel liikmesriigil on spetsiaalsed õigusaktid, mis hõlmavad paljusid valitud ja ametisse määratud avaliku sektori ametiisikuid, samuti spetsialiseeritud asutusi, kellele on määratud ülesandeks kontrollide tegemine.

---

<sup>31</sup> Euroopa Nõukogu on määratlenud huvide konflikti kui olukorda „kus avaliku sektori ametiisikul on erahuvi, mis mõjutab või näib mõjutavat tema ametikohustuste erapooletut ja objektiivset täitmist“, erahuvi all mõistetakse „mis tahes kasu temale endale, tema perekonnale, lähedastele sugulastele, sõpradele ning isikutele ja organisatsioonidele, kellega tal on või on olnud äri- või poliitilisi sidemeid“.

See hõlmab ka sellega seotud finants- ja tsiviilvastutust. Vt ministrite komitee soovitus nr R (2000) 10 liikmesriikidele, milles käsitletakse valitud ametnike käitumisjuhendit:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).

Huvide konflikti käsitletakse ka valdkondlikes (näiteks riigihangete) õigusaktides. Kontrollitase erineb liikmesriigiti, mõnel liikmesriigil on sõltumatud järelevalveasutused, teised toetuvad eetikakomisjonidele, kes annavad aru riigi parlamendile.

Mis puutub varade deklareerimisse, siis on ülioluline kontrollida deklaratsioone, et vältida tõhusalt huvide konflikte. See eeldab piisavat järelevalve võimekust ja tõhusateks kontrollideks vajalikke vahendeid. Konkreetsete raskused, mis esinevad kõigil liikmesriikidel, tulenevad nappidest ja väikestest karistustest, mis kehtivad valitud ametiisikute puhul.

Üks eriline ohuvaldkond on seotud tööjõu liikuvusega avaliku ja erasektori vahel. Probleeme saab aidata lahendada avaliku sektori ametnikele nende ametiajal teatud tegevuste keelamisega. Selged eeskirjad, millega püütakse lahendada pöördukse efekti nähtust, hõlmavad ooteaega ning kontrollide ja kahe sektori vaheliste üleminekute tõhusat rakendamist, samuti eeskirjade rikkumise korral hoiatavate karistuste määramist. Sellised eeskirjad on usaldusväärse edendamisel ja korrupsioonivõimaluste kõrvaldamisel väga tähtsad.

### 3.5. Rikkumisest teatajate tõhus kaitsmine

Rikkumisest teatajate kaitsmine aitab ennetada ja tuvastada korrupsioonijuhtumeid ning muid väärtegusid avalikus ja erasektoris. Mõnes ELi liikmesriigis takistavad mõnikord töötajaid avameelselt rääkimast kultuurinormid. Rikkumisest teatajate kaitsmine on rohkemat kui asjakohaste põhimõtete õigusnormides kajastamine – see tähendab pikas perspektiivis kultuuride muutmist. Lühemas perspektiivis saavad riigid võtta vastu õigusakte ja neid rakendada, et oleks selge, et rikkumisest teatajatele kättemaksmist ei sallita. Euroopa Nõukogu andis 2014. aastal välja üksikasjaliku soovitusel, milles toodi välja 29 põhimõtet rikkumisest teatajate



kaitsmiseks, näiteks väidetava kättemaksu korral peaks tõendamise kohustus olema tööandjal<sup>32</sup>.

Rikkumisest teatajad vajavad õigus- ja psühholoogilist abi. Valides nõustamis- ja tugiteenuste osutamiseks rahastamise kas avalikult või erasektorilt, tekivad keerulised küsimused mõju kohta sõltumatusele. Ühendkuningriigi ja Hollandi näited tõendavad, et toe tagamiseks on erinevaid viise. Ühendkuningriigis on peamine roll omafinantseerimisega heategevuslikul organisatsioonil Public Concern at Work. Hollandis loodi hiljuti n-ö rikkumisest teatajate maja (Huis voor Klokkenluiders), mis kuulub riikliku ombudsmani juurde ning mille eesmärk on vaadata üle avaliku ja erasektori teateid, anda nõu ning alustada teatatud väärtegude uurimist.

