

Sisekaitseakadeemia
Sisejulgeoleku instituut

Mati Ombler

**EESTI KORRUPTSIOONIVASTASE TEGEVUSE
VÕIMEKUSE TÕSTMINE PEAMISTE
KORRUPTSIOONIVASTASTE ASUTUSTE NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja:

Norman Aas, MA

Kaasjuhendaja:

Anne Valk, MA

Tallinn 2020

MAGISTRITÖÖ ANNOTATSIOON

Sisejulgeoleku instituut	Mai 2020
<p>Töö pealkiri eesti keeles: Eesti korrupsioonivastase tegevuse võimekuse tõstmine peamiste korrupsioonivastaste asutuste näitel</p> <p>Töö pealkiri inglise keeles: Increasing the capacity of anti-corruption activities in Estonia by example of the main anti-corruption agencies</p> <p><i>Lühikokkuvõte:</i></p> <p>Magistritöö on kirjutatud eesti keeles ja sisaldab ingliskeelset resümee. Töö maht on 109 lehekülge. Andmete illustreerimiseks on kasutatud 32 tabelit. Töö kirjutamisel on kasutatud 212 eesti- ja ingliskeelset allikat. Magistritöö uurimisprobleemiks on kuidas tõsta Eesti korrupsioonivastase tegevuse võimekust?</p> <p>Magistritöö eesmärk on välja selgitada Eesti korrupsioonivastase tegevuse võimalikud parenduskohad. Eesmärgi saavutamiseks viidi läbi kvalitatiivne geneeriline induktiivne uuring. Andmekogumise meetodina kasutati dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud ekspertintervjuusid, mille käigus võrreldi Eesti, Läti, Leedu, Poola, Austria ja Hong Kongi korrupsioonivastast tegevust puudutavaid dokumente ja analüüsiti ekspertide hinnanguid rollide jaotuse, peamiste korrupsioonivastaste asutuste edukat toimimist mõjutavate probleemkohtade, asutustevahelise koostöö ning võimekust korrupsiooni vähendamisel kaasa toovate muudatuste ja arenduste osas. Uuringu tulemustest lähtuvalt tegi autor ettepanekuid korrupsioonivastase tegevuse tõhustamiseks, korrupsiooniga seotud riskide maandamiseks ning inimeste teadlikkuse tõstmiseks.</p>	
Lisad: ei ole	
Võtmesõnad: <i>korrupsioon, korrupsioonivastane asutus, uurimine, ennetustegevus, teadlikkuse tõstmine</i>	
Võõrkeelsed võtmesõnad: <i>corruption, Anti-Corruption Agency, investigation, prevention, awareness rising</i>	
Säilitamise koht:	
<p>Töö autor: <i>Mati Omblar</i></p> <p>Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud.</p> <p>Annan Sisekaitseakadeemiale tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose reprodutseerimiseks säilitamise ja elektroonilise avaldamise eesmärgil, sealhulgas Sisekaitseakadeemia raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni. Annan loa teose üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Sisekaitseakadeemia veebikeskkonna kaudu sealhulgas Sisekaitseakadeemia raamatukogu digikogu kaudu ja paberandjal Sisekaitseakadeemia raamatukogus kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.</p> <p>Olen teadlik, et nimetatud õigused jäävad alles ka autorile. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.</p> <p>Allkiri:</p>	
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Norman Aas	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele	
Kaasjuhendaja: Anne Valk	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud	
Sisejulgeoleku instituudi juhataja: Erkki Koort	Allkiri:

SISUKORD

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU	4
SISSEJUHATUS.....	5
1. KORRUPTSIOONI OLEMUS JA KORRUPTSIOONIVASTASE TEGEVUSE VÕIMEKUSE MÕJURID	10
1.1. Korruptsiooni olemus ja tekkimise põhjused	10
1.2. Korruptsiooni peatamise võimalused ja vähendamise olulisemad väljakutsed.....	19
1.3. Korruptsioonivastased asutused, funktsionaalsed erisused ja võimekuse mõjurid.....	26
2. KORRUPTSIOONIVASTASE TEGEVUSE VÕIMEKUSE TÕSTMISE ANALÜÜS.....	39
2.1. Metoodika ja valim	39
2.2. Dokumendianalüüsi tulemused.....	42
2.3. Ekspertintervjuude tulemused	50
2.4. Uurimistulemuste analüüs	66
2.5. Järeldused ja ettepanekud	77
KOKKUVÕTE.....	81
SUMMARY	83
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU:.....	85
Lisa 1. ACAd peamised rollid ja nende olemus 1(2)	103
Lisa 2. ACAd peamised rollid ja nende olemus 2(2)	104
Lisa 3. Intervjuu küsimused	105
Lisa 4. Dokumendianalüüsi valim 1(3).....	106
Lisa 5. Dokumendianalüüsi valim 2(3).....	107
Lisa 6. Dokumendianalüüsi valim 3(3).....	108
Lisa 7. Andmed korruptsioonivastaste asutuste ja riikide kohta.....	109

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

ACA – *Anti-Corruption Agency*, Korruptsioonivastane asutus

BAK – *Federal Bureau of Anti-Corruption* / Korruptsioonivastane asutus Austrias

CBA – *Central Anticorruption Bureau* / Korruptsioonivastane asutus Poolas

CPI – Transparency Internationali poolt välja töötatud Korruptsiooni Tajumise Indeks

EPAC/EACN – *European Partners Against Corruption / European Anti-Corruption Network*
– Euroopa korruptsioonivastased partnerid / Euroopa korruptsioonivastane võrgustik

GRECO – *Group of States Against Corruption* / Korruptsioonivastaste riikide ühendus

ICAC – *Independent Commission Against Corruption* / Korruptsioonivastane asutus Hong Kongis

IMF – International Monetary Fond / Rahvusvaheline Valuutafond

KAPO – Kaitsepolitseiamet

KOKB – Korruptsioonikuritegude büroo

KNAB – *Corruption Prevention and Combating Bureau* / Korruptsioonivastane asutus Lätis

KVS – korruptsioonivastane seadus

OECD – *Organisation for Economic Cooperation and Development* / Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

PPA – Politsei- ja Piirivalveamet

PA – Printsipaal-agendi teooria

STT – *Special Investigation Service* / Korruptsioonivastane asutus Leedus

TI – *Transparency International*

UNCAC – ÜRO korruptsioonivastase konventsioon

UNODC – ÜRO Uimastite ja Kuritegevuse Büroo

UNDP – *United Nations Development Programme*

SISSEJUHATUS

Vaatamata viimaste aastakümnete korrupsiooni vähendamiseks tehtud jõupingutustele ei ole maailmas soovitud tulemust saavutatud. Seda hoolimata korrupsioonivastasesse võitluse paigutatud suurtest rahalistest vahenditest ning inimressursist. Korrupsioonivastane tegevus on kujunenud omaette tööstusharuks, mille eesmärk on pakkuda inimestele võrdseid võimalusi paremateks elutingimusteks, hariduseks, tööks, avalikeks teenusteks ja muuks, mis peaks olema ausas riigis kättesaadav seaduslikul teel. Seni tehtu on paljudes riikides olnud suureks abiks korrupsiooni ohjamisel ja väärtuspõhimõtete muutmisel. Selline muutus ei ole aga kaugelki püsiv. Korruptiivne tegevus muutub aja jooksul ning otsib pidevalt uusi võimalusi mistõttu tuleb ka madala korrupsioonitasemega riikides sellele valdkonnale jätkuvat tähelepanu pöörata ja riskide maandamisega tegeleda.

Sihipärane korrupsioonivastane tegevus sai taasiseseisvunud Eestis alguse Kaitsepolitsei ameti taasasutamisele järgnevatel aastatel, mil alustati korrupsiooni kui riigi julgeolekut ohustava kuritegevuse vastase võitlusega. Tähelepanu avalikus sektoris toimuva osas kasvas avaliku teenistuse eetikakoodeksi ja korrupsioonivastase seaduse vastu võtmisega 1999. aastal. 2004. aastal alustati Eestis korrupsioonivastase strateegilise poliitika kujundamisega ja kiideti heaks esimene „Korrupsioonivastane strateegia 2004-2007“. 2005. aastal rõhutati Laulasmaa deklaratsioonis vajadust tegeleda oluliste kuritegevusevastaste prioriteetidega. Riigikogus tõdeti, et ühiskonnale suurt kahju tekitavat korrupsiooni tuleb ennetada ning kuritegevusele reageerida sobiva arvu uurijate ja prokuröridega (Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018, 2010).

Valitsuse poolt 2013. aastal kehtestatud kolmanda korrupsioonivastase strateegia eesmärk on ennetada korrupsiooni, edendada teadlikkust, suurendada otsuste ja tegevuste läbipaistvust, arendada uurimisasutuste uurimisvõimekust ning hoida ära julgeolekut ohustavat korrupsiooni (Justiitsministeerium, 2013). Siseturvalisuse arengukava ja valitsuse tegevusprogramm rõhutavad korrupsioonivastase võitluse tähtsust ja kuritegude uurimise võimekuse vajadust Politsei- ja Piirivalveametis ja Kaitsepolitsei ametis (Täiendatud siseturvalisuse arengukava 2015-2020, 2016; Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2016-2019, 2016). Riigikogu toetas 2017. aastal korrupsiooni leviku tõkestamist avalikus ja erasektoris ning tähtsustas teadlikkuse suurendamise ja õiguskaitseasutuste suutlikkuse tõstmise vajadust süütegude avastamiseks ja uurimiseks (Eesti julgeolekupoliitika alused, 2017).

Eesti on teinud kahekümne viimase aasta jooksul kiire progressi demokraatia suunas, kus hea valitsemise tase ja korruptsiooni kontrollimine on andnud positiivseid tulemusi (Mungiu-Pippidi, A., 2015, pp. 142-144). Vaatamata mainitud dokumentidele ja nende toel tehtavatele jõupingutustele tuleb Eestis jätkuvalt päevavalgele uusi korruptsioonijuhtumeid (Sööt, 2017, lk 92). 2020. aastal lõpeb kolmas korruptsioonivastane strateegia, mille raames koostatud tegevusplaan pidi aitama korruptsiooni levikut ohjata, muutma avalikku ja erasektorit läbipaistvamaks ja maandama tuvastatud riske. Korruptsioonivastase poliitika juhtimise ja strateegia elluviimise koordineerimise eest vastutab Justiitsministeerium (Justiitsministeerium, 2013, lk 7). Rahandusministeerium koordineerib eetikaalaseid koolitusi (Euroopa Liidu Nõukogu, 2014, lk 10). Korruptsioonikuritegusid menetlevad nii Politsei- ja Piirivalveamet kui ka Kaitsepolitseiamet. Viimase ülesanne on menetleda kõrgemal ametikohal asuvate ametiisikute poolt toimepandud korruptsioonikuritegusid ning julgeolekuohuga seotud korruptsiooni (Vabariigi Valitsus, 2013). Ülejäänud kordades suurem vastutusala jääb PPA-le, kus korruptsioonikuritegude büroo Keskkriminaalpolitseis (edaspidi ka KOKB) uurib korruptsiooni avalikus ja erasektoris (Politsei- ja Piirivalveamet, 2018, lk 9-11). KAPO kogemus korruptsioonikuritegude menetlemisel sai alguse 1991. aastal, korruptsioonikuritegude bürool on see kogemus 2012. aastast.

Ajal, mil lõpeb kolmas korruptsioonivastane strateegia 2013-2020, tuleneb magistr töö teema aktuaalsus vajadusest tõhustada järgnevat aastateks Eesti korruptsioonivastast tegevust ja tõsta inimeste teadlikkust. Korruptiivse käitumise jätkuvat esinemist Eestis näitavad läbiviidud küsitluste tulemused (Justiitsministeerium, 2017; Ernst & Young Baltic AS, 2018). Enamik eurooplasi arvab, et korruptsiooni vähendamiseks ei ole piisavalt tõhusalt tegeletud ja kaks kolmandikku eestlastest peab korruptsiooni Eestis levinuks (European Commission, 2017b, p. 6, 18). 2019. aasta kuritegevuse statistika ülevaate kohaselt on kahe viimase aasta juures korruptsioonikuritegude registreerimistrend oluliselt langenud, mõnevõrra langenud on seotud kriminaalasjade arv, aga samas on 94% korruptsioonis süüdistatutest kohtu poolt süüdi mõistetud (Justiitsministeerium, 2020).

Kuritegevuse järjepidevat esinemist kinnitavad KOKB poolt aastail 2013–2017 registreeritud 1552 ning prokuratuuri saadetud 1383 kuritegu. Probleemi jätkuvat esinemist markeerivad KOKB poolt eespool märgitud ajavahemikus igal aastal prokuratuuri saadetud 20-30 kriminaalasja ja teadlikkuse tõstmist ning ennetustegevuse vajadust rõhutavad nõuanded. (Politsei- ja Piirivalveamet, 2018, lk 5-7, 13-17, 39-54) Korruptiivsete kuritegude toimepanemise jätkumist erinevates sektorites ja riskide maandamise vajadust rõhutab ka

KAPO (Kaitsepolitseiamet, 2019, lk 36-43; 2020, lk 58-64). 2019. aastal tuvastati, et ministriumid ei ole piisavalt tähelepanu pööranud korruptsiooniriskide hindamisele ja puuduvad riskihindamise protseduurid, st KVSga pandud kohustusi ei ole täies ulatuses täidetud (Riigikontroll, 2019, lk 3, 16-17). Avalikus sektoris esinevad puudused korruptsiooni ennetamises on halvaks eeskujuks erasektorile ega aita vältida korruptiivset tegevust.

Magistritöö uudsus seisneb originaalses lähenemises, mis käsitleb korruptsiooni kui nähtuse selgitamist ning vähendamise võimalusi korruptsioonikuritegude büroo ja teiste peamiste korruptsioonivastaste asutuste näitel. 2011. aastal viidi 25 Euroopa riigi, sh Eesti, läbi korruptsioonivastase võimekuse uuring, millega vaadeldi kahteistkümmet võrreldavat institutsiooni ning määratleti nende toimimise võimekus (Transparency International Korruptsioonivaba Eesti, 2012, lk 5). Käesolevas magistritöös on valitud teema aga oluliselt kitsama fookusega ning sellise käsitlusega seotud uurimusi ei ole autorile teadaolevalt Eestis varem läbi viidud.

Magistritöö keskendub peamistele korruptsioonivastastele asutustele, mille olulisim ülesanne on õiguskaitseliste funktsioonidega korruptsiooni vähendamine, puudutades seejuures põgusalt korruptsioonivastase tegevuse koordineerimisega tegelevate asutuste olemust. Eestile kohandatavate lahenduste leidmisel on läbiviidava uuringu objektiks täitevvõimu kui valitsusele allutatud asutuste sisene tegevus, mille tõhustamisvõimalusi otsitakse. Uurimistööga soovitakse jõuda korruptsioonivastases tegevuses võimalike probleemkohtadeni, mis aitaksid aru saada senistest vajakajäämistest, ja lahendusteni, mis pakuksid võimalusi Eesti korruptsioonivastase võimekuse tõstmisel ning tõhustaksid seniseid jõupingutusi. Eeltoodust tuleneb uurimisprobleem: kuidas tõsta Eesti korruptsioonivastase tegevuse võimekust peamiste korruptsioonivastaste asutuste näitel?

Uurimisprobleemist lähtuvalt on püstitatud järgmised uurimisküsimused:

1. Kuidas toimib asutuste ja organisatsioonide vaheline rollide ja tegevuste jaotus korruptsiooni vähendamisel?
2. Millised on peamised probleemkohad korruptsioonivastase asutuse edukal toimimisel asutuse väliseid ja sisemisi ohte arvestades?
3. Kuidas toimib asutustevaheline koostöö korruptsiooni vähendamisel?
4. Millised muudatused ja arendused on vajalikud tulemuslikumaks korruptsiooni vähendamiseks?

Magistritöö eesmärk on välja selgitada Eesti korruptsioonivastase tegevuse võimalikud parenduskohad. Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

1. Analüüsida korruptsiooni olemust, tekkimise ja levimisega seotud põhjuseid ning õiguskaitseasutuste võimekuse tõstmise teoreetilisi ja praktilisi võimalusi korruptsiooniga võitlemisel.
2. Analüüsida võrdlevalt Eesti ja valitud riikide strateegilisi dokumente korruptsioonivastase tegevuse korraldusest.
3. Analüüsida võrdlevalt Eesti ja valitud riikide ekspertide hinnanguid erinevate organisatsioonide võimalikust rollist korruptsioonivastases tegevuses.
4. Sünteesida teooriat, uuringu tulemusi ning teha järeldusi ja ettepanekuid korruptsioonivastase tegevuse tõhustamiseks.

Magistritöö on kvalitatiivne uuring, mille läbiviimiseks kasutatakse geneerilist induktiivset uurimisstrateegiat. Uuringus keskendutakse ekspertide kogemusest tekkinud arusaamisele ja tõlgendusele, mille abil soovitakse välja selgitada peamiste korruptsioonivastaste asutuste võimekuse tegurid korruptsiooni vähendamisel. Andmete kogumise meetodina kasutatakse dokumendianalüüsi ning poolstruktureeritud intervjuusid.

Dokumendianalüüs põhineb eesmärgistatud valimil, mille määras soov võrrelda Eestit kahe lähinaabri Läti ja Leeduga, kahe Eestist suurema ja korruptsioonivastasesse tegevusse palju panustanud Austria ja Poolaga (Transparency International, 2019; BAK, 2019; CBA, 2019) ning edukaks korruptsioonivastase võitlusega tegelevaks riigiks loetava Hong Kongi praktikaga (Andersson & Anechiarico, 2019, pp. 65-67; Hui, 2014, p. 240; ICAC, 2018, p. 14). Seetõttu tugineb analüüs Eesti, Läti, Leedu, Austria, Poola ja Hong Kongi korruptsioonivastast praktikat käsitlevatel avalikult kättesaadavatel allikatel, milleks on riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide avalikud dokumendid. Eesmärgistatud valimit on kasutatud ka ekspertintervjuude läbiviimiseks. Kokku intervjueriti 18 eksperti Lätist, Leedust, Austriast, Poolast, Hong Kongist ning Eestist: Politsei-ja Piirivalveametist, Kaitsepolitseiametist, Siseministeriumist, Justiitsministeriumist, Riigikontrollist, Prokuratuurist, Riigikogust, Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjonist, Õiguskantsleribüroost ning MTÜst Korruptsioonivaba Eesti.

Dokumendianalüüsiks ja intervjuude läbiviimisel ei võeta uuritavateks riikideks Skandinaavia riike. Valituks osutunud Austria ja Poola on viimaste kümnendite jooksul teinud märkimisväärseid edusamme korruptsioonivastastes tegevuses korruptsiooni ennetamisel, avastamisel ja tõkestamisel. Skandinaavia riikide evolutsiooniliselt saavutatud

heaoluühiskonnas puudub poliitiliste prioriteetide hulgas korruptsioonivastane tegevus, mistõttu nende panus sisuliste muutuste läbiviimiseks viimaste aastate jooksul on tagasihoidlik (Anttiroiko, A.-V., 2014, pp. 7-15; European Parliament, 2017, pp. 39-42; Mungiu-Pippidi, 2013, p. 13).

Magistritöö koosneb kahest peatükist, mille alapeatükkides keskendutakse uurimisprobleemi sisustamisele ja eesmärgi saavutamisele. Esimeses peatükis avatakse korruptsiooni olemus, tekkimise põhjused ja leviku peatamise võimalused ning kirjeldatakse korruptsioonivastaste asutuste erisusi koos võimekuse mõjuritega. Teises peatükis keskendutakse valimis olevate riikide korruptsioonivastase tegevusega seotud dokumentide ja läbiviidud ekspertintervjuude analüüsile ning analüüsitulemustest lähtuvalt tehakse ettepanekuid korruptsioonivastase tegevuse võimekuse tõstmiseks Eestis.

1. KORRUPTSIOONI OLEMUS JA KORRUPTSIOONIVASTASE TEGEVUSE VÕIMEKUSE MÕJURID

Magistritöö esimeses peatükis analüüsitakse teoreetilisi käsitusi korruptsiooni olemusest ja uuritakse korruptsioonivastase tegevuse võimekuse mõjureid. Esimene alapeatükk keskendub korruptsioonile kui nähtusele ja selle leviku põhjustele. Teine alapeatükk selgitab korruptsiooni kui nähtuse peatamise võimalusi. Kolmas peatükk toob välja korruptsioonivastase tegevuse olemuse, organisatsioonilised erisused ja sellest tingitud takistused võimekuse arengus.

1.1. Korruptsiooni olemus ja tekkimise põhjused

Käesolevas magistritöö alapeatükis antakse ülevaade korruptsiooni olemusest, selle mõistmisest, ulatusest, mõjust, määratlemise erinevatest viisidest ning tekke põhjustest.

Korruptsioon on eksisteerinud ja olnud probleemiks aastatuhandeid. Alati on olnud neid, kes teiste arvelt kasu lõikavad ja rikastuvad. (Mungiu-Pippidi & Johnston, 2017, p. 1) Korruptsiooni ja moraalsel langust peetakse üheks Rooma impeeriumi allakäigu peamiseks põhjuseks (Barrett, 1990, p. 228; Holmes, 2015, p. 1). Selleks, et korruptsiooni olemust paremini mõista, tuleks seda defineerida ja uurida selle ulatust, põhjuseid, erinevaid vorme ja tagajärgi (Majila, et al., 2014, p. 221). Viimase kolmekümne aasta jooksul on püütud leida korruptsioonile lihtsat ja ühemõtteliselt määratlust, mis aitaks seda fenomeni üle maailma ühtemoodi mõista.

Sõna „korruptsioon“ pärineb ladina keelest (Holmes, 2015, p. 1), tähendades ladina keele sõnastiku (Souter, et al., 1968) järgi rikkumist, saastamist, kuritarvitamist või hävitamist. Korruptsiooni käsitus on sajandite jooksul muutunud, see varieerub kultuuride vahel ning tänapäeval viitab see väljend peamiselt ametniku sobimatule käitumisele (Holmes, 2015, p. 1; Rose-Ackerman & Palifka, 2016, pp. 7-9). Nye (1967, p. 419) määratleb korruptsiooni „käitumisena, mis kaldub kõrvale tavapära kohustustest avaliku ülesande täitmisel, millega eelistatakse ennast või pere- ja lähedaste seltside liikmeid, otsides rahalist või staatusega seotud kasu, mida saavutatakse altkäemaksu, onupojapoliitika või võõra vara kasutamisega erahuvides“. Ja väikese erisusega käsitleb Khan (1996, p. 12) korruptsiooni

„käitumisena, mis kaldub kõrvale reeglitest ametipositsiooni omava isiku juhtida olevas tegevuses, kuna seda mõjutavad erahuvid nagu rikkus, võim või staatus“.