Nagu muudes valdkondades, on ka siin ülioluline rakendamine. Mõned riigid on üldtunnustatud oma heade õigusaktide poolest, milles käsitletakse rikkumisest teatajaid, kuid neid õigusakte ei rakendata tegelikult piisavalt<sup>33</sup>. Üks järeldustest, millele jõuti 2015. aastal komisjoni korraldatud kogemuste vahetamise seminaril, on see, et õigusnormil on suurem tõenäosus muutuda tulemuslikuks, kui see võetakse vastu ulatusliku avaliku mõttevahetuse ja teadlikkuse suurendamise tulemusena. Kodanikuühiskonnal on sellistel mõttevahetustel ülitähtis osa<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Euroopa Nõukogu soovitus rikkumisest teatajate kaitse kohta [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cd-cj/Whistleblowers/protecting\\_whistleblowers\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cd-cj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp).

<sup>33</sup> Transparency International, „Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU“, <https://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers>.

<sup>34</sup> Korruptsioonivastaste kogemuste jagamise programm [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organised-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organised-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index_en.htm).

### 3.6. Korruptsiooni uurimine, karistamine ja selle kohta süüdistuse esitamine

Kohtusüsteemi võimel määrata hoiatavaid kriminaalkaristusi on oluline heidutav roll ja see on selge märk sellest, et korruptsioon ei ole vastuvõetav.

Korruptsioonijuhtumite korral kohtusüsteemi tõhusa süüdistuste esitamise ja karistamise võimekust takistavate tõkete eemaldamine võib hõlmata meetmeid, mis on seotud menetluslike, eelarveliste ja töötajate pädevuse küsimustega. Muude meetmete hulka kuulub selliste liigete või ebaselgete õigusnormide ülevaatamine, milles käsitletakse immunitetide ja hagide aegumise tühistamist, kuna need raskendavad keeruliste juhtumite lahendamist, eelkõige koos pikkade kohtuprotsessidega või paindumatute eeskirjadega pangateabele juurdepääsu kohta, mis takistavad finantsalaseid uuringuid ja piiriülest koostööd.

Et korruptsioonijuhtumeid tõhusalt lahendada, sealhulgas kõrgel tasandil, on siiski hädavajalik, et kohtusüsteem saaks tegutseda sõltumatult ning teha korruptsioonijuhtumite kohta kohtuotsuseid objektiivselt ja erapooletult ning ilma ühegi lubamatu mõjutamiseta.

Kohtusüsteemi tegelik ja tajutav sõltumatus<sup>35</sup> mõjutab samuti kuritegude, sealhulgas korruptsioonikuritegude üldist ärahoidmist.

Kohtusüsteemi usaldusväärsus on sõltumatuse ja erapooletuse tagamiseks ülioluline. Korruptsioon ei puuduta ainult kohtutöötajate ja teiste inimeste (avaliku ja erasektori osaliste, kriminaalmenetlustel prokuröride ja süüdistatavate) vahelisi suhteid, vaid ka kohtusüsteemisiseid suhteid, sealhulgas ametisse määramisi,

---

<sup>35</sup> ELi õigusemõistmise tulemustabel (2016) sisaldab Eurobaromeetri uuringute tulemusi kohtusüsteemi tajutud sõltumatuse kohta üksikisikute ja ettevõtete seisukohalt.



kohtuasjade jaotamist ja karjäärivõimalusi. Hästi toimiva sõltumatu kohtusüsteemi saavutamisele aitavad paljuski kaasa selged ootused usaldusvääruse suhtes, selgelt kindlaksmääratud karjäärivõimalused ning usaldusväärne ja võimekusel põhinev ametisse määramise kord kõikidel tasanditel.