Institutsioonid nagu Maailmapank (1997, p. 8) ja Euroopa Komisjon (2014, p. 37) on korruptiivse tegevusena määratlenud „avalike ülesannete kuritarvitamist isikliku kasu saamiseks“. OECD (2013a) on lugenud korruptiivseks „võimu ärakasutamise ametiisiku poolt erahuvides kas varalise või muu kasu saamise eesmärgil“. Eeltoodud määratluse ulatust laiendavad *Transparency International* (2009, p. 14) ja UNDP (2008, p. 7), lugedes korruptsiooniks „usaldatud võimu kuritarvitamist isikliku kasu saamiseks“. Selline käsitlus viib korruptsiooni kui probleemi avalikust sektorist kaugemale, puudutades otseselt ka erasektorit. Rootsi Rahvusvaheline Arengu ja Koostöö Keskus (2016) avardab omakorda eeltoodut, täheldades, et korruptsioon „hõlmab muuhulgas altkäemaksu pakkumist ja võtmist, sh altkäemaksu maksmist välisriigi ametiisikule, väljapressimist, huvide konflikti ja onupojapoliitikat“. Samas ollakse arvamusel, et hoolimata universaalse korruptsiooni definitsiooni puudumisest suudetakse üldiselt mõista selle negatiivsest mõju ühiskonnale (Lucic, et al., 2016, p. 361).

Nagu ka eelpool toodust võib järeldada, siis korruptsioon viitab moraalsele ebapuhtusele (Holmes, 2015, p. 1) ja on üks meie aja suurimaid pahesid (Hough, 2013, p. 1), mis kutsub Klitgaard (1988, p. 23) käsitluse järgi esile kurjuse erinevaid vorme ja lõhub terviklikkust. Maailmapanga endine juht Wolfensohn (2005b, p. 140; 2005a, p. 50) nimetas korruptsiooni ühiskonna söövitajaks ja vähiks. Hough (2013, p. 1) ja Holmes (2015, p. 89) käsitlevad korruptsiooni „nurjatu“ kompleksse probleemina, mida saab kontrollimise kaudu vaid osaliselt lahendada, aga mitte kunagi täielikult likvideerida. Mungiu-Pippidi jt (2013, p. 20) tunnistavad, et imelist lahendust korruptsiooni kontrollimiseks riiklikul tasemel pole globaalne korruptsioonivastane kogukond suutnud veel leida. Feathers (2014, p. 287) hinnangul saab maailma üheks survestavaimaks väljakutseks pidada korruptsiooni, sest see mõjutab keskkonnakaitseprobleeme, inimõiguseid, riiklikku julgeolekut, majanduslikku arengut, valitsuste legitiimsust ning juurdepääsu tervishoiule ja õiguskaitsele.

Korruptsiooni mastaapsusest annavad selgema tunnetuse Kaufmann (2005, p. 96) ja IMF (2016, p. 5) arvestused, mille kohaselt hinnatakse maailmas ühe aasta jooksul makstavaks altkäemaksu summaks 1-2 triljonit dollarit ehk ligikaudu 2% maailma sisemajanduse kogutoodangust. Kuna altkäemaks on korruptsiooni üks vorm, siis on korruptsioonist tekkiv kahju veelgi suurem. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (2015, p. 8) andmetel läheb korruptsioon Euroopas maksumaksjatele maksma umbes 120 miljardit eurot aastas. Maailmas

viiakse läbi mitmeid rahvusvahelisi uuringuid: Korruptsiooni tajumise indeks (*CPI: Corruption Perceptions Index*), Euroopa valitsemiskvaliteedi indeks (*EQI: European Quality of Government Index*), Globaalne Korruptsiooni Baromeeter (*GCB: Global Corruption Barometer*), Ülemaailmne Valitsemise indikaator (*WGI: Worldwide Governance Indicators*) (European Parliament, 2017, p. 2). Uuringud annavad olulist teavet, kuidas, kus ja kui intensiivselt korruptsioon ühiskonnas võib väljenduda. Siiski pole need uuringud võimelised mõõtma korruptsiooni tegelikku ulatust (Trapnell & Recanatini, 2017, p. 480).

Korruptsiooni täpne loomus, ulatus ja mõju sõltub paljuski keskkonnast, kus korruptiivne tegevus aset leiab (Sindzingre & Milelli, 2010, p. 11; Kerusauskaite, 2018, p. 71; Li, 2019, p. 5). Fjelde & Hegre (2014, p. 289) leidsid 133 riigi andmeid 1985-2008 aastate kohta uurides, et demokraatlikud riigid on palju enam võimelisemad korruptsiooni vähendama kui seda on suutelised tegema autokraatlikud riigid. ÜRO korruptsioonivastase konventsioon, mille on ratifitseerinud 186 riiki (UNODC, 2018), hõlmab endas loetelu keelatud korruptiivsetest tegevustest: riigisisene ja välisriigi ametiisikute altkäemaks; ametiisiku poolt vara omastamine, õigusvastane kasutamine või muul moel kõrvaldamine; mõjuvõimu kasutamine; ametiseisundi kuritarvitamine; kuritegelikul teel saadud tulu rahapesu; altkäemaks ja vara omastamine erasektoris (Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastane konventsioon, 2003). Eelmainitud tegevusi käsitletakse enamikus riikides kuritegudena (Kerusauskaite, 2018, pp. 19-21). See, mida loetakse altkäemaksuks lääneriikides, võidakse oluliselt korrumpeerunumas riigis aga lugeda kingituseks (Bardhan, 1997, p. 1321-1330; De Sardan, 1999, p. 37; Hasty, 2005, p. 287).

Eelnevat täiendab Manion (2010, pp. 30-31), kes tõstab esile korruptsiooni leviku juures omapära, et kui inimesed teavad, et kindla teenuse juures on vaja maksta altkäemaksu, siis arvestades, et tegu on üldise tava ja laiemalt levinud harjumusega, on inimesed nõus altkäemaksu maksma. Riikides, kus korruptsioon on valdav, ei soovi inimesed hakata ausalt tegutsema, sest neil ei ole stiimulit korruptsiooni vastu astuda (Mauro, 2004, p. 1). Arvatakse, et kuna kõik teised on ebaausad, siis muudatus üksikisiku käitumises ei too suures plaanis mingit muutust (Persson, et al., 2012, p. 263). Olukorras, kus töötaja ja juht on ebaausad, on töötajal raske keelduda altkäemaksu võtmisest, sest võib juhtuda, et juht tahab saada osa sellest altkäemaksust (Mauro, 2004, p. 2). Süstemaatilise korruptsiooni tingimustes (Persson, et al., 2012, p. 264) ei taha inimesed korruptsioonist teatada, sest see ei too kaasa mingit muudatust ja võib hoopiski olla kahjulik, samas ebaausa tegevuse jätkamine võimaldab saada teenust, millest ilmajäämine oleks inimesele katastroof ning vaesemad ei taha lõigata kätt, mis neid

toidab. Ebaaususe leviku suurenemisega tekib ring, kus korrupsioon soodustab ebavõrdsust, järgnev ebavõrdsus soodustab korrupsiooni, mis võib omakorda viia korrupsioonist tingitud ebavõrdsuseni (Kerusauskaite, 2018, p. 68). Hellman & Kaufmann (2001, pp. 1-2) on sidunud väljendi "riigi püüdmine" (*state capture*) ettevõtte või selle esindaja pingutusega kujundada seadusi, poliitikaid ja regulatsioone enda huvides, andes lubamatuid hüvesid avaliku teenistuse töötajatele (Hellman, et al., 2000, p. 3). Kulish jt (2018, p. 114) vaatenurgast on poliitiline korrupsioon sotsiaalne suhtlus, mis tekib poliitikute või poliitikute ja kolmandate osapoolte vahel, et erahuvide eest seismisel oleks võimalik avalikku võimu ja raha omakasuks ära kasutada, mis loob ebavõrdsust, ebaausust ja ebaõiglust. Eeltoodud korrupsiooni vormid saavad koos esineda kui ka kohtuvõim on korrumppeerunud, nt kui kohtunikud on kaasosalised või vabastavad süüdistatud isiku tavatult kergelt (Dixit, 2016, p. 2).

Minnes korrupsiooni liikide ja põhjuste juurde, siis võib lugeda, et ligikaudu 50 aastat tagasi hakati ühiskonna vastuvõtlikkust silmas pidades korrupsiooni jagama mustaks, halliks ja valgeks. Must korrupsioon kajastab tegevusi, mis on nii poliitikutele kui avalikkusele üheselt hukkamõistetav ja karistatav. Hall korrupsioon hõlmab tegevusi, mida ühed peavad karistuse vääriliseks ja teised pole selles kindlad. Valge korrupsioon hõlmab tegevusi, mida nii poliitiline eliit kui avalikkus tolereerib ja ei nõua karistamist. (Heidenheimer, et al., 1970, pp. 26-28) Spetsiifilisemalt liigitatakse korrupsiooni suureks ja väikeseks korrupsiooniks (Li, 2019, pp. 54-55): suur (*grand*) korrupsioon on altkäemaks, mida makstakse kõrgemale ametiisikule või poliitikule selleks, et kindlustada monopole või seaduseid, mis eelistavad kindlate isikute kasumit (Dixit, 2016, p. 2) ning väike (*petty*) korrupsioon on altkäemaks, mida makstakse, et saada bürokraatlikku teenust või kiirendada protsesse. Tanzi & Davoodi (1997, p. 1) tuvastasid, et suur korrupsioon võib kahjulikult mõjutada majanduskasvu, ebamõistliku avaliku investeerimise, madalamate valitsemistulude, madalama avaliku infrastruktuuri kvaliteedi või väheneva tootlikkuse kaudu. Korrupsiooni põhjuseid on erinevaid. Kregar (1994, pp. 47-60) hinnangul on korrupsioon põhjuste kogum, kus põhjused täiendavad üksteist ja ilmnevad samaaegselt, jäädes teinekord erinevate sotsiaalsete tegurite varju. Meon & Sekkat (2003, p. 70) iseloomustavad korrupsiooni „ratta õlitamise efekti“ (*grease the wheel*) teooria abil, mille puhul altkäemaks võib osutada probleemide ärahoidmise vahendiks. Persson jt (2012, p. 260) ja Li (2019, p. 29) käsitluse kohaselt on altkäemaksu maksmisega võimalik saada teenust, mille tavapärane saamine oleks veninud teadmatusse bürokraatlikkuse, keerulisuse või halva kvaliteedi tõttu. Korrupsiooni kui käivitaja rolli on uurinud Nye (1967, pp. 424-427), Leff (1964, p. 10) ja Lui (1985, p. 778), kes leidsid, et ekstreemsetes oludes, kus korruptiivne käitumine on valdav, võib ametnikule altkäemaksu

andmine pakkuda teatavat laadi lahendust soovitud ühekordse eesmärgi saavutamisel, jättes samas muutmata ebaaususest tingitud üldise olukorra ja luues uut korrupsiooni (Aidt, 2009, p. 4). Kasu saamise ajendil makstakse altkäemaksu enamasti tulusa lepingu saamiseks, mis avaldub enim avalikus sektoris ja hangete läbiviimisel, kommunaalteenuse, kinnisvara, kütuse, gaasi ja kaevandusega seotud sektorites (Li, 2019, pp. 29). Alternatiivne teooria korrupsiooni toimimise kohta puudutab „rataste liiva suunamist“ (*sand the wheels*), kus altkäemaksu saamiseks võib ametnik takistada protsesside toimimist või kui protsesside kiirendamine on võimatu, saab ta need ootele panna (Meon & Sekkat, 2003, p. 73). Üha enam ollakse arvamusel, et korrupsioon ei õlita rattaid, vaid viib rattad liiva ning omab negatiivset jõudu, pidurdades majanduslikku arengut (Doig & McIvor, 1999, p. 659). Bauhr (2017, pp. 562-564) eristab ahnusest ja vajadusest käivitatud korrupsiooni. Ahnusest (*greed*) ajendatud korrupsiooni eesmärk on saavutada spetsiaalset eelist või tingimusi. Vajadusest (*need*) tingitud korrupsioon lähtub vajadusest saada õiglast kohtlemist ja juurdepääsu avalikele teenustele. (Bauhr, 2017, pp. 562-564)

Palju on uurijate seas tähelepanu saanud printsipaal-agendi (*principal-agent*) ja kollektiivse tegevuse (*collective action*) teooriad, mis püüavad seletada korruptiivse käitumise põhjuseid (Kerusauskaite, 2018, p. 56). Printsipaal-agendi (edaspidi ka PA) teooria püüab analüüsida indiviidi kulu-tulu puudutavat kalkulatsiooni ajal, kui ta otsustab, kas siduda end korruptiivse tegevusega või mitte (Groenendijk, 1997, p. 213; Laffont & Martimort, 2002, pp. 85, 146-165). Tasuvuse all ei mõelda vaid karistada saamise riski ja materiaalselt kasu, vaid ka maine küsimust (Laffont & Martimort, 2002, p. 306). PA mudeli puhul on korrupsiooni käsitletud avaliku võimu ärakasutamisenä erahuvides (Rose-Ackerman, 1978, pp. 6-7), mis tugineb kahele eeldusele: a) peamine konflikt on printsipaali (avalike huvide kehastaja) ja agendi (korruptiivsest tegevusest isiklikku kasu saav isik, kelle jaoks kasu kaalub üles tegevuse tasuvuse) vahel, b) agent omab rohkem informatsiooni kui printsipaal (Rose-Ackerman, 1978, p. 6; Klitgaard 1988, pp. 74-87). Igas olukorras, kus printsipaal annab vastutada mingi valitsemise ülesande, saab agent ehk ülesande sisuline täitja, informatsiooni, mida ta ei pruugi oma tööandjale ehk printsipaalile teada anda, põhjusel, et tal on erahuvid saadud teavet enda huvides ära kasutada (Williams 1999, pp. 506-511; Persson, et al., 2013, p. 452). PA perspektiivist tekib korrupsioon siis kui agent reedab oma tööandja huvid isiklikku kasu saamiseks (Persson, et al., 2012, p. 253; Ugur & Dasgupta, 2011, p. 3). Printsipaal, kes on tavaliselt avalikkuse esindaja ja teooria kohaselt heatahtlik ja aus (Kerusauskaite, 2018, p. 56), ei ole võimeline hoidma agendi aruandekohuslasena tänu kallile monitoorimise ja ennetamisega seotud kulule (Groenendijk, 1997, pp. 215-227; Ugur, 2012, p. 475).

Kollektiivsete tegevuste (*collectiv action*) teooria on hilisem ja selle keskpunktis on kollektiiv, milles inivid ei lõpeta korruptiivset käitumist kui teised ühiskonnas jätkavad samasoodu, sest ta ei usu selle muutuse mõjusse (Kerusauskaite, 2018, p. 58). Ühiskonnas, kus korruptsioon on valdav, ei ole mõeldav leida heatahtlikku printsipaali (Rothstein, 2011, p. 100), sest varade jagamisel võivad osalised paikneda kõikidel tasemetel (Mungiu-Pippidi, 2018, p. 26). Brademas & Heimann (1998, pp. 21) ja Kerusauskaite (2018, p. 58) hinnangul võib korruptsioon olla juurdunud riiklikku või rahvusvahelisse poliitikasse, valitsusasutustesse, äritegevusse ja mujale, kus on suured huvid. Kollektiivse tegevuse teooria kohaselt loodetakse, et leidub vähemalt üks grupp tegutsejaid, kes tahavad toimetada printsipaalidena ja hakata korruptsiooni vastu võitlema (Persson, et al., 2012, p. 262), kaasates sellesse järjest suuremaid inimrühmi ja luues usaldust (Marquette & Peiffer, 2015, p. 9). Marquette & Peiffer (2015, p. 20) hinnangul kestab korruptsioon põhjusel, et seda ei ole mitte ainult raske monitoorida ja seetõttu raske karistada, vaid puudub ka motivatsioon selle vastu võitlemiseks.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (2015, p. 8) toob korruptsiooni hõlbustavate teguritena välja: a) õiguslikud takistused (valitud ametnike immunitet ja aegumistähtjad); b) rahvusvaheliste standardite, käitumisjuhendite, eetikasuuniste ja asjakohaste häiremehhanismide puudumise; c) avaliku sektori otsustusprotsessi ja selle mõjutamisviiside läbipaistmatuse (näiteks valitud või ametisse nimetatud riigiametnike ametivälise tulu ja tegevuse avalikustamise puudumine või varjatud kohtumised isikutega, kes selliseid otsuseid mõjutada soovivad). Klitgaard (1988, p. 79) hinnangul tekib organisatsioonis ebaausus nõrgast organisatsioonikultuurist, mõjuvõimu sagedast ärakasutamisest ja Gokcekus & Bengyak (2015, p. 1) hinnangul organisatsiooni juhtide tõttu, kes lasevad halval olukorral valitseda. Hough (2013, p. 55) toob korruptsiooni soodustatavate põhjustena välja: a) kuriteo toimepanijaid ei karistata vangistusega (kulu, mis kaasneb vahelejäämisega, on oluliselt väiksem kui kasu, mis saadakse altkäemaksu makstes); b) politseinikud on korruptiivsed; c) osa inimesi kiidab korruptiivset käitumist kui tarka tegu varanduse kogumise või omade soosimise näol; d) korruptiivselt käitumine lihtsustab ja kiirendab teenuse saamist.

Mohtadi & Roe (2003, p. 18) jõudsid järeldusele, et noore demokraatiaga riikides esineb korruptsiooni enam kui vanades demokraatlikes riikides ning noore demokraatia korral kasvab korruptsioon teatud tasemeni ja siis hakkab langema. Korruptsiooni ei tekita mitte demokraatia madal tase, vaid (demokraatia erinevate komponentide) vabade ja õiglaste valimiste puudumine, sõnavabaduse madal tase (McMann, et al., 2017, p. 21) ning ministrite vähene kontroll peaministri poolt, kes soovib korruptsiooni vähendada, aga vajaks selleks tõhusamaid

tööriistu (Bäck, et al., 2019, p. 149). Huther & Shah (2000, p. 8) märgivad, et korruptiivsetes riikides võivad korruptiivselt käituma asuda muidu altruistliku loomuga ametnikud seetõttu, et nad kas: a) usuvad, et nende karjäär võidab korruptiivsest tegevusest; b) usuvad, et korruptiivne käitumine on kui kindlustus ebakindlas ja ebastabiilses poliitilises keskkonnas; c) arvavad, et nende korruptiivne tegevus ja kasu on olematu võrreldes riiklikest pettustest; d) arvavad, et enda eest tuleb võidelda ebasõbralikus ja ebavõrdses keskkonnas. Selleks, et tõsta ebaausa rikastumise võimalusi altkäemaksu võtmisel või vara omastamisel, suurendavad ebaausad ametnikud kontrollitavate protsesside arvu, mis teeb nad veelgi võimsamaks ning annab võimaluse igal sammul ja etapis raha küsida (Li, 2019, pp. 7-8). Korruptiivseks käitumiseks mõju avaldavad stiimulid on koondatud tabelis 1.

Tabel 1. Korruptiivse tegevuse võimalikud käivitajad (Kregar, 1994; Manion, 2010; Li, 2019; Nye, 1967; Bauhr, 2017; Marquette & Peiffer, 2015; Hough, 2013; Huther & Shah, 2000; Rose-Ackerman & Palifka, 2016; Gupta, et al., 1998; Lambsdorff, 2000; Mauro, 1995; Kerusauskaite, 2018; Venard, 2013; Lucic, et al., 2016; Klitgaard, 1988; autori koostatud)

Korruptiivse käitumise stiimulid		
Töökohast lähtuvad	Inimesest lähtuvad	Ühiskonnast lähtuvad
<ul style="list-style-type: none"> • madal palk • palkade ebavõrdsus • monopoolne võim • mõjuvõimu sage kasutamine • ametikohast tulenev immuniteet • läbipaistmatus otsustamisel • suur otsustusvabadus • vastutuse puudumine • kontrolli puudumine • järelevalve puudumine • madal aruandekohustus • põhjendamatu ebavõrdsus • töökultuur • lahkkelid töötajaskonnas • asutuse nõrk kultuur • käitumisjuhiste, eetikasuuniste puudumine • juhi ebaaus eeskju või ükskõiksus 	<ul style="list-style-type: none"> • väärtused • tavad • harjumused • töökultuur • kodune kasvatus • harrastused • haridus • positsioon ehk staatus • prestiiž • majanduslik seis • rikkus ja võim • võlad • vähene teadlikkus • teenuse või kauba saamise vajadus • lähedase aitamine • eelise saamine • maine 	<ul style="list-style-type: none"> • poliitiline kord • kehv valitsemistava • avaliku sektori otsustusprotsesside läbipaistmatus • varjatud võrgustike mõjuvõim • piiratud avaliku teenuse saamine • usaldamatus avalikku sektorisse • vabade ja õiglaste valimiste puudumine • sõnavabaduse madal tase • õiguslik struktuur • õigusnormi puudumine • kuriteo aegumine • mittetoimiv õiguskaitse • leebed karistused • korruptsiooni ulatus • kultuur • tavad • harjumused • traditsioonid • avaliku hukkamõistu puudumine

Sartor & Beamish (2019, p. 1) märgivad, et 2017. aastal elas enam kui 80% maailma rahvast riigis, kus korruptsiooniga on tõsiseid probleeme. Rohkelt on uuritud korruptsiooni mõju majandusele, ühiskonnale ja poliitikale. Need uuringud on näidanud, et korruptsiooni on leitud kõikides valitsemise vormides ja tasanditel (Caiden, 1988, p. 6), mis halvab vaeste sissetulekut (Gupta, et al., 1998, p. 29), suurendab tehingute väärtust (Lambsdorff, 2000, p. 238), vähendab tootlikkust (Lambsdorff, 2003a, p. 459), heidutab investeringuid (Mauro, 1995, p. 705;

Mauro, 1997, p. 93; Tanzi & Davoodi, 1997, p. 20; Lambsdorff, 2003b, p. 240; Wolfensohn, 2005b, p. 140; Ades & Di Tella, 1997, p. 514; Meon & Sekkat, 2003, p. 69) ja kasvatab keskkonna saastamist (Welsch, 2004, p. 663; Cole, 2007, p. 637; Kerusauskaite, 2018, p. 69). Robinson (1998, p. 2) leidis, et korrupsioon on eriline mure arenevates riikides, sest see vähendab majanduslikku kasvu (Tanzi & Davoodi, 1998, p. 10; Blackburn, et al., 2005, p. 2447; Venard, 2013, p. 2554), heidutab väliskapitali investeerimist ja vähendab kasutatavaid ressursse infrastruktuuri, avaliku teenuse programmides. Meon & Sekkat (2003, p. 91) jõudsid järeldusele, et nõrk seaduse toimimine, ebaefektiivne valitsus ja poliitiline vägivald suurendavad korrupsiooni negatiivset mõju investeringutele. Korrupsiooni levikuga kaasnedavad võivad tagajärjed on koondatud tabelis 2.