#### 4. POLIITILISE OLUKORRA PÕHJALIK UURIMINE

Nii nagu mis tahes institutsiooniliste muudatuste või õigusaktide puhul võivad ka antud juhul tekkida mõjud eelarvele seoses ressursidega (peamiselt inimressursidega), samuti lühiajalised kulud, näiteks uute IT-süsteemide jaoks. Struktuurilised ja õigusaktidega seotud muudatused annavad tulemusi peamiselt keskmises kuni pikas perspektiivis ning hinnangute kohaselt ületavad pikaajalised kasud märkimisväärselt mis tahes lühiajalisi kulusid. Korruptsiooni vähendamise poliitika toob kasu dunaamilistele ja konkurentsivõimelistele ettevõtetele, maksumaksjatele ja ühiskonnale tervikuna ning piirab ühtlasi seaduslike õiguste kuritarvitamise võimalusi.

Järgmised liikmesriikide näited selgitavad mitut poliitikat, mida on juba ellu viidud või mida viiakse ellu praegu. Kuigi korruptsiooniprobleemile ei ole üht lahendust, mis sobib kõigile võrdselt, võiks neid lühikesi näiteid vaadelda kui juhtumianalüüsi selle kohta, mida on võimalik saavutada, kui on piisavalt poliitilist tahet ja kui arvestatakse tehniliste üksikasjadega.

#### Avaliku sektori usaldusvääruse aktiivne edendamine Hollandis

Hollandi haldusasutustes edendatakse aktiivselt usaldusväärust, läbipaistvust ja vastutust. Kuningriigi suhete edendamise ja siseministeeriumi (Ministry of Interior and Kingdom Relations) asutatud avaliku sektori usaldusvääruse edendamise amet (Office for the Promotion of Public Sector Integrity, BIOS) on sõltumatu instituut, mis julgustab ja toetab avalikku sektorit usaldusväärse poliitika väljatöötamisel ning rakendamisel.

Lisaks viivad paljud Hollandi linnad ja kogukonnad ellu kohalikku usaldusvääruspoliitikat, mis on aidanud kaasa usaldusvääruse põhimõtte rikkumise juhtumite tuvastamisele. Kohalikku usaldusvääruspoliitikat on arendatud edasi 20 aasta jooksul ning see on saanud kohaliku tasandi juhtimise lahutamatuks osaks.

#### Varade ja huvide deklareerimise süsteem Rumeenias

Riiklik usaldusvääruspoliitika amet (National Integrity Agency, ANI) asutati Rumeenias 2007. aastal eesmärgiga kontrollida varade deklaratsioone ning avaliku sektori ametiisikute võimalikke rikkumisi ja huvide konflikte. Amet alustas tööd 2008. aastal. Toimiva ameti loomine oli väga pingeline, kuid on tehtud märkimisväärsed pingutusi, et arendada välja ja kindlustada ameti asjakohane võimekus ning kohtutes järjekindel kohtupraktika. Amet on loonud järjepideva nimekirja uurimistest, leidudest/suunamistest ja karistustest. Amet on loonud ka avaliku portaali, kus avaldatakse kõik avaliku sektori ametiisikute esitatud varade ja huvide deklaratsioonid. See on oluline läbipaistvusmeede. Ühtekokku töötleb amet igal aastal üle poole miljoni deklaratsiooni. Lisaks on astunud samme, et anda juhiseid rikkumiste ja huvide konfliktide kohta, samuti varade ja huvide deklaratsioonide täitmise kohta, ning et koolitada välja avaliku sektori asutuste kontaktpunkte eesmärgiga suurendada teadlikkust ning muuta deklaratsioonide esitamise kord tõhusamaks ja täpsemaks.

#### Rikkumisest teatajate kaitsmine Iirimaal ja Ühendkuningriigis

Ühendkuningriigi 1998. aasta avaliku sektori teabe avalikustamise seadust (Public Information Disclosure Act) peavad paljud ELi teerajajaks<sup>36</sup>. Kõnealuse seaduse eesmärk on

---

<sup>36</sup> Täpsem teave: „Toolbox on the quality of public administration“, lk 139 <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=13941&langId=en>.

töökohtadel väärtust teatanud inimeste kaitsmisega toetada üldsuse huve, kusjuures väärtust teatamine ei piirdu ainult korrupsiooniga. See Ühendkuningriigi seadus on hea näide ka teisest küljest: selle sammsammuline lähenemisviis soodustab võimaluse korral kõigepealt sisearuandeid ehk aruandeid reguleerivatele asutustele ja kui see on põhjendatud, siis võimaldab laiemat avalikustamist. Laiema avalikustamise jaoks on vajalikud mõjuvad põhjused.

Iirimaa 2014. aasta seadus teabe avalikustamise kohta, mille korral on tagatud kaitse (Protected Disclosures Act), põhineb Ühendkuningriigi süsteemil, kuid lisaks nähakse sellega ette, et avaliku sektori asutused peavad kehtestama rikkumistest teatamise põhimõtted, mis vastavad nimetatud seaduse nõuetele. See kehtib avaliku ja erasektori tööandjate, töövõtjate, praktikantide, personaliotsingu firmade töötajate, endiste töötajate ja töötisijate puhul. Erinevalt teiste riikide seadustest, millega nõutakse rikkumisest teatajalt heas usus või üldsuse huvides toimimise tõendamist, ei ole Iirimaa teabe avalikustamise motiiv oluline. Kõnealused sätted julgustavad kõiki eespool loetletud kategooriatest isikuid andma teada väärtustest ja need sätted lihtsustavad väärtust teatajate kaitsmist. Neile, kes on kaitse all avaldanud teavet, on kättesaadav ajutine toetus. Iiri seadusega on ette nähtud ka sõltumatu avalikustatava teabe vastuvõtja, kelleks on kas ametis olev või pensionile jäänud kohtunik ja kes võtab vastu väga tundlikke andmeid sisaldavat teavet.

### **Läbipaistvus, avatud andmed ja e-riigihanked, et hoida ära ning tuvastada korrupsiooni Horvaatias, Eestis, Portugalis ja Sloveenias**

Riigihangete ulatuslike andmete reeglipärane ja süsteemne kogumine, jälgimine ja avaldamine võimaldab suuremat läbipaistvust ja aitab ära hoida korrupsiooni.

Sloveenia korrupsiooni ärahoidmise komisjoni veebirakendus Supervisor annab teavet paljude avaliku sektori

asutuste äritehingute kohta, märkides ära lepinguosalisel, suurimad vahendite saajad, seotud juriidilised isikud, asjakohased kuupäevad, summad ja tehingute eesmärgi. Rakenduse kaudu saab ülevaate sellest, kuidas avalik sektor kasutab keskmiselt 4,7 miljardit eurot aastas kaupade ja teenuste ostmiseks. Lisaks leiab rakendusest üksikasju riigiettevõtete ja riigi kontrolli alla kuuluvate ettevõtete juhatuste ja nõukogude kohta ning nende ettevõtete aastaaruanded. Selline läbipaistev süsteem lihtsustab õigusnormide rikkumiste avastamist riigihangetes ja riigi kulutustes.

Portugalil on riiklik veebiportaal BASE, kuhu kogutakse andmeid riigihangete kohta. BASE saab andmeid lepingute sõlmimise eelsete avatud ja piiratud menetluste kohta Portugali riigi elektrooniliselt ametlikult väljaandelt ning sertifitseeritud elektroonilistelt platvormidelt. Kõik avaliku sektori hankijad lisavad portaali vastavasse lahtrisse lepingu andmed, laadivad üles lepingud ja lisavad andmed oma tegevuse kohta. Aastatel 2008–2011 avaldati BASEs ainult ilma pakkumismenetlusest sõlmitud otselepingute andmed. Alates 2012 aasta jaanuarist tuleb selles kajastada kõik lepingud, mis on sõlmitud riigihanketehingute seaduse reguleerimisalasse kuuluvate menetluste raames. Lisaks sisaldab andmebaas teavet lepingu täitmise kohta.

2013. aasta märtsis käivitas Horvaatia kohalik valitsusväline organisatsioon veebiportaali ja riigihangete elektroonilise andmebaasi. See andmebaas koondab teabe riigihankemenetluste korraldamise kohta ja nendel menetlustel osalevate ettevõtete kohta. See on üldsusele tasuta kättesaadav. Elektrooniline andmebaas sisaldab ka teavet avaliku sektori ametnike varade ja huvide kohta kooskõlas varade avalikustamise eeskirjadega. Sellised koondandmed võimaldavad teha ristkontrolle.