Tabel 2. Korrupsiooni leviku tagajärjed (Rose-Ackerman & Palifka, 2016; Gupta, et al., 1998; Lambsdorff, 2000; Mauro, 1995; Kerusauskaite, 2018; Venard, 2013; Lucic, et al., 2016; Klitgaard, 1988; Tanzi & Davoodi, 1998; Meon & Sekkat, 2003; Kulish, et al., 2018; Chetwynd, 2004; Li, 2019; autori koostatud)

Korrupsiooni leviku tagajärjed		
Inimesele	Majandusele	Ühiskonnas
<ul style="list-style-type: none"> • kehv haridus • madal palk • palkade ebavõrdsus • vähendab vaeste sissetulekut • ebapiisav meditsiiniabi • meritokraatiale mittevastav töökohtade jagunemine • halvad töötingimused • halvad elamistingimused • altkäemaksu sagedasem küsimine 	<ul style="list-style-type: none"> • madal majanduslik kasv • vähenenud tootlikkus • madal investeerimine • inflatsioon • kõrge ebavõrdsus • suurenenud tehingu väärtused • suuremad majanduslikud kahjud • maksupettuste kasv • ebaaus konkurentsi levik • investeringute vähenemine 	<ul style="list-style-type: none"> • terviklikkuse tase langeb • riiklik julgeolek saab kannatada • madal usaldus avaliku sektori suhtes • ebaefektiivne valitsus • madal avaliku teenuse kvaliteet • teenuste saamine aeglustub • ebaausad valimised • onupojapoliitika • seaduste mittetoimimine • ebaaus kohtupidamine • kuritegevuse taseme tõus • inimkaubandus • väljapressimised • vähem ressursse tervisele ja haridusele • suurenenud tervise ja turvalisuse riskid • suurenenud hoolduskulud • keskkonna suure saastatus • madala kvaliteediga infrastruktuur • innovatsiooni vähenemine • väärtuste madalseis • inimõiguste riive suureneb • juurdepääs õiguskaitsele väheneb • suureneb ebavõrdsus ja ebaõiglus

Korrupsioon vähendab valitsuse võimekust, tekitades soovi vahendeid omakasupüüdliselt ümber paigutada ja vähendada riiklike toetusi tervisele ja algharidusele, mille tulemusena kaob madalama sissetulekuga inimestele selliste teenuste juurdepääsetavus, vaesuse tase suureneb,

palgad vähenevad, korrumppeerunud ametnikud asuvad rohkem altkäemaksu küsima ning tekib võimetus korrupsiooni kontrollida (Chetwynd, et al., 2004, pp. 3-4; Li, 2019, p. 9). Charron & Lapuente (2013, pp. 567-580) leidsid Euroopa riikide valitsemist uurides, et hea valitsemise tulemused on seotud kauakestva sotsiaalse usalduse ja majandusliku võrdsusega ning Bauhr & Grimes (2017, pp. 431-449) tuvastasid, et mida suurem on valitsemisalas esinev läbipaistvus, seda vähem esineb korrupsiooni.

Riigid, kus korrupsioon on enam levinud, jagavad sageli erilisi makrotaseme tingimusi, nagu suurearvuline avalik sektor (Mauro, 2004, p. 17), kesine valitsemine ja nõrk majandus (Rose-Ackerman, 2004, p. 310), madalad palgad (Klitgaard, 1988, p. 77) ning väheste ressursside paigutamine haridusse (Mauro, 1996, p. 17). Li (2019, p. 6) toonitab, et riikides, kus seaduse kehtimine ja vaba informatsiooni liikumine on nõrgad, kannatatakse kõige enam korrupsiooni kahjulike tulemuste käes. Uslaner (2007, p. 26) hinnangul alandab suurem ebavõrdsuse tase, sh palkade ebavõrdsus (Jong-Sung & Khagram, 2005, p. 154), inimeste usaldust avalikku sektorisse ja usaldamatus omakorda soodustab korrupsiooni (Li & Wu, 2010, p. 15; Marquette & Peiffer, 2015, p. 7; Habibov, et al., 2019, p. 1).

Aastakümnete jooksul riikide kohta läbiviidud uuringutes (Mauro, 1995, p. 705; Husted, 1999, p. 354; Meon & Sekkat, 2003, p. 69; Guetat, 2006, p. 208; Podobnik, et al., 2008, p. 547; Mustapha, 2014, p. 3; Lucic, et al., 2016, pp. 368-372; Hassaballa, 2017, pp. 57-65) on kinnitust leidnud, et korrupsioon mõjub negatiivselt sisemajanduse kogutoodangule elaniku kohta.

Klitgaard (1988, pp. 74-75) on loonud korruptiivset käitumist hõlmava tingimusliku teoreetilise valemi, mille kohaselt ebaseaduslikud tegevused esinevad asutustes ja ettevõtetes sagedamini siis, kui ametnik omab monopolset otsustusõigust klientide üle, naudib oma äranägemise järgset piiramatut otsustusvabadust olukorras, kus sellise tegevuse suhtes on puudulik aruandluskohustus. Fishman & Golden (2017, p. 27) leiavad, et kuna korrupsioon on kõikides riikides keelatud tegevus, siis kurjategijad riskides vahelejäämise ja karistada saamisega, küsivad suuremat altkäemaksu, loovad varjatuid skeeme ning peidavad saadud ebaseaduslik vara välisriikide pankadesse.

Kokkuvõtvalt saab välja tuua, et hoolimata definitsiooni puudusest võib korrupsiooni määratleda usaldatud võimu kuritarvitamisena isikliku kasu saamiseks. Korrupsioon on eksisteerinud juba aastatuhandeid ning võtnud erinevaid vorme, muutudes ajas ja keskkonnas ning mille ulatuse tajumiseks tuleb mõista riigis valitsevat kultuuri, norme, tavasid ja valitsemisvormi. Ebaausa tegevuse põhjused võivad olla tingitud vajadusest, ahnusest, oma

positsiooni kindlustamisest, omakasust, üldisest tavast või teadmatuses jne. Korruptsiooni tõttu kannatavad riigid ja inimesed ning see on arengut, innovatsiooni ja heaolu pärssiv tegur enam kui pooltes maailmariikides, sidudes edasised võimalused täiendavate kulude ja kehva jätkusuutlikkusega. Mõistes paremini korruptsiooni olemust ja tekkepõhjuseid on võimalik jõuda lahendusteni ebaausalt käituma panevate stiimulite tõrjumiseks.

1.2. Korruptsiooni peatamise võimalused ja vähendamise olulisemad väljakutsed

Antud magistritöö alapeatükis antakse ülevaade korruptsiooni vähendamiseks kasutatud võimalikest lahendustest ja soovitud ning nende rakendamise seotud raskustest.

Kahe viimase aastakümne jooksul on globaalne korruptsioonivastane poliitika läbi teinud mitu suuremat arengut. Esimesena alustas TI oma jõupingutusi korruptsiooni tajumise uuringu tulemuste levitamiseks, misjärel rahvusvahelised organisatsioonid, sh OECD ja ÜRO, asusid korruptsioonivastaseid konventsioone vastu võtma ning konventsiooniosalised neid siseriiklikult kohaldama. Mõnevõrra hiljem asusid ettevõtted arendama nn vastavusprogramme (*compliance program*) ning sellele järgnes inimeste valjuhäälnel vastuseis korruptiivsetele valitsustele. (Heimann & Pieth, 2018, p. 17) Üheks oluliseks suunamuutjaks korruptsiooni vähendamisel saab lugeda Ameerika Ühendriikides 1977. aastal vastu võetud Ameerika Ühendriikide välisriigi korruptiivse tegevuse seadust (*US Foreign Corrupt Practices Act*), mis keelab USA ettevõtetel maksta altkäemaksu teiste riikide ametiisikutele (Bukovansky, 2006, p. 191; Kerusauskaite, 2018, pp. 153-154). Välisriigis tegutsevatele ettevõtetele seati kohustus viia ebaaususe ennetamiseks ettevõtte tegevuskultuuri vastavusprogramm (Heimann & Pieth, 2018, pp. 71-73).

Korruptsiooni kui pahe rahvusvahelisse päevakavasse paigutamisel on mänginud olulist rolli korruptsiooni kohta koostatavad rahvusvahelised uuringud: 1995 aastast koostatakse TI poolt korruptsiooni tajumise uuring (*CPI*) ning mõni aasta hiljem käivitas Maailmapank Maailma Valitsemise Indikaatorite hindamise, kus üheks dimensiooniks on ka korruptsioon (Trapnell & Recanatini, 2017, p. 478; Bukovansky, 2006, p. 185). Maailmapank võttis TI abiga 1997. aastal kasutusele korruptsioonivastase strateegia (Bukovansky, 2006, p. 190), mis Brademas & Heimann (1998, p. 20) hinnangul pani aluse korruptsiooni ennetamisele panga poolt finantseeritavates projektides ning on abistanud valitsusi reformide läbiviimisel.

Viimase 30 aasta jooksul on korrupsiooni vähendamiseks vastu võetud mitmeid rahvusvahelisi instrumente (Kerusauskaite, 2018, p. 153). Euroopa kontekstis on olulisemad Euroopa Nõukogu poolt 1997. aastal vastu võetud 20 Korrupsioonivastase Tegevuse Juhtivat Printsipi, 1999. aastal jõustunud OECD Rahvusvahelistes äritehingutes välisriigi ametiisikutele altkäemaksu andmise vastu võitlemise konventsioon, 2002. aastal kehtima hakanud Euroopa Nõukogu korrupsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon, 2002. aastal jõustunud Euroopa Nõukogu Korrupsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon ja 2005. aastal kehtima hakanud ÜRO Korrupsioonivastane konventsioon (OECD, 2013b, p. 19; Bruneille-Quraishi, 2011, p. 161; Pieth, 1999, pp. 527-545). Mainitud konventsioonid aitavad liikmesriikidel ühtlustada korrupsiivsest käitumisest arusaamist, seadustades kuritegudena teod, mis seni riigiti erinevalt mõistetud, hõlmates ametiisiku altkäemaksuga seotud teod, mõjuvõimuga kauplemise, korrupsiooniga seotud raamatupidamiskuriteod, korrupsiivse tulu rahapesu, jne. Rakendati konventsioonide täitmise monitoorimise mehhanism, mis annab võimaluse hinnata liikmesriikide panust, teha soovitusi konventsiooni paremaks täitmiseks ja puuduste likvideerimiseks. Samuti peavad riigid arendama korrupsioonivastast poliitikat, määrama korrupsiooni ennetamiseks ning tõkestamiseks pädevad asutused, tagades vajaliku iseseisvuse ja rahastuse olemasolu. (Brunelle-Quraishi, 2011, pp. 161, 150-151; Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korrupsioonivastane konventsioon, 2003; Heimann & Pieth, 2018, p. 103) Kasvanud on ettevõtjate algatused laiendamaks korrupsioonivastast hoiakut. Üheks selliseks on enam kui 160st riigist liitunud ettevõttega Ühinenud Rahvaste Globaalne Vastavuse Tegevus (*United Nations Global Compact*), mis kutsub üles lähtuma strateegiates ja tegevustes inimõigustest, keskkonnast ja korrupsioonivastasusest. Rahvusvaheline Kaubanduskoda on avaldanud soovitusi korrupsioonist hoidumiseks, kannustades valitsusi ja ettevõtteid korrupsiooni vastu astuma. (Kerusauskaite, 2018, pp. 162-164)

Hoolimata erinevatest konventsioonidest, strateegia dokumentidest, nende elluviimise ja monitoorimise mehhanismidest, ei ilmuta korrupsiooni tase süstemaatilist languse trendi (Hough, 2013, p. 29). Korrupsioon on kompleksne nähtus, millele tuleb läheneda terviklikult, seirates ühiskonna kõikides kihtides suurt ja väikest korrupsiooni ning millesse kaasatud inimesed (poliitikud, ametnikud, õiguskaitseasutuste töötajad, meedia, kodanikud jne), reeglid (seadused, regulatsioonid ja tavad) nagu ka tööriistad selliste reeglite elluviimiseks (sh kohtusüsteem ja õiguskaitse) peaksid koos toimima (Kerusauskaite, 2018, pp. 102-103). Korrupsioon on valitsetuse probleem, mistõttu riigid, kes tahavad valitsetuse kvaliteeti tõsta ja korrupsiooni vähendada, peaksid uuesti üle vaatama valitsemise rolli, üle hindama

stiimulite süsteemi ja tugevdama riiklikke institutsioone (Rahman, et al., 2000, pp. 2-17; Trapnell & Recanatini, 2017, pp. 478-479; Huther & Shah; 2000, p. 12). De Speville (2010, pp. 51-66) seob korrupsiooni olemasolu inimkonna nõrkusega mitte aga institutsioonide läbikukkumisega, mispärast ei saa korrupsiooni murda vaid õiguskaitsega ning seetõttu on vajalik ka ennetustegevus ja avalikkuse harimine, sest kui üks neist puudub, siis korrupsioonivastane strateegia ebaõnnestub. Usaldusväärsete strateegiate elluviimine aitab kaasata kodanikke panustama keskkonna parendamisse ja keelduma ebaaususest (Manion, 2010, p. 38), tekitades võimaluse väärtuste muutumiseks ühiskonnas (Klitgaard, 1988, p. 67).

Rose-Ackerman & Palifka (2016, p. 174) leiavad, et professionaalne teadmiste- ja teenetepõhine avalik teenistus, kus inimesed on välja õpetatud ning tasustatud vastavalt kompetentsile, on vundamendiks igale korrupsioonivastasele reformile või strateegiale. Korrupsioonivastane efektiivne reageering peab mõjutama korrupsiivse käitumise stiimuleid, aga see eeldab ebaausa tegevuse tegelike põhjuste teadasaamist ning enne kui reforme hakata ellu viima, tuleb aru saada, mida korrupsioon konkreetselt pakub ja siis leida seaduslik viis pakkuda seda, mida korrupsioon aitas teha (Marquette & Peiffer, 2015, p. 19; Heywood, 2018, pp. 83-97). Kerusauskaite (2018, p. 67) soovib ühe võimalusena kasutada kõrgemat riiklikku teenustasu selle eest, kui erasektor ja inimesed soovivad saada teenust tavapärasest kiiremini (nn juhilubade vahetus, passide ja ID-kaartide väljastamine), mis minetaks vajaduse survestada ametnikke, kellele teenuse kiirendamiseks altkäemaksu peaks andma, ja seega bürokraatias rataste õlitamine seaduslikul moel vähendaks vajadusi õlitada rattaid ebaausalt. Avalikkuse ja valitsuse toetuse säilitamine korrupsioonivastastele programmidele pakub suurt väljakutset (Heimann & Pieth, 2018, p. 267). Korrupsiooni vähendamisele suunatud strateegiad peavad üksteisest erinevalt konkreetsest riigi või valdkonna olukorrast ja kultuurilisest eripärast (Kubbe & Engelbert, 2017, p. 177; Hough, 2013, p. 7). Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (2015, p. 14) toonitab, et liikmesriikidel on kindlate korrupsioonivastaste meetmete rakendamise kohustus, eelkõige seaduste ja toimivate korrupsioonivastaste ametiasutuste kaudu, kes käsitleksid korrupsiooni poliitikas ja õigussüsteemis ning Chetwynd jt (2004, p. 15) nägemusel tervishoius ja hariduses. Korrupsioonivastase strateegia õnnestumiseks tuleks tegeleda sisuliste küsimustega (Mungiu-Pippidi, 2013, p. 9), mis aitavad ülekantud tähenduses jõuda patsiendini (Klitgaard, 1988, pp. 184-188), et järgitaks arsti näidustatud ravimeetodeid mitte sisetunnet.

Korrupsioonivastase strateegia rakendamisel tuleb arendada korrupsioonivastast poliitikat, selle koordineerimist ja monitoorimist ning korrupsiooni teaduslikku uurimist. Laia spektriga ennetustegevus ja teadlikkuse tõstmine vajab terviklikkuse edendamist avalikus ja ennetustööd

erasektoris, huvide konflikti vältimist, vilepuhujate kaitsmist, harivate programmide arendamist ja rakendamist erinevatele inimgruppidele, meediale ja avalikkusele laiemalt. Lisaks tuleb võimaldada efektiivne kriminaalmenetluse läbiviimine avastamise, menetlemise, süüdistamise ja kohtumõistmisega korrupsioonikuritegudes. (OECD, 2013b, pp. 11-12) Viimastel aastakümnetel on toimunud liikumine kasvava moraalsuse, eetika ja lihtsalt "õige asja tegemise" suunas, kus märksõnadeks on hea valitsemistava, järelevalve, aruandekohustus, läbipaistvus (Sampson, 2011, pp. 313-314). Korrupsiooni vastandväärtuseks on peetud valitsemistava kvaliteeti ehk avaliku võimu erapooletut teostamist (Rothstein, 2014, p. 738; Rothstein & Varraich, 2017, p. 125).

Tabel 3. Korrupsiooni taseme ja valitsemise kvaliteedist lähtuvad soovituslikud tegevused riikidele (Shah & Schacter, 2004; USAID, 2005; Hough, 2013; autori koostatud)

Korrupsiooni tase	Valitsemise kvaliteet	Tegevused
Kõrge	Kesine	<ul style="list-style-type: none"> • õigusriigi maksmapanek; • tugevdada strateegias osalevaid asutusi; • tugevdada asutuste aruandekohustust; • luua kodanike osalemiseks võimalused; • vähendada valitsemise sekkumist; • rakendada majanduspoliitilisi reforme
Keskmine	Keskpärane	<ul style="list-style-type: none"> • detsentraliseerida ja reformida majanduspoliitikat ja avalikku juhtimist; • tõsta parlamentaarset järelevalvet; • kasvatada avaliku juhtimise efektiivsust ja tõhusust; • tõsta uuriva ajakirjanduse võimekust; • vähendada kaalutlemisõigust avalikus sektoris töötavatel ametnikel
Madal	Hea	<ul style="list-style-type: none"> • luua selgesõnaline korrupsioonivastane programm nagu korrupsioonivastased asutused; • tugevdada finantsvastutust; • tõsta avaliku sektori ja avalikkuse teadlikkust; • rakendada altkäemaksuvastast suhtumist; • viia läbi tähtsate tegelastega seotud korrupsiooni menetlusi ja kohtupidamist

Huther & Shah (2000, p. 12), Hough (2013, pp. 43-44, 94) ja USAID (2005, p. 17) seovad sobivate korrupsioonivastaste meetmete rakendamise lähtudes riikide valitsemistava kvaliteedist ja korrupsiooni esinemise tasemest, kategoriseerides meetmed kolme gruppi, näiteks: a) riikides, kus korrupsiooni tase kõrge ja valitsemistava kvaliteet kesine, tuleks maksta panna õigusriik, tugevdada institutsioonide osalemist ja vastutust, vähendada valitsemise sekkumist; b) riikides, kus korrupsiooni tase ja valitsemistava kvaliteet keskmine, tuleks detsentraliseerida ja reformida majanduspoliitikat, tõsta parlamentaarset järelevalvet, kasvatada avaliku juhtimise efektiivsust ja tõhusust; c) riikides, kus korrupsiooni tase madal ja valitsemistava kvaliteet kõrge, tuleks luua korrupsioonivastased asutused, tugevdada finantsvastutust, tõsta avalikku ja ametkondlikku teadlikkust. Erinevat seisukohta on väljendanud OECD (2013, pp. 42-43), toonitades, et madala korrupsiooni tasemega riigis ei

ole vaja tingimata korruptsioonivastase strateegia osana luua tugevat mitme eesmärgiga asutust. Korruptsiooni tasemest ja valitsemise kvaliteedist lähtuvad tegevused on koondatud eelpool toodud tabelis 3.

Läbipaistvus on võtmetingimus, mis lihtsustab võitlust korruptsiooni vastu. Andes poliitikakujundajatele ja avalikkusele juurdepääsu uuendatavale finantsandmetele äritegevuses ja poliitikas, teeb see teabelünkade avastamise lihtsamaks ning toob esile ühiskonda kahjustavad korruptiivsed tegevused. (Kerusauskaite, 2018, p. 22) Korruptsiooni vähendamisel tuleb tähelepanu pöörata stiimulite hävitajatele, tähtsustades avaliku ja erasektori tööhõives meritokraatiat (Rauch & Evans, 2000, pp. 49-68), riigihangetes läbipaistvust ja aruandluskohustust (Ugur & Dasgupta, 2011, pp. 30-31) ja avalikes asutustes tegevusprotsesside hoolikamat jälgimist (Pedersen & Johannsen, 2018, p. 150). Omakorda Kerusauskaite (2018, pp. 57-61) ja Rose-Ackerman (1997, pp. 46-50) soovivad vähendada korruptiivse käitumise potentsiaalset tasuvust ja kasu, kõrgendades vahelejäämise ohtu ja karistusi, tagades järjekindlalt varade arestimist ja ülesleidmise võimekust (Kregar, 1994, pp. 113-133). Sundström (2019, pp. 725-735) hinnangul tuleb korruptsioonivastaseid poliitikaid seada selliselt, et altkäemaksu võtmisega seotud hoiakuid mõjutaks vähemalt kaks või enam tegurit. Kubbe (2014, pp. 16-17) leiab, et inimesed ei lähtu oma tegevustes ainult kasust, materiaalistest või mittemateriaalistest väärtustest nagu võim ja prestiiž, vaid individuaalsele otsustamisele, kas korruptiivselt käituda või mitte, avaldavad mõju ka kultuur ja traditsioonid. Hassaballa (2017, pp. 66-67) soovib koolidel õpetada lastele eetikat, et ühiskonnas hakkaks valitsema õiglus, võrdsed õigused, vabadus ja hea valitsemine.

Sartor & Beamish (2019, p. 15), Goel, et al. (2015, pp. 759-760) ja Weismann, et al. (2014, pp. 591-599) leiavad, et takistada tuleb korruptsiooni lisaks avalikule sektorile ka erasektoris. Kui varem oli korruptsioonivastane tegevus vaid avaliku sektori ülesanne, siis mitmete suurte korruptsiooniskandaalide tagajärjel tuli erasektoris toimetavatel ettevõtetel hakata enda maine päästmisega tegelema, mis viis uute eetikaüksuste loomiseni, sisemise auditi tugevdamiseni, väliste kontrollide vajaduseni, aususe deklareerimiseni, korruptsioonivastaste võrgustike loomise ja selle liikmeks astumiseni (De Sousa, 2010, p. 7). Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (2015, p. 11) tähtsustab korruptsiooni ja altkäemaksu vastu võitlemisel eneseregulatsiooni, millega ettevõtjad võtavad omaks ettevõtja sotsiaalse vastutuse, nõuetele vastavuse ja korruptsiooni ennetamise kui osa oma üldisest tegevuspoliitikast, töötajate kaasatusest ning läbipaistvast juhtimisest. Ettevõtlussektoris tuleks suurendada konkurentsivõimet ja turu rolli, mis vähendaks ebaausate ametnike võimalusi küsida

alkäemaksu (Rose-Ackerman, 1997, pp. 50-51) ja aitaks kaasa informatsiooni vabale liikumisele ametnike tegevuse kohta (Kaufmann, 1998, pp. 150-151). Sartor & Beamish (2019, p. 2) ja Mercier & Deslandes (2017, p. 781) leiavad, et ettevõtete korrupsioonivastased strateegiad aitavad edendada eetilist käitumist.

Quah (2017a, p. 4) meelest on efektiivse korrupsioonivastase võitluse kriitiline koostisosa poliitiline eliit. Valituks osutunud ja valitavate liidrite pühendumus korrupsioonivastaste meetmete rakendamisel võimaldab korrupsiooni põhjuseid ja avaldumist vähendada (Brinkerhoff, 2000, p. 242). Klitgaard (1988, p. 90) ja De Speville (2010, p. 66) hindavad poliitilist tahet korrupsiooniga võitlemisel hapraks ja lühiajaliseks, mis on poliitilisel maastikul ühel hetkel keskpunktis, kuid unustatud juba aasta pärast. Poliitikuid tuleb harida ja näidata, kuidas korrupsioonivastased tegevused aitavad kaasa, sest kui poliitikud näevad võimalust korrupsioonivastase poliitika toetamisega kuulsust saada, siis on nad valmis toetama (Klitgaard, 1988, pp. 184-188). Korrupsioonivastase tegevuse edu tekitab avalikkuse toetuse, mis omakorda võiks kannustada poliitilise tahte jätkamist (De Speville, 2010, p. 66), sest kui poliitikud vaid tahaksid, siis nad saaksid muuta korruptiivset kultuuri loobudes võimu säilitamiseks kasutatud võtetest (Senior, 2006, pp. 184-187; Smilov, 2009, p. 71). Heimann & Pieth (2018, p. 27) ja Pedersen & Johannsen (2018, pp. 149-150) arvamusel on korrupsioonivastase tegevuse üheks osaks juhi sõnum (*tone at the top*), kus aus juht, mis on korrupsiooni puhastamise eeltingimuseks (Klitgaard, 1988, p. 92), saab luua organisatsiooni kultuuri, kus korrupsioon ei võta võimust, erinevalt ebaausatest juhtidest, kes tekitavad halba eeskujut, mille tulemusena ebaausus saab laieneda endeemilise tasemeni.

Korrupsiooni vähendamiseks organisatsioonis tuleks juhil: a) hoiduda olukordadest, kus ametnikul on monopoolne võim koos otsustusõiguse ja vähese kontrolli võimalusega, suurendades konkurentsi ja roteerides töötajaid; b) vältida olukordi, kus üks ametnik saab kontrollida tegevuste või tehingute kõiki etappe; c) kaasata töötajaid juhtimisküsimustesse, mis tekitab tahtmise olla aus; d) hinnata ümber hangetega seotud kitsendavad tingimused, mis võivad olla ebaolulised ja konkurentsi piiravad; e) selgitada töötajatele korrupsiooni vähendamisel selle vajadust, kaasates neid väärtuste juurutamisse; f) loobuda ebaausatest töötajatest ning lõhkuda korrupsiooniga seotud tavad ning siduda korrupsioonivastased meetmed asutuse peamise missiooniga, nagu näiteks eetikakoodeksite kasutuselevõtt (Caiden, 1988, pp. 22-23); g) tuleks kasvatada professionaalsust, tugevdada kontrollsüsteemi, kasutada välisaudiitoreid (Klitgaard, 1988, pp. 54-58, 78-93, 151, 183-188).

Inimeste soov panustada korrupsioonivastasesse tegevusse sõltub korrupsiooni vormist, mistõttu võib ahnusest kantud korrupsioon muutuda raskesti vähendatavaks ja kestvaks isegi riikides, kus on vabad ja õiglasel valimised ning läbipaistvad ja toimivad institutsioonid (Bauhr, 2017, pp. 561-568). Korrupsiooni on raske vähendada, sest: a) ametnikud, nagu riigipead, kel on võim korrupsiooni tõkestamiseks panustada, on sageli ise ebaausate võrgustike taga ja seetõttu ei ole sellistel ametnikel huvi enda tegevuse avalikustamiseks; b) korrupsiivse käitumise salajasus teeb selle avastamise raskeks ja seda eriti olukorras, kus altkäemaksuks ei ole korrupsiooni ohver ja ta soovib korrupsiivset tehingut varjata, samas teistel ametnikel aga ei ole soovi sellistest asjadest teatada, kuna riigile kuuluv vara on isikustamata; c) altkäemaksuga seotud korrupsioonis peitub „positiivne“ ehk kasumlik tagasisidemehhanism, mis kindlustab selle taasesinemise (Li, 2019, pp. 9-10). Korrupsiooni tõkestamise kohta lisab Kregar (1994, pp. 47-60) olulise tähelepaneku: mida suurem on järelevalve ja kontroll, sotsiaalse positsiooni turvalisus, palk ja karistada saamise võimalus, seda madalam on korrupsioonirisk. Schleifer & Vishny (1993, p. 603) tõestasid, et karmid karistused ei ennetavad korrupsiivset käitumist, sest need ei vähenda käitumise algallikat, ja kui ebaseadusliku tegevusega vahelejäämise tõenäosus ei suurene, siis see vaid suurendab korrupsiivset tasu. Tähtis on teadvustada, et korrupsioonivastane tegevus ei ole „mäng, kus kõik võidavad“, sest ühiskonnad „mängides“ oma rikkujatega, loovad vastutuse ja selle tagajärjel ei saa kõik olla võitjad (Mungiu-Pippidi, 2018, p. 29). Kuigi avaliku sektori protsesside reformimine aitab puhastada asutuste keskkonda, ei ole Pedersen & Johannsen (2018, p. 150) hinnangul iseseisvate korrupsioonivastaste asutuste loomine ülearune.

ACAdelt on oodatud korrupsioonivastast iseseisvat tegevust, teadmispõhist viisi loomaks spetsialiseerunud, repressiivset ja harivat võimekust, mille abil ületatakse senine pettumus korrupsioonivastases tegevuses (De Sousa, 2010, p. 11). Spetsialiseeritud korrupsioonivastane asutus on vajalik kui struktuurilised ja tegevuslikud puudused olemasolevas raamistikus ei võimalda efektiivselt ennetada ja repressioneerida korrupsiooni (OECD, 2013b, p. 42). Kui korrupsioon muutus globaalsemaks ja selle määratlus avaramaks, siis laienes ka ACA vastutusala ning tänapäeval oodatakse neilt võitlust igasugu käitumise vastu, mis kvalifitseerub rahvusvaheliste konventsioonide alusel korrupsiooniks. Seepärast on modernsed ACAd mõeldud muuhulgas tegelema poliitilise korrupsiooniga, korrupsiooniga erasektoris, panganduses või professionaalses spordis. (Makowski, 2016, p. 64) Jõustamise strateegia üheks komponendiks on iseseisva korrupsioonivastase asutuse loomine, mis on Singapuris ja Hong Kongis aidanud korrupsiivse raha maksmist vähendada, sest oluliselt suurenes vahelejäämise ja karistada saamise tõenäosus (Manion, 2010, p. 33). Iseseisva ACA

rakendamine oleks üheks meetmeks korruptsiooni kontrolli tõhustamisel, mis aitab ühiskonnas piirata korruptiivset käitumist avalikus teenistuses ja poliitikas ning hoida ära riigi huvide kaaperdamist (Mungiu-Pippidi, et al., 2013, p. 9). Transparency International (2017, p. 3) loeb iseseisvat ja hästi funktsioneerivat korruptsioonivastast asutust fundamentaalseks sambaks riikides, mis on pühendunud korruptsiooni ennetamisele.

Kokkuvõtvalt saab välja tuua, et rahvusvahelised konventsioonid on aidanud riikidel kasutusele võtta erinevad meetmed korruptsiooni kontrollimiseks ja vähendamiseks. Erinevad takistused on raskendanud riikidel kohaldada konventsioonides märgitud nõudmisi. Lisaks seadustele tuleb korruptiivse käitumise vähendamisel tähelepanu pöörata korruptsioonivastaste strateegiate väljatöötamisele ning neis kajastatud tegevuste koordineerimisele. Samuti on oluline poliitilise tahte motiveerimine, väärtuste ja tavade muutmine, harimine ja teadlikkuse tõstmine. Täiustada tuleks organisatsioonide juhtimiskultuuri, kaotada korruptsioonist kasuteenimise võimalused ja tegeleda ebaausa tegevuse põhjustega ning inimeste kaasamisega ausa keskkonna kujundamisse. Suurema järelevalve, kontrolli, sotsiaalse positsiooni turvalisuse, palganumbri ja karistada saamise tõenäosuse abil on võimalik korruptsiooniriski madaldada. Üheks oluliseks korruptsiooni peatamise meetmeks loetakse korruptsioonivastase asutuse tugevdamist.

1.3. Korruptsioonivastased asutused, funktsionaalsed erisused ja võimekuse mõjurid

Käesolevas magistritöö alapeatükis antakse ülevaade korruptsioonivastaste asutuste olemusest, tüüpidest ja ülesannetest. Lisaks esitletakse läbilõige põhjustest, mis võivad tuua korruptsioonivastastele asutustele edu või ebaedu.

Eelmises peatükis mainitud rahvusvaheliste konventsioonidega ei kaasne riikidel kohustust konventsioonides toodud ülesannete täitmiseks kasutada ilmingimata ühe konkreetse asutuse mudelit (OECD, 2013, p. 22). UNCAC kohaselt peavad konventsiooniosalised tagama vajaliku iseseisvusega, vabana mõjutustest, asjakohaselt koolitatud personaliga ning piisavate vahenditega varustatud asutuste olemasolu, mille ülesandeks on: a) korruptsiooni ennetamisel vastava poliitika rakendamine, vajadusel selle rakendamise kontroll ja koordineerimine ning korruptsiooni ennetamist puudutavate teadmiste tõhustamine ja levitamine; b) spetsialiseerunud korruptsiooni vastu võitlemine õiguskaitselise meetmetega. Riikidel on vabadus korraldada nende ülesannete täitmine ühele asutusele või jagada ülesandeid mitme asutuse

vahel. (UNDP, 2011, p. 10). Käesolev uurimistöö vajab selguse huvides korrupsioonivastase asutuse mõiste selgitamist. Igas riigis on mõned asutused ja reeglid, mille ülesanne on korrupsiooni ennetada, avastada või selle eest karistada, hõlmates seaduseid, prokuratuuri ja kohtuid, kontrollfunktsioone omavaid ametikohti, riigikontrolli, ombudsmani institutsioone jne (Meagher, 2002, p. 3). Korrupsioonivastane asutus (ACA) on riiklikult finantseeritav avalik asutus, mis on püsiv ja õiguslikult pädev korrupsiooniga võitlema, sealhulgas informatsiooni koguma ja analüüsima, teiste kontrollasutustega koostööd tegema, valdkondlikku teadmist tootma ja jagama ning vähendama ühiskonnas korrupsiooni tekkimist soodustavaid tingimusi ennetavate ja repressiivsete meetmetega (De Sousa, 2010, pp. 5-12; De Speville, 2010, p. 53; Doig 1995, p. 162; Pope 2000, p. 95; OECD, 2008, pp. 9-10; USAID, 2006, p. 2).

Riikliku korrupsioonivastase tegevuse võimsamaks relvaks on loetud ACA kasutusele võtmist (USAID, 2006, p. 5; Batory, 2012, p. 642). Kui tavapäraselt seatakse eesmärgiks uute institutsioonide loomisel maksimeerida kasumlikkust ja minimeerida avalikkusele kaasnevat valitsemiskulu, siis ACAd ei ole loodud tulu-kulu analüüsi tulemusena, sest on võimatu mõõta asutuse tegevuse konkreetset tulu, kui tegeletakse komplekssete ja mitmetahuliste probleemidega (Smilov, 2009, p. 67-68). ACAd on asutatud erinevatel põhjustel, sealhulgas valijatelt toetuse saamiseks seoses rahvusvaheliste lepingutest tingitud nõuete täitmise ja finantsabi saamisega (Batory, 2012, pp. 646-647; USAID, 2006, p. 5) või skandaaliga seotud nõudmistest (Chêne, 2012, p. 2; Meagher, 2005, p. 69), mille puhul on poliitikute hulgas märgata suurema vastutuse tekkimist ning soovi tegeleda korrupsioonivastaste asutuste kaasabiga (Byrne, et al., 2010, p.1). Üldiselt on olnud ootused ACAde edule üle maailma suured (Kuris, 2015, p. 127). Maailmas oli 2017. aasta seisuga üle 100 ACA, neist 35 Aasias (Transparency International, 2017, p. 8). Asutused on üksteisest väga erinevad, mõned tegelevad uurimise ja õiguskaitsega, teised ennetustegevuse ja harimisega, mõned asuvad politseis ja mõned täidavad ka prokuratuuri ülesandeid (Johnson, et al., 2011, p. 56). Vaid vähesed on saavutanud märkimisväärseid tulemusi, kui mõõta avalikkuse usaldust, mõjukate juhtumite lahendamist ja süüdimõistmisi (Quah, 2009, pp. 184-190). Osade ACAde (Leedus ja Rumeenias) puhul on märgata ajas tugevnemist, osad (Itaalias, Portugalis, Lõuna-Aafrikas) on kaotatud, teised (Maltal, Mozambiigis) on jäänud märkamatuks (De Sousa, 2010, pp. 19-20), põhjuseks vahendite puudus, sisemised skandaalid, kehv juhtimine, poliitiline ärakasutamine või avalikkuse usaldamatus (Heilbrunn, 2004, pp. 10-13; Meagher, 2005, p. 78-79; De Sousa, 2010, pp. 6, 20).

Üheks esimeseks korrupsioonivastaseks asutuseks saab lugeda New Yorkis 1873. aastal loodud uurimisasutust *Department of Investigation* (Kuris, 2015, p. 127). Tänapäevaste asutuste eelkäijad tekkisid peale Teist maailmasõda, et parandada senist halba reputatsiooni administratsioonis, mis oli enamasti seotud politseikorrupsiooniga: Singapuris 1952. aastal, Malaisias 1967. aastal ja Hong Kongis 1974. aastal (De Sousa, 2010, pp. 5-6; Makowski, 2016, p. 64). Külma sõja lõppedes suundus ACAd loomine arenguriikidest arenenud riikidesse ja üleminekuühiskonnast demokraatiasse ning tänu skandaalide lainele 1980-1990ndatel loodi asutused Austraalias, Maltas, Tšehhis ja Prantsusmaal (De Sousa, 2010, p. 6). Euroopa Liitu astumisega kasvas ACAd arvukus Kesk- ja Ida-Euroopas: 1997. aastal Leedus *Special Investigation Service* (STT), 2001. aastal Horvaatias, 2002. aastal Rumeenias ja Lätis *Corruption Prevention and Combating Bureau* (KNAB). Kui korrupsioon muutus globaalseks, siis nii juhtus ka korrupsioonivastase tegevusega. (De Sousa, 2010, p. 6; Smilov, 2009, pp. 68-69)

Loodud ACAd on olemuselt erinevad, erinevate funktsioonide ja riiklike ootustega. OECD (2013, pp. 13, 40) eristab nelja tüüpi maailmas loodud erinevate ülesannetega korrupsioonivastaseid asutusi, lähtudes nende funktsioonidest:

1. **Mitme eesmärgiga ACA.** See mudel esindab endas ehk kõige kuulsamaid asutusi, millel võib olla kohustus täita osa või enamust järgmistest ülesannetest: avalduste vastuvõtmine ja lahendamine; informatsiooni kogumine, analüüsimine, monitoorimine ja kuritegude uurimine; süüdistamine ja administratiivsete otsuste tegemine; ennetavate uuringute läbiviimine, seaduste analüüs ja ettepanekute tegemine; erakondade rahastamise monitoorimine; terviklikkuse ülevaadete koostamine, varade ja huvide deklaratsioonidega seotud tegevused; avalikkuse teavitamine ja harimine, kampaaniate läbiviimine, asutustevahelise korrupsioonivastase tegevuse koordineerimine ja juhtimine (Meagher, 2002, pp. 1-8; Meagher, 2005, p. 70; USAID, 2006, p. 5; United Nations Office on Drugs and Crime, 2004, p. 92; OECD, 2013, p. 25; Transparency International Georgia, 2014, p. 4). Suuremal osal juhtudest jääb süüdistav funktsioon mõnele teisele asutusele. Sellist mudelit on kasutatud Hong Kongis ja Singapuris, mis on inspireerinud sarnaste asutuste loomist üle maailma: Austraalias, Botswanas, Leedus, Lätis, Poolas, Mongoolias, Malediividil, Moldovas, Ugandas, Tansaania, Filipiinidel. Hong Kongi ja Singapuri mudelist on osad funktsioonid üleviitud ACAdesse, mis loodi Lõuna-Koreas, Tais, Argentiinas ja Ecuadoris. (OECD, 2013, pp. 13, 40; OECD, 2008, pp. 11-12; UNDP, 2011, p. 12; Kuris, 2015, p. 127; Meagher, 2005, p. 74) 2017. aastal olid sellised asutused veel Malaisias, Bruneis, Nepaalis, Sri Lankal, Macaul,

Indoneesias, Laoses, Bangladeshis, Bhutanis, Mongoolias, Ida-Timoris, Kambodžas, Birmas (Quah, 2017a, p. 30).

2. Spetsialiseeritud asutus, mis võitleb korruptsiooni vastu asudes õiguskaitseasutuses.

Õiguskaitse spetsialiseerumist korruptsioonivastasele tegevusele on kasutatud kuritegude avastamise, uurimise ja süüdistamisega tegelevates asutustes. Õiguskaitse ACA on tüübilt spetsialiseerunud politsei või prokuratuuri üksus, sageli täiendavate õiguste ja ressursiga, peegeldades eliitüksusi, kes võitlevad raske kuritegevuse vastu (Kuris, 2015, p. 127). Seda mudelit on kõige enam kasutatud OECD riikides, nagu Norras, Belgias, Hispaanias, Horvaatias, Rumeenias, Ungaris, Maltal. Selline mudel sobib ka sisekontrolli tööd tegevatele üksustele kitsa volitusega avastada ja uurida korruptsiooni õiguskaitseasutustes nagu näiteks Saksamaal, Suurbritannias ja Albaanias. (OECD, 2013b, pp. 13, 40; OECD, 2008, pp. 11-12, Kuris, 2015, p. 127) Samuti võivad need asutused omada väikest ennetusega tegelevat üksust (UNDP, 2011, p. 12) aga valdavalt on neis riikides, kus korruptsioonivastane üksus on loodud õiguskaitseasutusse, korruptsiooni ennetamine avalikus ja erasektoris jäänud teiste asutuste vastutada ja ülesandeks (OECD, 2013, p. 15).

3. Korruptsioonivastasele poliitikale ja ennetustele pühendunud asutus.

Siia kuuluvad asutused, millel on osa või enamus järgmistest ennetusülesannetest: nn korruptsioonivastane harimine, koolitamine ja teadlikkuse tõstmine, avaliku sektori korruptsiooniriskide kaardistamine ja terviklikkuse plaanide, meetodikate, soovitude arendamine, ametiisikute poolt esitatavate varade deklaratsioonide kogumine, analüüsimine, hindamine vastavalt inimeste varakusele, korruptsioonikaebuste vastuvõtmine, korruptsioonivastaste poliitikate arendamine ja elluviimine, korruptsiooniteemaliste uuringute läbiviimine, korruptsioonivastavuse hindamine seadustes, huvide konflikti ennetamine, erakondade finantseerimise kontroll, lobi registri pidamine, rahvusvahelises suhtluses kontaktpunktiks olemine (OECD, 2013, p. 25). Selliseid reeglina uurimispädevuseta koordineerivate ülesannetega asutusi leiab Albaanias, Aserbaidžaanis, Gruusias, Indias, Maltal, Hollandis, Filipiinidel, Serbias, Sloveenias, Montenegros, Prantsusmaal ja Makedoonias (OECD, 2013, pp. 14, 41; OECD, 2008, pp. 11-12, Kuris, 2015, p. 127) ja Afganistanis, Hiinas, Pakistanis, Taiwanis, Vietnamis (Quah, 2017a, p. 3). Mõnes riigis on ministeeriumis asuv talitus või mitme asutuse töögrupp, mis koordineerib korruptsioonivastast tegevust ja prioritseerib tegevusi (UNDP, 2011, p. 10). Kui sellised ACAd avastavad tõendeid ebaõige käitumise kohta, tuleb neil materjal edastada politseile, valitsusasutusele või see avalikustada. (Kuris, 2015, pp. 132-133). Ennetuse ja koordineerimisega tegelevad asutused aitavad küll tekitada positiivse efekti tõstes avalikkuse korruptsioonialast teadlikkust, kuid korruptsiooniga seotud

probleemid on kestvamad kui esialgu oli arvata ja seetõttu soovitakse jõulisemaid tulemusi, mis ongi viinud mitme eesmärgiga ACAde loomiseni nagu Lätis ja Leedus (Smilov, 2009, p. 75).

4. Korruptsiooni ennetamine teiste avalike asutuste poolt. Korruptsiooni ennetamine on keeruline, vastutusrikas ja sageli ei jõua üks asutus sellega toime tulla ning seetõttu on mõned muud avalikud asutused võtnud endale kohustuse tegeleda korruptsiooni ennetamisega.

Näiteks omavad avaliku teenistuse komisjonid olulist rolli kindlustamaks teadmistepõhist ja professionaalset avalikku teenistust ja selle kaitsmist poliitilise mõjuvõimu eest, pakkudes avalikule teenistusele eetikale ja moraalsele tuginevaid koolitusi või kogudes ametiisikute kohta peetavaid varade deklaratsioone ja neid kontrollides. Sellised asutused asuvad Türgis, Eestis (Rahandusministeeriumis riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond) ja Austrias. Mõnes riigis on eraldi üksused huvide konflikti ennetamiseks, eetika ja terviklikkuse tagamiseks avalikus sektoris või parlamendis, nagu näiteks USAs, Rumeenias, Leedus ja Suurbritannias. (OECD, 2013, pp. 14, 41-42) Sageli selliseid asutusi ei kutsuta ACAdeks, aga neil on oluline roll korruptsioonivastaste meetmete rakendamisel (UNDP, 2011, p. 13). Kui erinevate asutuste vahel on ülesanded ära jaotatud, peab see toimuma koordineeritult, et soovitud tulemus soodustaks korruptsiooni efektiivset vähendamist (OECD, 2013, p. 25).

ACAde peamised rollid ja olemus on koondatud Lisas 1 ja 2.

Maaailmas asutatud korruptsioonivastastest asutustest on 30-40 loodud Hong Kongi asutuse *Independent Commission Against Corruption* (ICAC) mudeli järgi (USAID, 2006, p. 16). Hong Kong on suutnud luua stabiilse ja tugeva keskse korruptsioonivastase üksuse (Meagher, 2005, p. 69), kuid sellise mudeli järgimisel tuleb arvestada, et eduks on vajalikud nii ressursid kui ka poliitiline tasakaal ühiskonnas, vastasel juhul on ootused suuremad kui tulemused, mis võib kaasa tuua soovitud vastupidise tulemuse (Johnston, 2010, p. 24). Hong Kongis loodi iseseisev korruptsioonivastane asutus ICAC 1974. aastal, sest senine 26 aastat politseis asunud korruptsioonivastane üksus ei toonud oma tegevusega soovitud muutust (Quah, 2000, pp. 104-105). Hong Kongis asutatud ICACit on sageli peetud riigi edukuse oluliseks teguriks, kus korruptsiooni käes vaevlev ühiskond muutus üheks puhtamaks tänu uurimise, ennetuse ja harimise edule (Kerusauskaite, 2018, p. 105). ICAC jaguneb kolmeks osakonnaks: menetlusosakond uurib korruptsioonikuritegusid avalikus ja erasektoris; preventsiooniosakond hindab praktikaid ja protseduure valitsussektoris ja avalikes asutustes ning pakub ettevõtjatele korruptsiooni ennetusnõu; kommunikatsiooniosakond harib ühiskonda korruptsiooni pahest ning kaasab avalikkust korruptsioonivastase tegevuse

toetamise (Klitgaard, 1988, pp. 107-115; ICAC, 2019). ICAC ennetustegevus puudutab muuhulgas valitsusasutuste töökorralduses korrupsiooni esinemise võimaluste tuvastamist, riskide maandamiseks soovitude jagamist ja hilisemat hindamist kasutuselevõetud muudatuste efektiivsusest (Manion, 2004, p. 204). Selleks, et ICAC tegevus oleks suurendatud uurimisvõimekuse juures läbipaistev ja aruandekohustuslik, moodustati 4 erinevatest ekspertidest koosnevat nõuandvat komiteed (Klitgaard, 1988, pp. 107-115; ICAC, 2019). Suure eelarvega asutusena, 1974. aastal 2 miljonit, 1982. aastal juba 14 miljonit ja 2015. aastal 1351 töötaja juures 126,8 miljonit US dollarit, muutus ICAC võimsaks korrupsiooni tõkestajaks (Klitgaard, 1988, pp. 115-120; Quah, 2017a, pp. 33-34). Et veelgi võimendada oma ennetustegevuse ulatust ja korrupsioonivastase tegevuse teadusliku uurimise taset, asutas ICAC 2009. aastal Korrupsioonivastaste uuringute keskuse, et pakkuda vahendeid uuringute läbiviimiseks ja analüüsiks teemadel, mis aitavad korrupsiooni vähendada (CACS, 2019). Hoolimata sellest, et mitmes riigis on iseseisva ACA loomist saatnud ebaedu, soovitatakse ACA asutamist Hong Kongi näitel (Quah, 2017a, pp. 3-4).

ACA võimekust saavad mõjutada nii väline keskkond kui asutuse seesmised protsessid ja otsused. Järgnevalt esitletakse ära olulisemaid tegureid, mis mõjutavad ACA efektiivset tegevust.

Korrupsiooni ei saa vähendada ainult spetsiaalsete korrupsioonivastaste asutuste abil (Mungiu-Pippidi, 2013, p. 53), vaid edu saavutamiseks peab sellesse panustama kogu terviklikkuse eest seisev avalik sektor, meedia ja kodanikuühiskond (OECD, 2013, p. 15; Chêne, 2012, p. 1; Doig, et al., 2006, p. 163). ACA ei saa ravida või asendada halba valitsetust ega ole võimeline kiirete muutuste toomiseks süstemaatilise korrupsiooniga vaevlevas riigis (USAID, 2006, p. 7; De Sousa, 2010, p. 6). Näib, et ACA toimetab edukalt seal, kus seadused, protseduurid, kohtud ja finantsüsteemid toimivad (USAID, 2006, p. 8). ACA tegevust saadab edu kui valitseb õigusriik (Mungiu-Pippidi, 2011, pp. 51-52), esineb toetav õiguslik keskkond, mis peavad võimaldama nii ACA-l oma ülesandeid täieulatuslikult täita korrupsioonikuritegude uurimisel kui ka riiklikku süüdistamist ja kohtupidamist teostada (Chêne, 2012, p. 1; Kerusauskaite, 2018, pp. 108-109; Transparency International, 2017, p. 6). Suuremat edu aitab ACA saavutada kui see on osa laiaulatuslikust korrupsioonivastasest strateegiast (Meagher, 2005, pp. 85-88; Makowski, 2016, pp. 71-72; USAID, 2006, p. 8; Huther & Shah, 2000, p. 12; Chêne, 2012, pp. 5-6), kus on veel teisi asutusi oluliste funktsioonidega (USAID, 2006, p. 8).

ACA efektiivsust mõjutavad poliitiline tahe ja toetus (Chêne, 2012, p. 1; Mungiu-Pippidi, 2011, pp. 51-52; Doig, 1995, p. 160; Quah, 2017a, p. 3; European Commission, 2017a, p. 16) ja iseseisvus, sest asutus peab olema kaitstud igasuguse poliitilise sekkumise eest (OECD, 2013, p. 12; Makowski, 2016, p. 72; USAID, 2006, pp. 8-14), kusjuures iseseisvus ei tähenda aruandekohustuse puudumist, vaid peegeldab võimekust iseseisvalt ilma poliitilise surveta oma missiooni ellu viia (De Sousa, 2010, pp. 13-14). Kui poliitiline eliit tahab tõepoolest korrupsiooni vähendada, siis peaks demonstreerima pühendumust, järgima vastavat elustiili ning toetama põhimõtet, et igaüks, kes on korruptiivse teo toime pannud, peaks saama karistada (Quah, 2000, p. 107; 2017b, p. 282). ACA tegevusteks vajalik iseseisvus on mõjutatav valitsuse või poliitikute poolt hetkel, mil uuritakse poliitilist korrupsiooni (Transparency International, 2017, p. 5). Samuti võib pingeid tekkida ACA ja poliitika vahel kui oodatakse teatud prioriteetidega tegelemist (De Sousa, 2010, pp. 13-14) ja kui ACA keeldub poliitilises mängus osalemast, võib valitsus kärpida selle võimu, vahetada juhti, vähendada eelarvet ja iseseisvust (Kuris, 2015, pp. 130-131), vähendada vastutusala või suurendada asutuse aruandekohustust tasemeni, mis takistab efektiivselt toimida (De Sousa, 2010, pp. 13-14; Kuris, 2015, p. 131). Kuris (2014, p. 3) leidis 8 demokraatliku riigi (Botswana, Horvaatia, Ghana, Indoneesia, Läti, Leedu, Mauritius ja Sloveenia) ACA tegevust uurides, et mitmed asutused on pidanud tundma poliitilise eliidi vastuseisu. ACA on efektiivne vaid siis, kui see vastab rahvuslikule ootusele ja omab laia koalitsiooni toetust (Heilbrunn, 2004, p. 2; Batory, 2012, p. 639). Korrupsiooniga võidelda on kallid ja vaevalised ning valitsus peab lisaks ACA jaoks vajaliku eelarve tagamiseks selgitama riigis toimuva korrupsiooni põhjused ja soovutama vajalikke meetmeid põhjustega tegelemiseks (Quah, 2015, pp. 13-15; 2017b, pp. 282-285).

ACA jaoks on määrav vastutusala konkreetsus, mille tagavad seaduslik alus ja määratletud ülesanded, võimu ulatus, aruandlusega seotud kohustused, reeglid asutuse eelarve heakskiitmiseks ja selge peab olema, kus täpselt asutus valitsussektoris asetseb (kas ACA asub täidesaatva võimu süsteemis või allüksus paikneb täidesaatva asutuse sees), kellele allub, kas otse riigipeale, peaministrile või parlamendile (Transparency International Georgia, 2014, pp. 14-15; UNDP, 2011, p. 16; Makowski, 2016, p. 67; OECD, 2013, p. 13; Recanatini, 2011, p. 565). Asutuse eemaldamisega täidesaatvast võimust vähendatakse poliitilise eliidi mõju asutuse tööle (OECD 2008, p. 27; Pope, 2000, p. 96). Selleks, et tagada vajalik iseseisvus õiguskaitseasutuse sees toimetavale korrupsioonivastasele üksusele ja, et menetlused ei saaks kõrvaliste mõjude tõttu mõjutatud või kompromiteeritud, tuleks tagada üksuse iseseisvus, kohaldades üksusele erinev alluvus võrreldes tavalise olukorraga, tavalisest erinev juhi kohale

määramise tingimus ning üksuses töötavad inimesed annaksid menetlustest aru vaid vastavale prokurörile (OECD, 2013, p. 28). ACAdel peab olema võimalus sihtmärke valida, koos kohustusega õigustada tehtud valikuid. Tuleb otsustada, kas volituste hulgas on ka erasektorit puudutav korrupsioonivastane tegevus, millega kaasneva töömahu lisandumisel peab hindama olemasoleva ressursi võimalusi ja potentsiaalset lisanduvat töökoormust (USAID, 2006, p. 8), et see ei saaks saatuslikuks (Kuris, 2015, p. 127). Vajadusel tuleb piirata tegevusulatust nii, et tegutsetakse vaid suurte korrupsioonijuhtumite lahendamiseks (OECD, 2013, p. 15). ACAde suur vastutusala ja kaasnevad õigused võivad tekitada ebakindlust õiguse pahatahtlikku ärakasutamise ja võimekuse ühte asutusse koondumise osas, kuid suuremate õiguste andmisega kaasneb ka suurem kontroll, mis maandab väärkäitumise riski (De Sousa, 2010, pp. 15-16). Riikides, kus ACAsid on mitu, võib tekkida vastutuse osas segadus, kannatatakse tavaliselt nõrga koordineerimise all, võib kaasneda avalike vahendite ebamõistlikku kasutamist ja tekkida võib ebaterve konkurents (Chêne, 2012, p. 7).

Oluliseks peetakse läbipaistvaid protseduure asutuse juhi määramisel ja vabastamisel, et minimeerida ühe poliitilise erakonna või isiku poolt asutuse juhi vabastamist omal algatusel (Transparency International Georgia, 2014, pp. 14-15; UNDP 2011, p. 16; OECD 2008, p. 27; OECD, 2013, p. 30; Transparency International, 2017, p. 6). Asutuse juhi määramine ametisse kahe parlamendi ametiaja pikkuseks perioodiks peaks välistama poliitilise mõjutamise valimiseelsel perioodil (OECD 2008, p. 30; Pope, 2000, p. 97). ACAde edukust mõjutab asutuse struktuur, selle lihtsus ja mitme ülesande täitmiseks vajalik allüksuste sidusus (Hsieh, 2017, pp. 7-8). Korrupsioonivastased asutused vajavad piisaval hulgal spetsiaalsete teadmiste ja oskustega inimesi (OECD, 2013, p. 15; Quah, 2017a, p. 37; USAID, 2006, p. 5; Council Of Europe, 1997). Värbamine ja spetsialiseerumine toob võimaluse leida avalike konkursside kaudu parimaid töötajad õiguskaitseasutustest ja teistest valdkondadest (De Sousa, 2010, p. 15). Adekvaatne rahastus, tõhusad vahendid ja koolitus peab olema tagatud ACAle, et see saaks efektiivselt tegutseda (OECD, 2013, p. 15; Menochal, et al., 2015, p. 64; Chêne, 2012, pp. 5-6; Doig, et al., 2006, p. 163). Suur eelarve ei tähenda veel tugevat ACAt ja eelarve peab olema sõltuvuses missiooniga (USAID, 2006. p. 8) ning finantseerimine jätkusuutlik (De Sousa, 2010, pp. 17-18). ACAd peaksid saama maksta töötajatele head töötasu, kuna tööga on seotud võimu kasutamine, turva- ja korrupsioonirisk ning kõrged eetilised nõudmised (De Speville, 2010, p. 54; Kuris, 2015, p. 129). Mida laiem on ACA volituste ring, seda suurem on vajadus finantsilisele iseseisvusele, sest kui ACA ülesanne on poliitilise korrupsiooni uurimine ja erakondade rahastamise kontroll, siis poliitiliselt on võimalik ACA eelarvet asuda kärpima või sellega ähvardada (Transparency International Georgia, 2014, pp. 14-15; UNDP,

2011, p. 16; OECD, 2008, p. 26). ACA võib sattuda olukorda, kus valitsejate poolt seotakse eelarve töötulemustega, mis võib viia rahanappuse ja ACA ebaeduni (Transparency International, 2017, p. 5)

Lisaks eriteadmistele vajavad ACAd piisavalt uurimisvõimekust ja vahendeid tõendite kogumiseks ning keskastmejuhtide toetust (Rose-Ackerman & Palifka, 2016, p. 394) selleks, et need asutused ei peaks tegelema kuritegude uurimisega, mis ei käi kokku nende missiooniga, nn majanduskuritegude või organiseeritud kuritegevuse menetlemine (OECD, 2013, p. 12; Kuris, 2015, p. 127; Doig, et al., 2006, p. 163; Quah, 2017b, p. 283). Asutuse strateegia annab võimaluse koondada informatsiooni ja jälitusteavet korrupsiooni kohta (Meagher, 2005, p. 72). ACA peab olema võimeline professionaalselt uurima kõiki korrupsiooniga seotud kaebuseid ja kuritegusid hoolimata toimepanija staatusest, positsioonist, poliitilisest kuuluvusest ja keerukusest (Transparency International, 2017, p. 6; Quah, 2017b, p. 286) ning selleks peab olema seaduslik õigus läbi viia varjatud jälgimist, pealtkuulamist, salajasi operatsioone, pääseda juurde pangakontodele ja andmebaasidele, arestida pangakontosid ning kaitsta tunnistajaid (OECD, 2013, p. 15; Chêne, 2012, p. 1; Pope & Vogl, 2000, p. 6). ACA edu korrupsioonikuritegude uurimisel näitavad menetletud kriminaalasjades esitatud süüdistuste ja süüdimõistmiste määrad (Quah, 2015, p. 10). ACAd peaksid arendama enda monitoorimise ja hindamise meetmeid, et eksamineerida ja parandada enda tulemusi, avalikku vastutust ja toetust (OECD, 2013, p. 15). Mitmed ACAd on oma missiooni seadnud korrupsiooni vähendamisele ja väärtushoiakute muutmisele, mida on väga raske mõõta. Tulemuste mõõtmine on asjakohane kui eesmärgid on konkreetsetel määratletud ja vastav andmestik on olemas asutuse tulemuste kohta. (USAID, 2006, p. 14) Asutuse ja isikkoosseisu juhtimine (Transparency International, 2017, p. 6) ning sisekontroll peavad olema asutuse enda korraldada, mille raames hoolitsetakse selle eest, et seaduste järgimine ja inimõigused oleksid tagatud (OECD, 2013, p. 15; Transparency International Georgia, 2014, p. 4; Quah, 2000, p. 112; Kuris, 2015, p. 134). Mida rohkem on asutusel volitusi, seda suuremat rõhku peab panema asutuse kontrollimisele. Aruandekohustus võib seisneda regulaarsete raportite esitamises valitsusele, presidendile või parlamendile ja avalikkuse regulaarset teavitamises asutuse tegevustest. (Quah, 2015, p. 11; Kuris, 2014, p. 3; Quah, 2000, p. 112; Doig, et al., 2005, p. 4) Multifunktsionaalse asutuse korral tuleks kaaluda välise järelevalve ja nõuande mehhanismi loomist, mille liikmeteks oleksid erinevate valdkondade esindajad (OECD, 2008, pp. 26-27; Pope, 2000, pp. 98-100; Transparency International, 2017, p. 5).

Asutus üksi ei suuda korrupsiooniga võidelda, mistõttu on edu saavutamiseks tähtis koostöö ja informatsiooni vahetamine asutuse, tsiviilühiskonna ja erasektori vahel (OECD, 2013, p. 15; Kuris, 2014, p. 3; Transparency International, 2017, p. 5; Chêne, 2012, p. 1; Rose-Ackerman & Palifka, 2016, p. 528). ACA on osa kontrollsüsteemist ja peab oma teadmisi teiste avalike asutustega jagama (De Sousa, 2010, p. 14). Kui riik toetub mitme korrupsioonivastase asutuse tööle, siis reeglina on asutustevaheline koostöö puudulik, tegevuste koordineerimine toimub vaevaliselt ning konkureeritakse personali pärast (Quah, 2017a, pp. 3-4). Rahvusvahelisest koostööst osa saamine ja võrgustikes, nt EPAC/ EACN, kaasa tegemine on oluline parima praktika vahetamise võimaluseks, kontaktide leidmiseks ja koostöö arendamiseks (OECD, 2013, p. 34).

Avalik arvamus võib olla võimas tööriist edendamaks ACA tööd, luues usaldusliku sideme kodanike, riigiasutuste, meedia, tsiviilühiskonna ja rahvusvaheliste tegijatega, et parandada teema mõistmist (Quah, 2015, p. 7; Kuris, 2014, p. 3; De Sousa, 2010, pp. 13-14; Heilbrunn, 2004, p. 2; Byrne, et al., 2010, p. 3, 23; OECD, 2008, pp. 26-27; Scott, 2017, pp. 233-235). ACA suutmatuse menetleda poliitikutega seotud kriminaalasju vähendab avalikkuse usaldust asutuse tegevusse, mis omakorda väljendub kuriteo avalduste esitamise vähesuses (Transparency International, 2017, p. 6). ACAd ei ole kommunikatsiooni efektiivselt kasutanud, samas meedia ja avalik arvamus on riigis kultuuri normide mõjutaja ning normide muutmiseks kaasneb võimalus muuta korruptiivset käitumist (Byrne, et al., 2010, p. 40).

Uuringute läbiviimine aitab tekitada empiirilist teadmist korrupsiooni põhjustest, olemusest, toimimisest ja tagajärgedest eesmärgiga saavutada parem kontroll korrupsiooni üle ennetavate ja menetluslike meetmetega. Uuringud võivad hõlmata korrupsioonivastaste algatuste monitoorimist ja hindamist, andmepankade loomist (nt paljastatud või avaldatud korrupsiooni teateid, kohtumenetlusi, kuriteo statistika, hoiakute ja suhtumiste uuringuid), massandmete analüüsimist. Tulemusi kasutatakse teadlikkuse tõstmisel koolituste käigus, muudatuste ettepanekutes seaduseelnõudes või poliitikas. (De Sousa, 2010, pp. 16-17)

Korrupsiooni ennetamine vajab korrupsiooniriskiga valdkondades kompleksset analüüsi ja reforme, milles osalisi on mitu ja seetõttu oleks ratsionaalne luua riigis üks spetsiaalne korrupsioonivastane asutus, mille ülesandeks on koordineerida avalike asutuste ennetustegevust korrupsiooni valdkonnas, olla reformide eestvedajaks ja järgida muutuste elluviimist (Transparency International Georgia, 2014, pp. 21-22). ACA peamine panus oleks tekitada sünergia, lahendada koordineerimise probleemid erinevate asutuste vahel ja koondada vajalik teave (USAID, 2006, p. 5). ACAd tegelevad ennetuse, harimise ja teavitustegevusega

keskmisel tasemel ja tulemuseks on ühiskonna vähene teadlikkus. Mistõttu ACA peab enam harima avalikkust, teavitades korruptsiooni negatiivsest mõjust, omama kasutajasõbralikku vihjete esitamise süsteemi, mis annab võimaluse korruptsioonist teatada ning mobiliseerima nende toetust korruptsioonivastastes tegevustes. (Transparency International, 2017, pp. 5-6) Eeltoodud ACA tegevusele mõju avaldavad faktoreid on koondatud tabelis 4.

Tabel 4. ACA tegevuse mõjutajad (Quah, 2015; European Commission, 2017a; autori koostatud)

ACA tegevuse mõjurid	
Asutuse välised mõjutajad	Asutuse sisesed mõjutajad
<ul style="list-style-type: none"> • hea valitsemiskultuur • poliitiline tahe ja toetus • poliitiline ärakasutamine • iseseisvus ja õiguslik staatus • asutuse volitused • asutuse juhi määramine • õiguslik ruum ja institutsiooni keskkond • spetsialiseerumine • korruptsioonivastane strateegia • finantsiline ja inimressurs • jätkusuutlik asutuse finantsplaan • ennetuse, harimise ja väliste tegevuste ressursid • avastamise ja uurimise funktsioonid • korruptsiooni kuritegude eest vastutusele võtmine ja karistuste määramine • avalik toetus asutuse tegevuse kohta • koostöö teiste asutustega ja informatsiooni vahetamine • aruandekohustus, vastutus ja järelevalve • ACA monitoorimise ja hindamise meetmed • juhtimise mõjutamine • väärtuste muutumine ühiskonnas • riigi territooriumi ja rahvaarvu suurus 	<ul style="list-style-type: none"> • iseseisvus ja õiguslik staatus • läbimõeldud struktuur • spetsialiseerumine • piisav finants palgakuludeks, operatiiv-, ennetus-, uurimistegevuseks, teadlikkuse tõstmiseks, majanduskuludeks, koolitusteks • vakantsete kohtade täitmine • kõrged eetilised nõuded töötajatel • koostöö teiste asutustega ja informatsiooni vahetamine • aruandekohustus, vastutus ja järelevalve • ACA enda monitoorimise ja hindamise meetmed • asutuse töö kuvamine avalikkusele • sisemised skandaalid ja kehv juhtimine • juhi aususel põhinev eeskuju • keskastmejuhtide toetus • mahukate teist liiki kuritegude menetlemine ja korruptsioonikuritegude menetlemiselt tähelepanu vähendamine

ACA loomine võiks tekitada mitu eelist: a) Spetsialiseerumise eelis- uuringute läbiviimine ja korruptsiooniga võitlus oleks koondunud ühte asutusse, kus professionaalsete teadmistega inimesed saavad tegeleda konkreetset korruptsioonilase temaatikaga; b) Komplekssete meetmete elluviimise koordineerimise eelis- korruptsiooni ennetus vajab mitme asutuse koostööd, mistõttu on soovitatav sellise koostöö arendamiseks luua ühine plaan või strateegia, mis vajab juhtiva rolli võtvat kesket asutust; c) Senisest teistsuguse lähenemise eelis- olemasolevate asutuste ebaedu võitluses korruptsiooniga. See probleem on akuutne riikides, kus olemasolevad asutused, sh õiguskaitseasutused ei ole suutelised korruptsiooniga võitlema ja on teinekord selle probleemi küüsis ka ise. (Transparency International Georgia, 2014, p. 7) Iseseisva korruptsioonivastase asutuse loomine võib pakkuda tõhusaid vahendeid edendamaks ausust avalikus sektoris, riigi sissetuleku ja kulutuste kaitsel ning avaliku teenistuse eetika väljatöötamisel (Doig, 1995, p. 163). Selliseid eesmärke saab täita järk-järgult ja pikema aja

jooksul ning ACA saaks olla muutuste katalüsaatoriks, mis aitab kaasa hea valitsemistava tekkimisele (Doig, 1995, p. 163). ACA olemasolu ega loomist ei tohiks vaadata kui ainsat võimalust. Ühe asutuse mudeli rakendamisega ei saa viia kõiki korrupsioonivastaseid ülesandeid ühte asutusse, see ei oleks kooskõlas demokraatlike põhimõtetega. Küll aga võimaldab see viia olulised võtmefunktsioonid ühe katuse alla, mis loob võimsa asutuse korrupsioonivastaseks võitluseks, mille oluliseks rolliks jääb alati aktiivne suhtlus teiste asutustega. (USAID, 2006, pp. 19-21)

Meagher (2002, p. 3) on seisukohal, et enne kui asuda otsustama, millist muutust on riigis vaja teha, tuleb hinnata olemasolevate asutuste panust korrupsioonivastases tegevuses ning alles seejärel mõelda, kas on otstarbekam olemasolevatel võimekust tõsta ja püüda lahendada seniseid probleeme, või luua uus asutus, mis võtaks koordineeriva rolli ning millele tagatakse seaduslikud volitused, eelarve, ressursid, vastutusala ja konkreetsed ülesannetega. ACAt luues tuleb hoolikalt läbi mõelda selle tegevuse ulatus ja eesmärk, kuna tänapäeval on korrupsioon väga laialt defineeritud, siis ei ole võimalik ühel asutusel selle probleemiga terves ulatuses tegeleda (Makowski, 2016, p. 72). Lisaks peab arvestama kohalikku poliitilist, kultuurilist, sotsiaalset, ajaloolist ja majanduslikku olukorda, seaduste raamistikku ning institutsionaalselt keskkonda (Chêne, 2012, p. 2; OECD, 2013, p. 42). Ressursid on valitsusel alati piiratud ja oma osa vajavad tervishoid, haridus, riigikaitse jne. See on valitsuse otsustada, kuhu võitlus korrupsiooniga prioriteetide nimekirjas jääb ja kui oluline see on riigi terviklikkust silmas pidades (De Speville, 2010, p. 65). Kolme funktsiooni (kuritegude ennetamine, teadlikkuse tõstmine ja uurimine) ühte asutusse viimine ICAC mudeli näitel on ratsionaalne valik (De Speville, 2010, pp. 63-64). Samas de Sousa (2010, pp. 19-20) hindab varasemate ACA loomisega seotud kogemuste põhjal, et ei ole ühest lahendust, vaid on erinevate meetmete segu, ning ei ole kiireid lahendusi, vaid paremuse poole on viinud pikaajagsed ja tõsised õppeprotsessid. Gans-Morse jt (2018, p 183) nendivad, et ACAde efektiivsuse hindamiseks tuleks veel täiendavaid uuringuid läbi viia.

Alternatiivseks lahenduseks on erinevate valitsusasutuste loomine, mis on omakorda kaasa toonud mitmeid probleeme, kus asutustel on segased missioonid, on raske tulemusi hinnata jms (Meagher, 2005, p. 69). Riigid nagu Mongoolia, Kolumbia, Lõuna-Aafrika, Bulgaaria, Saksamaa (Chêne, 2012, p. 6), Soome, Taani ja Uus-Meremaa on valinud teise tee ja tugevdavad olemasolevaid asutusi, spetsiaalset ACAt loomata (Quah, 2015, p. 15; OECD, 2013, p. 42). Kui aga riigis kasutatakse mitme asutuse võimalusi, siis ühe võimsa asutuse roll ja ülesanded peavad jagunema mitme asutuse vahel, millega tekkiv risk on küll poliitiliselt

madalam, kuid ülalpidamiskulud on suuremad ja samuti on keeruline koordineeritud tegevus (USAID, 2006, pp. 19-21). Klitgaard & Light (2005, p. 32) on avalike asutuste analüüsil jõudnud järeldusele, et asutused, mis omavad sama või sarnast eesmärki, peaksid olema liidetud ühte suuremasse üksusesse, mis toetab koostööd, saavutab juhtimises ökonoomika ja pakub vastutustundlikkust poliitilisele juhtkonnale.

Kokkuvõtvalt saab välja tuua, et korruptsiooni ennetamiseks ja tõkestamiseks on maailmas asutatud mitmesuguseid institutsioone ja reeglistikke, milleni on jõutud kas rahvusvaheliste organisatsioonide nõudmiste, riigisiseste skandaalide või korruptsiooni ulatusliku leviku tagajärjel. Kõige tõhusamad korruptsiooni tõkestajad on korruptsioonivastased asutused, mis kujundavad valdkonna poliitikat, analüüsivad informatsiooni, ennetavad kuritegevust, koolitavad ja teavitavad avalikkust ning viivad läbi kohtueelset uurimist. Hoolimata korruptsioonivastase asutuse headest tulemustest üksikutes väikeriikides nagu Hong Kong ja Singapur, ei ole kohalikku olustikku ja probleemistikku arvestamata ülekantud asutuse mudelid hakanud soovitud tulemust paljudes riikides andma. Korruptsioonivastaste asutuste edukaks toimimiseks on vajalikud kindlad tingimused, mis tagavad vastava raamistiku iseseisvuseks, seaduslikuks tegevuseks, autonoomiaks tegevuste ja juhtimise läbiviimisel, kasutada olevaks eelarveks, personali valikuks, koolitamiseks, sisemise terviklikkuse hoidmiseks, põhifunktsioonide ja koordineerivate ülesannete täitmiseks ning avalikkuse teadlikkuse tõstmiseks. Mainitud tingimused on otseselt seotud riigis valitseva poliitilise kultuuri ja tahtega korruptsiooni vähendada. Rahvusvahelised konventsioonid on riikidele andnud võimaluse ja suunise ise otsustada, millise mudeli järgi riigis korruptsiooni ennetust ja õiguskaitsemeetmetega tõkestamist korraldatakse. Parima tulemuse ja valiku tegemisel tuleks riigil hinnata seniseid kasutatud meetmeid ja asutuste jõupingutuste tulemusi ning leida enda jaoks konkreetne strateegia korruptsiooni kontrollimiseks, mille peamiseks tugisambaks on kas üks või mitu korruptsioonivastast asutust.

2. KORRUPTSIOONIVASTASE TEGEVUSE VÕIMEKUSE TÕSTMISE ANALÜÜS

Magistritöö teise peatüki esimeses alapeatükis kirjeldatakse uurimismetoodikat, andmekogumis- ja analüüsimeetodeid ja valimeid. Teises alapeatükis kirjeldatakse võrdlevat dokumendianalüüsi. Kolmandas alapeatükis analüüsitakse ekspertintervjuusid toetudes püstitatud uurimisküsimustele. Neljandas alapeatükis tuuakse välja uuringuga kogutud teadmiste ning teoreetiliste lähtekohtade analüüs ning viiendas alapeatükis tehakse järeldusi ja ettepanekuid korruptsioonivastase tegevuse parendamiseks.

2.1. Metoodika ja valim

Antud magistritöö alapeatükis selgitatakse uuringu metoodikat ja valimit. Magistritöö on kvalitatiivne empiiriline uuring, mille läbiviimiseks kasutatakse geneerilist induktiivset uurimisstrateegiat (*generic inductive approach*) (Liu, 2016, pp. 129-130), mille puhul autor otsib erinevatest andmetest teatud mustreid ja seaduspärasusi. Protsess on tsükliline, mille jooksul keskendutakse juhtumite ja teemade tõlgendamisele ning vajadusel liigutakse andmete analüüsi etapist tagasi nende kogumise etappi (Liu, 2016, p. 130). Andmekogumismeetodina kasutatakse dokumendianalüüsi ning poolstruktureeritud intervjuusid, mille abil soovitakse jõuda uurimisküsimuste vastusteni (tabel 5).

Tabel 5. Magistritöö uurimisprobleem, uurimisküsimused ja andmekogumismeetodid (autori koostatud)

Uurimisprobleem	Uurimisküsimused	Uurimismeetod
Kuidas tõsta Eesti korruptsioonivastase tegevuse võimekust peamiste korruptsioonivastaste asutuste näitel?	1. Kuidas toimib asutuste ja organisatsioonide vaheline rollide ja tegevuste jaotus korruptsiooni vähendamisel?	1.1 Teooria analüüs 1.2 Dokumendi analüüs 1.3 Ekspertintervjuu
	2. Millised on peamised probleemkohad korruptsioonivastase asutuse edukal toimimisel asutuse väliseid ja sisemisi ohte arvestades?	2.1 Teooria analüüs 2.2 Ekspertintervjuu
	3. Kuidas toimib asutustevaheline koostöö korruptsiooni vähendamisel?	3.1 Teooria analüüs 3.2 Ekspertintervjuu
	4. Millised muudatused ja arendused on vajalikud tulemuslikumaks korruptsiooni vähendamiseks?	4.1 Teooria analüüs 4.2 Dokumendi analüüs 4.3 Ekspertintervjuu

Käesoleva uuringu raames töötab autor läbi ulatusliku andmestiku, kujundab sellest analüüsiva kokkuvõtte ning loob seosed uuringu eesmärgi ja mainitud kokkuvõttes sisalduvate järelduste vahel. Selliselt tagatakse seoste jälgitavus ja luuakse uuringuga kogutud materjali pinnalt

raamistik magistritöö eesmärgi saavutamiseks (Thomas, 2006, pp. 237-238). Seega leiab autor, et geneeriline induktiivne lähenemisviis on sobiv uuringu läbiviimiseks.

Dokumendianalüüs on süstemaatiline protseduur hindamaks dokumente, mille eeliseks on dokumentide ülevaatlikkus ja sõltumatus läbiviidavast uuringust (Bowen, 2009, pp. 27-31). Kvalitatiivses uuringus on dokumendianalüüsist saadav ülevaade toetavaks materjaliks teistele meetoditele (Flick, 2009, p. 255), näiteks intervjuude läbiviimisele. Dokumendianalüüsi puhul tuleb arvestada, et dokumendid võivad olla kasutamispriiranguga (Flick, 2009, p. 259), kättesaamatud või detailivaesed (Bowen, 2009, p. 31). Uuringu eesmärgi saavutamiseks on dokumendianalüüs sobiv, kuna korruptsioonivastase tegevusega seotud asutused on erinevad ning nende tegevuste ulatuse ja rolli võrdlemine aitab kaasa parima lahenduseni jõudmisel.

Dokumendianalüüs põhineb eesmärgistatud valimil, mille juures on otsustavaks soov võrrelda Eestit kahe lähinaabri Läti ja Leedu, Eestist nii territooriumilt kui rahvaarvult oluliselt suuremate ja korruptsioonivastasesse tegevusse palju panustanud Poola ja Austria ning lisaks ka Hong Kongi praktikaga, kus viimane osutus valituks tänu erakordse edu saavutamisele korruptsiooni maandamisel viimase poole sajandi jooksul. Analüüsiti Eesti, Läti, Leedu, Poola, Austria ja Hong Kongi korruptsioonivastast tegevust reguleerivaid õigusakte, strateegiaid, programme, OECD, EL ja TI hinnanguid, soovitusi ning korruptsioonivastaste asutuste poolt koostatud tegevuse ülevaateid. Dokumendianalüüsiks allikate otsinguil võis jääda kättesaamatuks osa dokumentidest, millele internetis otsingud tulemusi ei andnud. Analüüsil kasutati 53 avalikku allikat (Lisad 4-6). Analüüsil keskenduti eelkõige ACAde ja õiguskaitsefunktsiooni omavate korruptsioonivastaste asutuste kohta andmete kogumisele ja analüüsile, tähelepanu said ka riikliku korruptsioonivastase strateegia või programmi koordineerija rollid ja tegevused. Antud magistritöös ei kajastata neid asutusi, mis oma vastutusala piires ennetavate meetmete rakendamise või kontrollfunktsioonidega tegelevad.

Teise andmekogumismeetodina kasutatakse poolstruktureeritud ekspertintervjuusid. Poolstruktureeritud intervjuu annab võimaluse intervjuu käigus varasemalt koostatud küsimusi täpsustada või esitada lisaküsimusi, mis on intervjuu jätkamiseks ja parema tulemuse saavutamiseks vajalikud (DiCicco-Bloom & Crabtree, 2006, p. 315). Ekspertintervjuu juures ei ole oluline niivõrd ekspert ise, kuivõrd tema teadmised, kogemused ja oskused konkreetsel tegevusalal (Flick, 2009, pp. 165). Nii välisriikide kui Eesti ekspertide poolstruktureeritud intervjuude valimi valikul on lähtutud (Teddlie & Yu, 2007, pp. 80-81) eesmärgistatud valimist, kus on määravaks spetsialistide töökogemusel, teadmistel ning isiklikel kogemustel tuginevate hinnangute kogumine. Intervjueeritavad valiti korruptsioonivastase ennetuse,

teadlikkuse tõstmise või süütegude avastamise valdkonnaga kokkupuudet ja seeläbi olulist teavet omavate esindajate seast. Intervjueeritavate ekspertide hulka kuuluvad korrupsioonivastaste asutuste esindajad Lätist, Leedust, Austriast, Poolast, Hong Kongist ning Eesti esindajad erinevatest asutustest. Ekspertide töökogemus või kokkupuude korrupsiooni vähendamisega varieerub 4-27 aasta vahel (tabel 6).

Tabel 6. Intervjueeritud eksperdid (autori koostatud)

Intervjueeritav	Kood	Asutus	Ametikoht	Valdkonnaga kokkupuude	Intervjuu kestus (h)
Remo Perli	E1	Politsei-ja Piirivalveamet	Vanemkriminaal-ametnik	4a	1:04
Riho Tamm	E2	Politsei-ja Piirivalveamet	talituse juht	8a	1:25
Meelis Ratasapp	E3	Kaitsepolitseiamet	büroo juht	5a	1:08
Airi Mikli	E4	Riigikontroll	nõunik	14a	2:27
Raivo Küt	E5	Siseministeerium	asekantsler	20a	1:02
Kätlin-Chris Kruusmaa	E6	Justiitsministeerium	nõunik	7a	1:06
Laura Feldmanis	E7	Prokuratuur	riigiprokurör	14a	0:52
Katri Raik	E8	Riigikogu erikomisjon	komisjoni esimees	5a	1:15
Heiki Sibul	E9	ERKJ / Ametniku Eetika Nõukogu	komisjoni liige/ komisjoni esimees	25a	1:09
Steven-Hristo Evestus	E10	MTÜ Korrupsioonivaba Eesti	juhatuse liige	14a	1:43
Küll Taro	E11	Õiguskantsleribüroo	osakonna juhataja	17a	1:09
Jekabs Straume	LV1	KNAB	direktor	20a	1:04
Zydrunas Bartkus	LT1	STT	direktor	21a	1:39
Andreas Wieselthaler	AU1	BAK	direktor	10a	1:19
Grzegorz Ociczek	PL1	CBA	asedirektor	27a	1:15
Lawrence Chung	HK1	ICAC	allüksuse juht	22a	1:55
Allen Leung	HK2	ICAC	juhtivametnik	11a	
Man Chan	HK3	ICAC	vanemametnik	6a	

Ekspertintervjuu küsimused on koostatud uurimisküsimustest lähtuvalt. Kõikidele ekspertidele koostati ühesugune küsimustik, välisriikide esindajatele tõlgiti küsimused inglise keelde. Ekspertidele esitati intervjuerimise käigus vastavalt vajadusele poolstruktureeritud intervjuu võimalusi arvestades täiendavaid küsimusi.

Intervjuu viidi iga eksperdiga läbi individuaalselt, va Hong Kongi esindajatega, kes soovisid erinevate ekspertteadmiste tõttu intervjuu anda koos. Ekspertidele saadeti intervjuu eelselt tutvumiseks küsimused, et nad saaksid ette valmistuda. Kõik intervjueritavad andsid loa intervjuu lindistamiseks, mida tehti diktofoniga Olympos. Intervjuude transkribeerimiseks kasutati veebipõhist kõnetuvastuse programmi ja tulemus kontrolliti üle magistritöö autori poolt. Intervjuud toimusid ajavahemikul 12.02.-16.03.2020, neist 14 vahetult kohtudes ning 2 rakenduse Skype vahendusel. Seega läbiviidud 16 intervjuu käigus intervjueriti kokku 18 eksperti. Intervjuude pikkus varieerus viiekümne kahest minutist kuni kahe tunni ja kahekümne seitsme minutini. Intervjueritavad nõustusid nimelise tsiteerimisega. Transkribeeritud intervjuude analüüsiks kasutati programmi MS Excel.

2.2. Dokumendianalüüsi tulemused

Käesolevas magistritöö alapeatükis kaardistatakse dokumendianalüüsiga korruptsioonivastase tegevusega seotud asutuste ülesanded ning pööratakse tähelepanu nii Eesti kui ka valimriikides tegutsevate korruptsioonivastaste asutuste pädevusele. Dokumendianalüüsil koostas magistritöö autor 6 kategooriat, mis on toodud tabelis 7.

Tabel 7. Dokumendianalüüsil kujunenud kategooriad (autori koostatud)

Kategooria 1	Süütegude avastamine, menetlemine ja tõkestamine
Kategooria 2	Ennetamine ja teadlikkuse tõstmine
Kategooria 3	Teiste korruptsioonivastase strateegia koordineerimisega seotud asutuste rollid ja tegevused
Kategooria 4	Strateegiale või õiguskaitsele korruptsioonivastasele asutusele toeks olevate institutsioonide rollid ja tegevused
Kategooria 5	Korruptsiooniohtlikud sektorid ja valdkonnad
Kategooria 6	Soovitused võimekuse kasvatamiseks ja korruptsiooni vähendamiseks

Dokumendianalüüsis keskenduti mitme eesmärgiga ACAde ja Eesti õiguskaitseliste korruptsioonivastaste asutuste/üksuste (edaspidi alapeatükis ühise nimetajaga- asutus) rollile ja tegevusele ning riikliku korruptsioonivastase programmi või strateegia koordineerivat ülesannet täitvate asutuste tegevusele. Teiste asutuste rollid ja tegevused said teisejärgulist tähelepanu eelkõige magistritöö fookuse tõttu.

Tabel 8. Kategooria „Süütegude avastamine, menetlemine ja tõkestamine“ ja koodid (autori koostatud)

Kategooria 1 Süütegude avastamine, menetlemine ja tõkestamine	Korruptsioonikuritegude uurimine avalikus sektoris (LT1, LT5, LV1, LV6, LV5, LV7, LV9, AT2, AT7)
	Korruptsioonikuritegude uurimine avalikus ja erasektoris (E6, E14, E10, E7, E19, E5, PL1, PL7, HK5, HK1)
	Välisriikides toimunud altkäemaksukuritegude uurimine (LT6, E4, PL5, AT2, HK10, LV8, LT7)
	Haldusmenetluse läbiviimine (LV1, LV6, LV7, LV10)
	Väärtegude menetlemine (E2, E11, E4)
	Jälitustoimingute läbiviimine (E6, E11, LT1, E4, LV1, LV6, PL3, AT14, HK1)
	Teabe kogumine, töötlemine ja analüüs (E11, E24, E7, E19, E8, LT8, HK3, E6, LT1, LT5, E4, LV1, LV6, PL1, HK5, HK1, HK11)
	Erakondade finantsnõuete täitmise kontroll (LV1, LV6, LV10)
	Ametnike deklaratsioonide kontroll (LV1, LV6, LV2, PL4, PL7)
	Korruptsiooniriskide analüüs (LT8, LT1, LT2, LT5, LV7, LV8, PL7)
	Koostöö erinevate asutustega (E14, E24, E11, E7, E19, E21, E23, E1, LT8, LT1, LT5, LT7, LV1, LV7, LV2, PL6, AT2, AT7, HK1)

Kategooria 1 juures vaadatakse valimriikide puhul vaid mitme eesmärgiga ACAde ja Eesti õiguskaitseliste funktsioonidega korruptsioonivastaste asutuste rolle ja tegevusi. Õiguskaitseliste funktsioonidega korruptsioonivastaste asutuse hulka loeb autor Eestis tegutseva PPA koosseisus oleva korruptsioonikuritegude büroo ning Eesti julgeolekuasutusena käsitletava Kaitsepolitsei ameti, mille üheks tegevusvaldkonnaks on samuti korruptsiooni tõkestamine. Iseseisvad mitme eesmärgiga korruptsioonivastased

asutused on loodud seaduse alusel: Lätis KNAB, Leedus STT, Poolas CBA, Austrias BAK, Hong Kongis ICAC. BAKil, KNABil, STTel ja KAPOl on vaid avaliku sektori korrupsiooni menetlemise õigus. Lisaks avaliku sektori korrupsiooniuurimisele menetlevad KOKB, CBA ja ICAC erasektori korrupsioonikuritegusid. Kõik seitse üksust on pädevad menetlema välisriikide korrupsioonijuhtumeid, kui oma riigi kodanikud on pakkunud välisriigi ametiisikule altkäemaksu. Korrupsiooniväärtegude menetlemise õigus on vaid Eesti asutustel. Tõendite kogumiseks on kõigil seitsmel üksusel õigus viia läbi erinevaid jälitustoiminguid. Üksused, välja arvatud BAK, pööravad tähelepanu erineva teabe kogumisele, töötlemisele ja analüüsile, mis aitab kaasa korrupsiooniriskide tuvastamisele ja kuritegude ärahoidmisele. Vaid KNAB ülesannete hulgas on poliitiliste erakondade finantsnõuete täitmise kontroll ja menetluste läbiviimine. KNAB ja CBA kontrollivad ametiisikute esitatud deklaratsioonide tõepärasust, et ennetada huvide konflikti. Selleks, et korrupsioonist oleks teadmine veelgi parem viivad STT, KNAB ja CBA läbi korrupsiooniriskide analüüse erinevates valdkondades ja sektorites. Tõendite kogumiseks, praktika ja kogemuste vahetamiseks teevad kõik seitse asutust erinevate siseriiklike ja välisriikide asutustega koostööd.

Kokkuvõttes saab öelda, et mitme eesmärgiga ACAd ja õiguskaitseliste funktsioonidega KOKB ja KAPO kuritegude tõkestamise ja menetlemise õigused on valdavas osas sarnased. Olulisemad erisused on vastutusalas, kus KOKB, CBA ja ICAC omavad õigust menetleda nii avalikus kui erasektoris aset leidnud korrupsiooni ning korrupsiooniriskide analüüsi ulatuses, kus STT, KNAB ja CBA teevad seda suuremas mahus ja efektiivsemalt.

Tabel 9. Kategooria „Ennetamine ja teadlikkuse tõstmine“ ja koodid (autori koostatud)

Kategooria 2 Ennetamine ja teadlikkuse tõstmine	Riikliku korrupsioonivastase programmi väljatöötamine, rakendamise koordineerimine ja järelevalve teostamine (LT1, LT4, LT5, LT7, LT8, LT9, HK1)
	Ennetamise ja tõkestamise meetodika väljatöötamine (LT5, LT7, LV1, LV6, LV5, LV7, LV10, PL3, PL6, AT2, AT8, AT7, HK5, HK1, HK11)
	Organisatsioonide hindamine ja meetmete soovitamine (LT5, LV1, LV2, LV5, LV10, AT7, HK5, HK1, HK2; E7, E19, E8, E7, PL3)
	Koolituste läbiviimine (E7, E8, E3, E5, LT2, LT5, LT6, LT7, LV1, LV6, LV5, LV10, LV8, PL3, PL5, PL7, AT3, AT7, HK1, HK11)
	Õigusloomes korrupsioonivastase hinnangu andmine (LT8, LT2, LT5, LV1, LV6, LV7, LV2, LV10)
	Analüütiline korrupsioonivastane luure ja teavitus (LT5)
	Uuringute läbiviimine (LT7, LT5, LV1, LV6, AT7, HK1, HK11)
	Ametisse astuva isiku kohta teabe kogumine ja pakkumine (LT5, LT7, LT8)
	Korrupsiooniennetuse võrgustiku loomine (AT7)
	Avalikkuse teadlikkuse tõstmine (E7, E19, LT1, LV1, LV6, PL6, AT7, HK5, HK1, HK11)
	Ennetusprojektide läbiviimine (E7, E9, AT7, LT5, LV2, PL7, AT7, HK1, HK11)
	Kriminaalstatistika pidamine (HK1, HK2, AT7, PL7, LV10, LT5, E19, E8, E7)
	Kodanikuühiskonna ja erasektori kaasamine (LT4, LT7, LV2, LV7, AT3, AT7, HK1, HK2, HK11)

Selle kategooria juures vaadatakse sarnaselt eelmisega seitsme asutuse rolle ja tegevusi. Hong Kongis tegutsev ICAC on oma olemuselt riigi korrupsioonivastase strateegia kandja ja eraldi strateegiat riigis ei ole. Korrupsioonivastase programmi väljatöötamise kohustus lasub BAKil, CBAI, KNABil, STTel. Lisaks tuleb KNABil ja STTel koordineerida korrupsioonivastase programmi rakendamist ja STT ülesandeks on korrupsioonivastase programmi rakendamise üle järelevalve teostamine. Eesti kahel mainitud asutusel selliseid ülesandeid seoses strateegiaga ei ole. Kõik välisriikide asutused tegelevad korrupsiooni ennetamise ja tõkestamise metoodika väljatöötamisega. Sellega seonduvalt soovivad STT ja BAK meetmete rakendamise vastutust delegeerida avalikele asutustele, mida BAK omakorda püüab edasi viia avalikus sektoris vastavushaldussüsteemi ehk compliance juhtimise rakendamise kaudu. Organisatsioonide ja asutuste korrupsiooni maandavate meetmete hindamise ja paremaks toimimiseks soovitude andmisega tegelevad STT, KNAB, BAK ja ICAC. KOKB, KAPO ja CBA annavad läbiviidud menetlustele tuginedes soovitusi asutustele ohtude maandamiseks ja meetmete kasutuselevõtuks. Teadlikkuse tõstmiseks viivad kõik seitse asutust erinevatele valdkondade esindajatele läbi koolitusi. BAK ja KNAB koolitavad lisaks koolitajaid, kes saaksid korrupsioonialast teavet omakorda koolituste käigus jagada. KNAB ja STT on kohustatud läbi vaatama seaduseelnõud, muudatusettepanekud ja õigusaktid, et anda hinnang seadusloomega kaasneda võivale korruptiivsele mõjule. STT omab õigust läbi viia laiapõhjalist analüütilist korrupsioonivastast luuret, mis on andnud volituse pääseda juurde riigis kasutatavate andmebaaside andmetele ning läbiviidud analüüsitulemustest teavitatakse vastavaid ameteid ja juhte, et korrupsiooniriskide maandamisega tõhusamalt tegeleda. Selleks, et teadlikkus korrupsioonist oleks suurem nii asutusel endal kui avalikkusel viivad STT, KNAB, BAK ja ICAC läbi erinevaid uuringuid, mis aitavad selgitada korrupsiooni olemust ja ulatust erinevates valdkondades. Selleks, et ICAC arusaam ja teadmine oleks suurem korrupsiooniga seotud probleemidest, ulatusest ja arengutest on loodud asutuse juurde eraldi Korrupsioonivastaste uuringute ja rahvusvaheline koolituskeskus, mis aitab nii rahvusvahelisel tasandil teadmisi vahetada kui ka uuringute läbiviimisesse panustada. Ühe ennetava meetmena viib STT läbi avalikku sektorisse tööle kandideerivate inimeste kohta taustakontrolli ja teavitab tulemustest päringu edastanud asutuste juhti. BAK ülesanne on strateegia eestvedamise juures korrupsiooniennetuse võrgustiku loomine. KOKB, STT, KNAB, CBA, BAK ja ICAC tegelevad erinevaid meetmeid kasutades avalikkuse teadlikkuse tõstmisega, selgitades korrupsiooniga kaasnevaid ohte. Korrupsioonialase teadlikkuse suurendamiseks kasutab ICAC õppematerjalide jagamiseks sotsiaalvõrgustikke, YouTube, kodulehti ja telekanaleid. Selleks, et ennetavad tegevused

oleksid veelgi mõjusamad viivad KOKB, STT, KNAB, CBA, BAK ja ICAC läbi ennetusprojekte, mis on suunatud noorte teadlikkuse tõstmisele või erinevate õppekeskkondade loomise kaudu teadmise jagamisele. Kõik seitse asutust peavad tegevuse kohta statistikat ning avaldavad tegevusülevaateid, mis on avalikkusele kättesaadavad. Kodanikuühiskonna ja erasektori kaasamisega tegelevad STT, KNAB, BAK ja ICAC.

Kokkuvõttes saab öelda, et Eesti asutused panustavad oluliselt vähem ennetustegevusse ja teadlikkuse tõstmisse kui teised riigid. Samuti erinevad Eesti üksused teistest panustamise poolest korruptsioonivastase strateegiasse, kuna teised on strateegia või programmi väljatöötamise, koordineerimise ja rakendamisel määrava tähtsusega. Korruptsiooniriskide vähendamisele lähenevad riigid sarnaselt avalikkuse teadlikkuse tõstmise, samuti kooliõpilaste teadlikkuse tõstmise ja koolituste läbiviimise kaudu. Suure ressursiga asutusele omaselt jõuab ICAC teistest enam ja on loonud teadmise kasvatamiseks vastava keskuse ning kasutab sõnumi edastamiseks erinevaid lahendusi.

Tabel 10. Kategooria „Teiste korruptsioonivastase strateegia koordineerimisega seotud asutuste rollid ja tegevused“ ja koodid (autori koostatud)

Kategooria 3 Teiste korruptsioonivastase strateegia koordineerimisega seotud asutuste rollid ja tegevused	Riikliku korruptsioonivastase programmi väljatöötamine, rakendamise koordineerimine ja järelevalve teostamine (E2, E21, E23, E1, E5, LT4, LT8, LT9)
	Korruptsiooniennetuse võrgustiku loomine ja koostöö arendamine (E1, E3, E4, E21, E23)
	Kuriteoennetuse koordineerimine ja rakenduspraktika kujundamine (E3, E21, E23)
	Seaduste, eelnõude analüüs ja nõuetele vastavuse kontroll (E21, E23)
	Avalikkuse teadlikkuse tõstmine (E1, E2, E3, E8, E21)
	Uuringute läbiviimine (E1, E5, E21, E23)
	Tegevusanalüüside läbiviimine ning kriminaalstatistika analüüs (E21, E23)
	Koolituste läbiviimine (E3, E5, LT7)
	Ennetusprojektide läbiviimine (E9)
	Korruptsiooni ennetamiseks rahaliste vahendite eraldamine (LT8)
Riigikogule õigusaktide muutmiseks soovitude andmine (LT8)	

Dokumendianalüüsil pöörati lisaks tähelepanu riiklike korruptsioonivastase strateegia või programmi koordineerivatele asutustele ning selle käigus selgus, et korruptsioonivastase strateegia või programmi koordineerimisest võtavad aktiivselt osa vaid Eesti ja Leedu valitsusasutused. Teistel riikidel sarnast praktikat ei täheldatud. Eestis vastutab Justiitsministeerium riikliku korruptsioonivastase programmi väljatöötamise, rakendamise koordineerimise ja järelevalve teostamise eest. Samuti lasub ministeeriumil kohustus luua ja arendada korruptsiooniennetuse võrgustikku, mis aitaks ühiselt strateegias märgitud tegevusi ellu viia, kaasates ka kodanikuühiskonda ja erasektorit. Justiitsministeeriumi ülesandeks on kuriteoennetuse koordineerimine ja rakenduspraktika kujundamine ja seda erinevates valdkondades, mitte ainult korruptsiooniga seonduvalt. Ministeerium peab läbi viima seaduste

ja eelnõude analüüsimist ning nõuetele vastavuse kontrolli. Eestis nähakse ühe võimalusena korruptsiooni vähendamisel avalikkuse teadlikkuse tõstmist ja lisaks peetakse oluliseks sel teemal kooliõpilaste harimist. Korruptsiooniga seotud pahedest tuleb ministeeriumil teavitada avalikkust, viia läbi sarnaselt Leedu Justiitsministeeriumile koolitusi teadlikkuse tõstmiseks, kasutades selleks erinevaid ennetusprojekte. Ministeerium korraldab uuringute läbiviimist Eestis, teeb teiste asutustega koostööd ning viib läbi tegevus- ja kriminaalstatistikaanalüüse. Leedu justiitsministeerium osaleb koos STTga riikliku korruptsioonivastase programmi rakendamise koordineerimisel ning valitsus tegeleb koos STTga korruptsioonivastase programmi väljatöötamise, elluviimise rakendamise ja järelevalve teostamisega.

Kokkuvõtvalt saab välja tuua, et Eesti ja Leedu justiitsministeeriumid on seotud korruptsioonivastase strateegia koostamise, koordineerimise ja rakendamisküsimustega. Eestis vastutab Justiitsministeerium selle eest üksi, Leedus toimub see koos STTga. Justiitsministeeriumil on Eestis väga suur roll paljude ülesannetega korruptsiooni ennetamisel ja teadlikkuse tõstmisel.

Tabel 11. Kategooria „Strateegiale või õiguskaitsele korruptsioonivastasele asutusele toeks olevate institutsioonide rollid ja tegevused“ ja koodid (autori koostatud)

Kategooria 4 Strateegiale või õiguskaitsele korruptsioonivastasele asutusele toeks olevate institutsioonide rollid ja tegevused	Korruptsioonivastaste tegevuste analüüsimine ja hindamine (E9)
	Justiitsministrile poliitikavalikute kohta ettepanekute esitamine (E9)
	Korruptsiooniriskide hindamine (LV2)
	Soovituste andmine (LV2, HK1)
	Koostöö erinevate asutustega (LV2)
	Strateegia tegevuste heakskiit ja monitoorimine (PL8)
	Korruptsioonivastaste meetmete rakendamise koordineerimine (AT9)
	Korruptsioonivastaste meetmete väljatöötamine (AT3)
	Asutuse tööplaanide, isikkoosseisu, administratiivse poliitika hindamine (HK1)
	Menetluste järelevalve (HK1)
	Avaliku sektori tegevuspraktika ja protseduuride hindamine (HK1)
	Hinnangute monitoorimine (HK1)

Dokumendianalüüsil pidas autor oluliseks pöörata tähelepanu korruptsioonivastasele strateegiale või mitme eesmärgiga ACAle toeks olevate sõltumatute ja erinevatest valdkondadest pärit ekspertidest koosnevate nõuandvate institutsioonide rollidele ja tegevustele. Riigiti on mainitud kooslused erinevad ning loodud eri eesmärkidel. Eestis võiks selliseks lugeda Korruptsiooniennetuse nõukogu, mille peamiseks ülesandeks on korruptsioonivastase tegevuse analüüsimine, hindamine ning justiitsministrile poliitikavalikute kohta ettepanekute esitamine, olgugi et õiguskaitsele üksusega seotus puudub. Lätis on KNAB juures kaks nõuandvat asutusevälist institutsiooni: Avalik nõuandev kogu, mis tegeleb tuvastatud korruptsiooniriskide hindamise ja soovituste andmisega ning Väline nõuandepaneel, kus arutatakse välisriikide esinduste esindajatega erinevaid tegevusi. Poolas on loodud korruptsioonivastase strateegia heakskiitmiseks ja monitoorimiseks

Ministeeriumiteülene kogu. Austrias on asutatud Koordineeriv kogu, mille rolliks on teadlikustada riigiülest korrupsiooniprobleemi, koordineerida korrupsioonivastaste meetmete rakendamist ja väljatöötamist. Kõige enam pööratakse ACA tegevuse mõjule tähelepanu Hong Kongis, kus ICAC juures on koguni 4 nõuandvat komiteed, millel igal oma ülesanne. Nii näiteks on Nõuandva komitee ülesandeks hinnata asutuse tööplaane, isikkoosseisu ja administratiivset poliitikat. ICAC juures asuv Operatsioonide järelevalve komitee teeb menetluste üle järelevalvet ning esitab soovitusi tegevuste parendamiseks. Ennetuskomitee hindab avaliku sektori tegevuspraktikat ja protseduure ning teeb soovitusi ICACile kontrollide läbiviimiseks. Elanike nõuande komitee annab avalikkuse harimisel ja toetuse võitmiseks soovitusi, hindab avalikkusega suhtlemise praktikat, monitoorib ühiskonna arvamust ICAC suhtes ja hindab avalikkuse hoiakut korrupsiooni suhtes. Kuna riigi strateegiline korrupsioonivastane tegevus on koondunud ICACis, siis nelja nõuandva komitee järelevalve funktsioonid tasakaalustavad riske ja aitavad hoida ära võimalikke kuritarvitusi.

Kokkuvõttes saab öelda, et asutuste õiguste suurenemisel on kasutatud riskide maandamiseks ja nõuandmiseks järelevalve või nõuandvaid kogusid, kuhu kuuluvad erinevate valdkondade esindajad. Eestis õiguskaitseasutustel sellist nõuandvat institutsiooni ei ole.

Tabel 12. Kategooria „Korrupsiooniohtlikud sektorid ja valdkonnad“ ja koodid (autori koostatud)

Kategooria 5 Korrupsiooniohtlikud sektorid ja valdkonnad	Avalik sektor (E1, LT2, LT4, LT9, LV7, HK1)
	Infrastruktuuri arendamine (E1, PL6)
	Riigihanked (E1, E3, E5, LT2, LT4, LT5, LT9, LV7, LV10, PL6, HK1)
	Tervishoiusektor (E1, LT2, LT3, LT4, LT9, LV7, LV10, PL4, PL6, HK1)
	Ehitussektor (LT2, LT4, LV7, LV10, HK1)
	Kohalikud omavalitsused (E1, LT5, LV7, LV10)
	Poliitika (E1, E3, E5, LT4, LV7)
	EL vahendite jagamine (E1, LV7, LV10, PL6)
	Energiasektor (E1, PL6)
	Sport (PL6)
	Kohtu- ja õiguskaitseüsteem (E1, LT2, LT4, LV7, LV10, HK1)
	Keskonnakaitse sektor (PL6)
	Erasektor (LT4, AT5, HK1)
	Riigikaitse sektor (PL6)
	Riigi julgeolekut ohustav korrupsioon (E1)

Korrupsiooniohtlike sektorite ja valdkondade esiletoomisest lähtus autor tutvunud kirjandusest ning siinkohal tuuakse välja riikide probleemkohad, millega kuritegude uurimisel ja ennetustegevuses tuleks asutustel ja organisatsioonidel tegeleda. Eestis, Lätis, Leedus ja Hong Kongis nähakse korrupsiooniriske avalikus sektoris üldisemalt. Poolas ja Eestis on täheldanud korrupsioonirisikide esinemist infrastruktuuride arendamisel. Riigihangete valdkonnas ja tervishoiusektoris on korrupsioonirisikide olemasolu esile toodud Eesti, Läti, Leedu, Poola ja Hong Kongi kohta. Hong Kongi, Leedu ja Läti kohta on märgitud, et korrupsioonile aldis on

ehitussektor. Kolme Balti riigi kohalikes omavalitsustes ja poliitikas peetakse korrupsioonitaset kõrgeks, mistõttu neis toimuvat tuleb monitoorida ning ennetavaid meetmeid kasutada. Leedu, Austria ja Hong Kongi kohta on toodud korrupsiooni vähendamise vajadus erasektoris. Austria kohta on andmed puudulikud, sest analüüsitud dokumentides riskide kaardistamist ei ole mainitud.

Kokkuvõtvalt saab väita, et tervishoiusektoris, riigihangetel, avalikus sektoris esineb korrupsioonirisk enamikus võrreldud riikides. Kohalikes omavalitsustes, poliitikas ja ehitussektoris on probleem eelkõige Balti riikides.

Tabel 13. Kategooria „Soovitused võimekuse kasvatamiseks ja korrupsiooni vähendamiseks“ ja koodid (autori koostatud)

Kategooria 6 Soovitused võimekuse kasvatamiseks ja korrupsiooni vähendamiseks	Arendada uurimisvõimekust (E1, LT4, LT3, LT5, LV2, LV5, LV7)
	Tõhustada erasektori korrupsiooni uurimist (E3)
	Vältida korrupsioonivastaste asutustevahelist volituste kattumist (PL4)
	Parandada siseriiklikku ja rahvusvahelist koostööd (E1, E8, E7, PL6)
	Tõhustada välisriikides toimunud altkäemaksukuritegude uurimist (E4, LV7, PL5)
	Võtta kasutusele riskijuhtimise ja riskianalüüsi meetodika (AT7)
	Suurendada ressursse (E3, E4, LV2, LV10, LV9)
	Tugevdada analüüsivõimekust (E1, LT5, LV7)
	Tõhustada korrupsiooniohu analüüsitulemusest teavitamist valitsusele ja pädevatele ametnikele (LT1)
	Lobireeglite seadustamine (E1, E3, E5)
	Lobitegevuse läbipaistvamaks muutmine (LT2, LT4)
	Väärkäitumise teavitamise kaitse (E3, LT7, LT4, LT2, LV9, PL9)

Dokumendianalüüsil tuuakse välja soovitused ja vajadused, mida riigid peaksid ACAde ja õiguskaitseliste korrupsioonivastaste asutuste juures parandama või millele tähelepanu pöörama. Balti riikide kohta on soovitatud, et tuleks arendada ja tõhustada uurimisvõimekust, et tagada korrupsioonikuritegude avastamine. Eesti ja Läti kohta on rõhutatud, et võimekuse kasvatamiseks on vaja suurendada ressursi, seda nii eelarve kui isikkoosseisu vaatest. Eesti kohta tõstetakse esile, et kui avalikus sektoris on korrupsiooni uurimine saanud rohkem tähelepanu, siis erasektoris on korrupsiooni uuritud vähe. Eesti ja Poola kohta on välja toodud, et siseriiklikult ja rahvusvaheliselt peaksid õiguskaitsealased asutused tegema rohkem koostööd. Välisriikides aset leida võivate altkäemaksukuritegude uurimise tõhustamisega tuleb tegeleda Eestis, Lätis ja Poolas. BAK on juba asunud rakendama riskijuhtimise ja riskianalüüsi kasutuselevõttu, mis aitab tuvastada asutuste haavatavaid kohti ning tegeleda riskide maandamisega. Poola peab jälgima, et korrupsioonivastast tegevust tuvastavate erinevate asutuste volitused ei kattuks. Eesti, Läti ja Leedu suhtes on avaldatud, et vajalik on õiguskaitselistes asutustes analüüsivõime tugevdamine, kus Leedu on võimekuse suurendamiseks loonud analüütilise korrupsioonivastase luure, et tuvastada riigis võimalikke korrupsiooniriske ja neid parimal moel maandada. Sellistest korrupsioonirisikide tuvastamistest tekkivat teadmist kavatseb ja on juba STT ka jaganud valitsuse ja pädevatele

ametnikele, et viimased saaksid tuvastatud riskide maandamiseks vastu võtta olulisi juhtimisülesandeid. Hong Kongi kohta läbivaadatud materjalides muudatuste kohta tähelepanekuid ei leitud. Korruptsiooniriskide maandamisel on materjalides märgitud lobireeglite ja väärkäitumise teavitamise kaitse vajadust. Väärkäitumise teavitamise kaitse olulisus seaduse tasemel on esile toodud Balti riikides, neist vaid Eestis ei ole seadusega seda reguleeritud. Lätis ja Leedus kehtiv regulatsioon vajaks täiendamist ja vilepuhujad senisest paremat kaitset.

Seega saab väita, et ACAde ja õiguskaitseliste korruptsioonivastaste asutuste kohta esitatud võimekuse parendamissetepanekute kohaselt tuleb Balti riikide asutustel arendada uurimis- ja analüüsivõimekust. Suurema analüüsivõimekuse juures tekiks võimalus riskide kaardistamiseks ja vastavatele sektoritele soovitude tegemiseks, et ennetavalt ebaausat käitumist ära hoida. Eesti ja Läti vajaksid suuremaid ressursse. Tähelepanu tuleks pöörata välisriikides aset leida võivate altkäemaksujuhtumite menetlemisele.

Analüüsitud dokumentidest ei leitud asutuste või riikide kohta täiendavaid tähelepanekuid olukorra parendamiseks või muutmiseks, mis ei tähenda, et valitud riigid ei tegele erinevate probleemide lahendamise ja korruptsiooniriskide maandamisega.

Dokumendianalüüsist saab teha järelduse, et valimriikides tegelevad korruptsioonikuritegude avastamise, menetlemise ja tõkestamisega selleks loodud spetsiaalsed korruptsioonivastased üksused. Üksustel on riigiti erinevad volitused, võimalused ja vastutus. Välisriikide asutused on riiklike korruptsioonivastaste strateegiate või programmide ettevalmistajad ning omavad selle edukuse tagamisel olulist rolli. Kõik ACAd ja õiguskaitsealised asutused tegelevad ennetamise ja teadlikkuse tõstmisega, seda küll erinevas mahus ja ulatuses. Lisaks on riikides ka politseiüksused, mis samuti teatud liiki korruptsioonijuhtumeid menetlevad, va Hong Kongis, kus kõik korruptsioonijuhtumid lahendatakse ühes asutuses (ICACis). Korruptsioonivastase strateegia ja tegevusplaani eestvedamisel on Eestil teiste riikidega võrreldes erinev seisund, sest sellise ülesande eest vastutab Justiitsministeerium, kus muuhulgas viiakse läbi sarnaseid tegevusi nagu teiste riikide ACAdes ennetuse, teadlikkuse tõstmise ja koordineerimisküsimustes. Enamikul riikidest on olemas strateegiale või ACAle toeks mõni nõuandev institutsioon. Kõige põhjalikumalt tegeletakse sellega Hong Kongis, kus ICAC juures on 4 erinevat kogu, et tagada parimate teadmiste ja meetmete kasutamine. Seaduse muudatuste osas on võimalik välja tuua ettepanekud lobiseaduse kehtestamiseks ja väärkäitumise teavitamise kaitse reguleerimiseks. Riigiti on küll korruptsiooniriskid erinevad, kuid sarnased riskid asuvad riigihangetel, avalikus sektoris, tervishoiu- ja ehitussektoris.

Riigid püüavad sarnaselt vähendada ühiskonnas korruptsiooni suhtes sallivust, suurendada korruptsiooniennetust ja läbipaistvust, kaasates kodanikuühiskonda ja erasektorit. Oluliseks peetakse uuringute läbiviimise vajalikkust ja eetika arendamist. Balti riigid ja Poola vajaksid suuremaid ressursse ennetuse läbiviimiseks. Valimriikides nähakse vajalikkust avalikuse teadlikkuse tõstmiseks, sh kooliõpilaste hulgas. Koolituste läbiviimine kõikides valimriikides on oodatud tegevus ning tulemuse suurendamiseks on kasutusele võetud erinevad meetodid, nt Hong Kongis meediakanalite kasutamine ja vastava koolituskeskuse loomine. Õiguskaitseliste korruptsioonivastaste asutuste võimekuse kasvatamiseks on välja toodud Balti riikide kohta vajadus arendada uurimis- ja analüüsivõimekust. STT arendab korruptsiooniriskide analüüsi läbiviimist avalikus sektoris, millega tuuakse esile probleemkohad, mida vastutavad asutused ennetavate meetmetega saavad maandada. Eestis tuleks seadustada lobireeglid ja reguleerida väärkäitumise teavitajate kaitse.

2.3. Ekspertintervjuude tulemused

Antud magistritöö alapeatükis tuuakse välja ekspertintervjuude tulemused. Intervjuude eesmärgiks on saada vastus neljale uurimisküsimusele. Selleks viidi läbi kuusteist intervjuud kaheksateistkümne eksperdiga. Intervjuud annavad teavet korruptsioonivastase tegevusega kokkupuutuvate asutuste rollide ja tegevuse jagunemisest, võimalikest probleemkohtadest ja lahendustest. Analüüsil kasutatakse suunatud kodeerimist, lähtudes uurimisküsimustest ja teised teemad jäetakse kõrvale. Koostati kolmteist kategooriat (tabel 14).

Tabel 14. Kategooriad (autori koostatud)

Kategooria 1	ACADE ja õiguskaitseliste ülesannetega korruptsioonivastase üksuse rollid ja tegevused (KNAB, STT, CBA, BAK, ICAC, KOKB, KAPO)
Kategooria 2	Justiitsministeeriumi roll ja tegevused korruptsioonivastase strateegia koordineerimisel
Kategooria 3	Teised asutused, institutsioonid ja nõukogud, kes aitavad kaasa korruptsiooni vähendamisele
Kategooria 4	ACADE ja õiguskaitseliste ülesannetega korruptsioonivastase üksuse efektiivsust mõjutavad välised tegurid
Kategooria 5	ACADE ja õiguskaitseliste ülesannetega korruptsioonivastase üksuse efektiivsust mõjutavad sisesed tegurid
Kategooria 6	Asutustevahelised koostöö vormid
Kategooria 7	Asutuste koostööd mõjutavad tegurid
Kategooria 8	Hinnang koostööle
Kategooria 9	Korruptsiooni ennetamise, teadlikkuse tõstmise ja uurimisega tegeleva üksuse eelised
Kategooria 10	Korruptsiooni ennetamise, teadlikkuse tõstmise ja uurimisega tegeleva üksuse puudused
Kategooria 11	Ettepanekud seaduste või regulatsioonide täiendamiseks
Kategooria 12	Ettepanekud ennetustegevuse ja teadlikkuse tõstmise tõhustamiseks
Kategooria 13	Ettepanekud korruptsiooni ennetamise, teadlikkuse tõstmise ja uurimisega tegeleva üksuse loomiseks

Analüüsis tuuakse tulemused välja uurimisküsimuste järjestuses ja esitatakse ekspertide tsitaate, mis on paremaks eristamiseks märgitud kaldkirjas.

Tabel 15. Kategooria „ACAd ja õiguskaitsete ülesannetega korruptsioonivastase üksuse rollid ja tegevused (KNAB, STT, CBA, BAK, ICAC, KOKB, KAPO)“ koodid (autori koostatud)

Kategooria 1 ACAd ja õiguskaitsete ülesannetega korruptsioonivastase üksuse rollid ja tegevused (KNAB, STT, CBA, BAK, ICAC, KOKB, KAPO)	Analüütiline korruptsioonivastane luure (LT1)
	Andmete analüüs (AT1, E2, E3, LT1, LV1, HK1)
	Compliance kultuuri loomine avalikus sektoris (AT1)
	Deklaratsioonide kontroll (PL1, LV1)
	Ennetustegevus ja teadlikkuse tõstmine (AT1, PL1, E2, E1, E4, E6, E7, E3, E11, LT1, LV1, HK2)
	Info kogumine (PL1, E2, E1, E3, LT1, LV1)
	Jälitustoimingute tegemine (PL1, E2, E3, LT1, LV1)
	Korruptsiooniennetuse võrgustiku koordineerimine (AT1, HK1)
	Korruptsioonivastase strateegia eestvedamine (AT1, PL1, LT1, LV1, HK2)
	Korruptsioonivastaste ennetusmeetmete rakendamise hindamine ja soovitude andmine (AT1, LT1, LV1, HK3, HK1)
	Kuritegude menetlemine (AT1, PL1, E1, E2, E4, E9, E10, E7, E3, E11, E5, E6, E8, LT1, LV1, HK2)
	Menetluste delegeerimine (AT1)
	Parteide rahastamise kontroll (LV1)
	Seadustega kaasnevate korruptsiooniriskide hindamine (LV1, LT1, HK3)
	Uuringute läbiviimine (HK2, HK3)
Väärtegude menetlemine (E2, E3)	

Intervjuueeritavad tõid oma riigi ACA ja õiguskaitsete ülesannetega korruptsioonivastase üksuse rollide ja tegevuste juures esile kuritegude menetlemise, ennetuse ja teadlikkuse tõstmise. BAK, KNAB, STT ja ICAC puhul mainiti korruptsioonivastaste ennetusmeetmete rakendamise hindamist ja soovitude andmist. Eesti, Poola, Läti ja Leedu asutuste juures mainiti info kogumist ja tõendite kogumiseks jälitustoimingute läbiviimist ning BAK, KAPO, KOKB, KNAB, STT, ICAC puhul andmete analüüsi. Korruptsioonivastase strateegiale omaste tegevuste eestvedamisega tegelevad kõik asutused peale KAPO ja KOKBi. Riigiti saavad tähelepanu: analüütiline korruptsioonivastane luure Leedus, compliance kultuuri loomine avalikus sektoris Austrias, deklaratsioonide kontroll Poolas ja Lätis, BAK poolt menetluste delegeerimine politseiasutustele Austrias, KNAB poolt erakondade rahastamise järelevalve Lätis. Seadusloomes aset leidvat korruptsiooniriski hindavad Läti, Leedu ja Hong Kongi asutused, uuringute läbiviimist kajastasid Hong Kongi eksperdid. Väärteguisid menetlevad Eesti õiguskaitseasutused.

„ICAC on ainus spetsiaalne korruptsioonivastane agentuur Hong Kongis ja see tegutseb iseseisvalt. See tähendab, et kogu korruptsioonivastane töö tehakse ICAC poolt. Oleme vastu võtnud kolmepoolse lähenemise, ühendades õiguskaitse, korruptsiooni ennetamise ja teadlikkuse tõstmise.“ (Leung, 2020)

„Me asutasime terviklikkuse eest seisvate korruptsioonivastaste inimeste võrgustiku terves Austria avalikus sektoris. Neid inimesi on kokku ca 150 ja see number suureneb. Need terviklikkuse eest vastutavad ametnikud on vastutavad compliance kultuuri loomise eest nende enda asutustes, kus nad töötavad, nagu näiteks koolid, haiglad, ülikoolid või kus iganes.“ (Wieselthaler, 2020)

Seega saab öelda, et mitme eesmärgiga ACAde ja õiguskaitseliste funktsioonidega KOKB ja KAPO olulisemad rollide erisused on vastutusallas ja tegevuste ulatuses. Välisriikide asutused panustavad oluliselt rohkem ennetusele ja harimisele, mistõttu on need ka strateegia eestvedamise eest vastutavad. Korruptsiooniriskide analüüsi osakaal on STT, KNAB ja ICAC juures suurem ja mõjusam. Avalikus sektoris compliance kultuuri edendamine BAK poolt on tõhus meede riskide maandamisel.

Tabel 16. Kategooria „Justiitsministeeriumi roll ja tegevused korruptsioonivastase strateegia koordineerimisel“ koodid (autori koostatud)

Kategooria 2 Justiitsministeeriumi roll ja tegevused korruptsioonivastase strateegia koordineerimisel	Ennetavate materjalide koostamine (E1, E4, E6, E10, E11)
	Ennetustegevus (E2, E1, E3, E4, E6, E7, E8, E11)
	Korruptsioonivastase tegevuse koordineerimine (E4, E3, E5, E6, E8, E9, LT1)
	Teadlikkuse tõstmine (E1, E4, E6, E7, E11)
	Uuringute läbiviimine (E4, E6)
	Õigusloome arendamine (E3, E4, E6, E8, E9, E10, E11, LV1)

Justiitsministeeriumi rolli ja tegevuste kohta korruptsioonivastase strateegia koordineerimisel toodi intervjuude käigus ennekõike esile õigusloome arendamine ja ennetustegevuse läbiviimine aga ka korruptsioonivastase tegevuse koordineerimine, ennetavate materjalide koostamine, teadlikkuse tõstmine. Vähemal määral mainiti uuringute läbiviimist. Ministeeriumi rolli mainiti kõige enam Eesti, põgusalt Läti ja Leedu ekspertide poolt.

„Korruptsiooni ennetamine on horisontaalne teema, siis tegelikult võiks iga organisatsioon sellega tegeleda /.../ kui ideaalis olekski igas organisatsioonis inimene, kes sellega tegeleb, kelle poole pöörduda, kui probleem on, ja kes teadlikkuse tõstmisega tegeleb, siis meil see ring inimesi, kes tegeleb, oleks palju laiem.“ (Kruusmaa, 2020)

„Kui me räägime organisatsioonilisest võimekusest ja kellestki, kes on pandud korruptsioonivastast tegevust koordineerima, siis vaadates Justiitsministeeriumi struktuuri, ilmselgelt see struktuur ei ole võimeline koordineerima seda tegevust. Puhtfüüsiliselt ei saa olla, kui vaatad inimressurssi või mõtled nende vahendite peale.“ (Mikli, 2020)

Saab öelda, et Eestis on võrreldes teiste riikidega Justiitsministeeriumil oluliselt suurem roll ja vastutus korrupsioonivastase strateegia koordineerimisel koos erinevate ennetuse ja teadlikkust tõstvate meetmete rakendamisega.

Tabel 17. Kategooria „Teised asutused, institutsioonid ja nõukogud, kes aitavad kaasa korrupsiooni vähendamisele“ koodid (autori koostatud)

Kategooria 3 Teised asutused, institutsioonid ja nõukogud, kes aitavad kaasa korrupsiooni vähendamisele	Korrupsioonivaba MTÜ riiklik esindus (E1, E2, E3, E4, E6, E8, E9, E10, E11, PL1)
	Riigikontroll (E1, E2, E3, E4, E6, E8, E9, E10, E11, LV1)
	Riigikogu erikomisjon (E1, E2, E3, E4, E6, E7, E8, E9, E10, E11)
	Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon (E2, E3, E4, E8, E9, E10, E11)
	Ametniku Eetika Nõukogu (E4, E9)
	Riigikantselei (E3, E6, E9, E10)
	Rahandusministeerium (E3, E4, E6, E9, LV1, PL1)
	Sisekaitseakadeemia (E1)
	Õiguskantsleribüroo (E3, E4, E8, E9, E11)
	Prokuratuur (E1, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E11, LT1, AT1, PL1)
	Kohus (E1, E3, E4, E6, E7, E8, E9, E10, E11, LT1, AT1, PL1)
	Siseministeerium (E1, E3, E4, E5, E6, LV1, PL1)
	Justiitsministeerium (LV1, LT1)
	Haridusministeerium (E6)
	Valitsus (LT1)
	Advokaadibürood (E1, E9)
	Korrupsiooniennetuse nõukogu (E4, E5)
	Rahvusvaheliste konventsioonide rakendamine (E3, E4, E6, E10, LV1, LT1, AT1)
	Korrupsiooni nõuande komitee (HK1)
	Operatsioonide järelevalve komitee (HK1)
Korrupsiooni preventsiiooni komitee (HK1)	
Elanike nõuande komitee (HK1)	

Intervjueeritavad toovad teiste asutuste puhul, kes korrupsiooni vähendamisele kaasa aitavad, kõige enam välja Korrupsioonivaba MTÜ esinduse, Riigikontrolli, Prokuratuuri, kohtud. Riigi eripärast tingituna mainitakse Hong Kongi nelja komiteed, mis hindavad ICAC tegevust. Mitme riigi puhul mainitakse rahvusvaheliste konventsioonide survet liikmesriikidele, mis on olnud abiks ennetavate seadusemuudatuste sisseviimisel.

„Ma arvan, et hästi suur roll ennetamisel, on GRECO ja ÜRO korrupsioonivastane konventsioon ja OECD, kes meid hindavad, kus me saame soovitusel, mille pinnalt näiteks saame meie öelda, et te peate neid asju tegema. Et noh, mis ei tähenda, et nad teevad. Aga vähemalt on meil mingi alus öelda, et te peate nende asjadega tegelema.“ (Kruusmaa, 2020)

Seega saab öelda, et horisontaalselt on paljudel asutustel ja institutsioonidel, ennekõike Eestis, ennetustegevuse ja teadlikkuse tõstmisega seotud roll täita. Teistes riikides on selline ülesanne jaotunud kas keskse korrupsioonivastase asutuse kohustuseks või toetavad sellist asutust erinevad komiteed või nõuande kogud. Rahvusvahelised konventsioonid koos rakenduskontrolliga aitavad riikidel ennetavaid meetmeid rakendada.

Tabel 18. Kategooria „ACADE ja õiguskaitsete ülesannetega korruptsioonivastase üksuse efektiivsust mõjutavad välised tegurid“ koodid (autori koostatud)

Kategooria 4 ACADE ja õiguskaitsete ülesannetega korruptsioonivastase üksuse efektiivsust mõjutavad välised tegurid	Ebamõistlikud ootused (E5, E7)
	Kohtuotsused (E1, E5, E6)
	Meedia negatiivne tähelepanu (AT1, PL1, E1, E6, E4, E10, E11)
	Poliitiline mõju (AT1, PL1, E2, E1, E4, E9, E7, E3, E11, E8, LT1, HK1)
	Ressursside vähesus ja vähendamine (AT1, PL1, E9, E3, E5, LT1, LV1)
	Seaduste muutmine (E6, E7, E3, E5, LT1)
	Ühiskonna usaldus (LT1, LV1, HK2, HK3)
	Ühiskonna väärtushinnangud (AT1, E2, E9, E11)

Intervjueeritavad on õiguskaitsete ülesannetega korruptsioonivastase üksuse efektiivsust mõjutavate asutusevälistest faktoritest kõige enam esile toonud poliitilise mõjutamise, millele järgnevad meedia poolt osutatud negatiivne tähelepanu asutuse tegevusele, ressursside vähendamine seoses asutuse nõrgestamise või prioriteetsuse vähendamisest poliitikute poolt. Ekspertid hindavad seaduste muutmist, eelkõige kuritegude uurimise võimekuse vähendamise aspektist nagu jälitustegevuse ulatuse kärpimist kui olulist mõjurit efektiivsusele. Oluliseks on peetud ühiskonna usaldust ja väärtushinnanguid, mis suurendavad toetust ettevõtmistele.

„Alati on ressursid ja vajadus ressursside järele, mida on võimalik väljastpoolt peatada.“

(Wieselthaler, 2020)

„Poliitikute tegevus, mida on aeg-ajalt kuulda olnud, et püütakse meneluste tähtaegu kärpida, püütakse ette võtta mingisuguseid samme, mis sellise latentne kuriteoliigi puhul, nagu seda korruptsioon on, muudavad efektiivse tegevuse peaaegu nagu võimatuks.“ (Tamm, 2020)

„Ressursid, uurimise takistamine, jälitustegevuse mitte lubamine, asutuse tegevuse takistamine.“ (Ratassepp, 2020)

Intervjueeritavate seisukohad efektiivsust mõjutavate asutuse väliste tegurite osas kattusid kõige enam poliitilise mõjutatuse, rahaliste vahendite vähendamise, meedia negatiivse tähelepanu ja seaduste muutmise juures.

Tabel 19. Kategooria „ACADE ja õiguskaitsete ülesannetega korruptsioonivastase üksuse efektiivsust mõjutavad sisesed tegurid“ koodid (autori koostatud)

Kategooria 5 ACADE ja õiguskaitsete ülesannetega korruptsioonivastase üksuse efektiivsust mõjutavad sisesed tegurid	Funktsionaalne struktuur (PL1, HK1)
	Konkureeriv palk (LV1)
	Motiveeriv töökeskkond (AT1, E2, E1, E4, E9, E5, E8, LT1)
	Professionaalsus (AT1, PL1, E4, E3, HK1)
	Sisekontroll (PL1, E4, E10, E5, LT1, LV1, HK1, HK2)
	Töötajate arendamine (E3, E5, HK1, HK3)
	Töötajate ausus (PL1, E1, E7, E5, LV1)
	Töövahenditega varustatus (E2, E5)
	Isikkoosseisu väiksus (AT1, E2)
	Muutlik prioriteetsus (E2, E1, E6, E10, E7, E3, E8)
	Ressursi puudus ja vähendamine (AT1, E1, E2, E6, E7, E11, E5, E8)
	Vähene iseseisvus (E1)

Eksperdid tõid õiguskaitseliste ülesannetega korrupsioonivastase üksuse efektiivsusele positiivselt mõjuvate siseste teguritena välja enim motiveeriva töökeskkonna, compliance süsteemi olemasolu, toimiva sisekontrolli, professionaalsuse, töötajate arendamise ja aususe. Samuti märgiti positiivselt mõjuvatena funktsionaalset struktuuri ja töövahenditega varustatuse tagamist.

„ICAC-il on sisekontroll /.../ Meil on eetikakoodeks, vastavussüsteem ja töötajad, kes teevad koolitust meie personalile, tagamaks, et nad on ausad ja professionaalsed.“ (Leung, 2020)

„Me peame investeerima igasse töötajasse.“ (Straume, 2020)

Intervjueeritavad on valdavalt ühel nõul, et efektiivsusele mõjub negatiivselt muutlik prioriteetsus ja ressursside vähendamine. Lisaks nähti negatiivsena isikkoosseisu väiksust ja vähest iseseisvust.

„Kui lõpetada rahastus, siis lõpeb ka tegevus. Ja rahastamise vähendamine on Politsei-ja Piirivalveameti juhtide pädevuses. /.../ Ma tean soovi /.../, et ühendada korrupsioonikuritegude büroo valdkond näiteks majanduskuritegude valdkonnaga, et nad on ju lähedased. /.../ aga nende kahe valdkonna poolt rünnatav väärtus on tegelikult diametraalselt erinev./.../ Et ma arvan, et korrupsiooni üksus ei peaks niimoodi tuulte käes olema ja aktuaalsetele prioriteetidele tuleb leida teistsuguseid lahendusi, kui noh vaadata, et et just nagu natukene tuli on kustutatud, suurt leeki ei ole, et, siis võime pritsimehed viia ära teisele tulekahju alale ja endale ei anna aru, et see, mis täna jääb lõpuni kustutamata /.../ et see on homme uuesti leek üleval, et see ei ole õige tegevus.“ (Tamm, 2020)

Seega saab öelda, et negatiivselt mõjub üksuse efektiivsusele, kui toimub prioriteetsuse muutus või ressursside vähendamine. Samuti tuleb hoiduda väikesest isikkoosseisust, mis tekitab suurt töökoormust ja võib viia töötajate lahkumiseni. Efektiivsuse vaates on oluline üles ehitada motiveeriv sisekontrollimeetmetega töökeskkond, mille juures on tähtis nii professionaalsus, töötajate arendamine kui ka motiveeriv palk.

Tabel 20. Kategooria „Asutustevahelised koostöö vormid“ koodid (autori koostatud)

Kategooria 6 Asutustevahelised koostöö vormid	Avaliku sektori nõustamine (HK1, HK3)
	Ennetustegevus (E1)
	Koolituste läbiviimine (E1, E4, HK1, LV1)
	Kriminaalajade uurimine (E2, E3, E5, AT1, PL1, LT1, LV1)
	Teabe vahetamine (AT1, PL1, E2, E4, E5, E7, E8, E10, LT1, LV1, HK1)
	Töögruppide tegemine (HK1)
	Võrgustiku tegevus (E4, HK1)
	Õigusloome muutmiseks ettepanekute tegemine (E6, E9)

Intervjuudes tõid eksperdid välja asutustevahelises koostöös enim teabe vahetamise ja kriminaalasjade uurimisega seotud koostöö vormi. Aga samuti esineb koostöö kohti koolituste läbiviimisel, võrgustiku tegevuses ja õigusloome muutmiseks ettepanekute tegemisel.

„Info vahetamine, töögruppide tegemine, ajurünnakute tegemine parima tulemuse saavutamiseks toimib. Proovime politsei ja KNAB vahelist infot rohkem vahetada, eriti erasektoris toimuva kohta.“ (Straume, 2020)

Seega saab öelda, et asutuste vahel toimub koostöö eelkõige kriminaalasjade uurimise ja teabevahetamise käigus aga samuti suheldakse koolituste läbiviimisel.

Tabel 21. Kategooria „Asutuste koostööd mõjutavad tegurid“ koodid (autori koostatud)

Kategooria 7 Asutuste koostööd mõjutavad tegurid	Ebaselge asutuse pädevus (E1, E2, E3, E4, E5, E10, E11, PL1)
	Ebaterve konkurents asutuste vahel (PL1, E2, E1, E5, E8, LV1, LT1)
	Info lekitamise oht (PL1, E7, LV1, LT1)
	Inimestevahelised suhted (AT1, E1, E6, E4, E11, E8)
	Inimeste tahe (E1, E3, E4, E5, E6, E7, LV1, LT1, HK1, HK2, HK3)
	Inimeste vahetumine (AT1, E8, E9)
	Madal prioriteetsus (