### **Välismaise päritoluga altkäemaksu juhtumite korral süüdistuse esitamine Ühendkuningriigis**

Liikmesriikidel, kes võitlevad tõhusalt korrupsiooniga koduriigi piires, on tihti probleeme oma välismaal asuvate ettevõtete tegevusega ja eelkõige nendes riikides, kus korruptiivne tegevus on laialt levinud.

Ühendkuningriigi 2010. aasta altkäemaksuseaduses on sätestatud õigusraamistik, mis ületab OECD altkäemaksuvastase konventsiooni nõudeid. Lisaks avaldasid Ühendkuningriigi ametiasutused suunised<sup>37</sup>, et aidata ettevõtjatel kohaneda 2010. aasta altkäemaksuseadusega.

Täpsemalt on 2010. aasta altkäemaksuseadusega kehtestatud range vastutus ettevõttele, kes ei suuda takistada ettevõttega seotud isikute poolt ettevõtte nimel altkäemaksu andmist ja/või võtmist, et saada või säilitada ärilist või muud seonduvat kasu. Seega, kui äriorganisatsiooni töötajad või muud seotud isikud panevad toime altkäemaksu andmise ja/või võtmise õiguserikkumisi, siis on äriorganisatsioon pannud toime altkäemaksu andmise ja/või võtmise ennetamata jätmise õiguserikkumise. Kui äriorganisatsioonis olid olemas asjakohased menetlused, saab ta seda kasutada enda kaitsmiseks. Kuna seaduses on antud ettevõtjatele sellised tugevad stiimulid altkäemaksu andmise ja/või võtmise ennetamiseks, loetakse seadust tõhusaks heidutusvahendiks ja see on sundinud ettevõtjaid vastu võtma laiaulatuslikud ennetusmenetlused.

Ühendkuningriigi raskete pettuste vastasel ametil (Serious Fraud Office, SFO) on ette näidata pikk saavutuste nimekiri<sup>38</sup> välismaise päritoluga tõsiste altkäemaksu juhtumite uurimise ja nende kohta süüdistuste esitamise kohta, sealhulgas ka juhtumite kohta, mis on seotud silmapaistvate

Ühendkuningriigi ettevõtetega. Amet on hiljuti saavutanud kaks süüdistuse esitamise edasilükkamise kokkulepet<sup>39</sup> juhtumite puhul, mille kohta on esitatud süüdistus 2010. aasta altkäemaksuseaduse 7. jao alusel, milles käsitletakse suutmatust ennetada altkäemaksu andmist ja/või võtmist.

Kuupäev: 22.11.2017

---

<sup>37</sup> Ühendkuningriigi raskete pettuste vastase ameti (Serious Fraud Office) suunised <https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-e-policy-and-protocols/bribery-act-guidance/>.

<sup>38</sup> Ühendkuningriigi raskete pettuste vastase ameti (Serious Fraud Office) juhtumid <https://www.sfo.gov.uk/our-cases/>.

---

<sup>39</sup> Süüdistuse esitamise edasilükkamise kokkulepped (Deferred Prosecution Agreements)

<https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-e-policy-and-protocols/deferred-prosecution-agreements/>.

## 5. KASULIKUD ALLIKAD

- „EU Anti-Corruption Report“  
[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en)
- „Toolbox on the quality of public administration“  
<http://ec.europa.eu/esf/toolbox>
- Maailmapanga ülemaailmsed haldusindikaatorid  
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGi.pdf>
- „OECD Principles for Integrity in Public Procurement“  
<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>
- Euroopa Komisjon, ametlik korruptsioonistatistika  
[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official\\_corruption\\_statistics\\_2011\\_2013\\_jan16\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf)
- Euroopa Nõukogu riikide korruptsioonivastane ühendus  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp)
- Euroopa Nõukogu soovitus rikkumisest teatajate kaitsmise kohta  
[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/protecting\\_whistleblowers\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp)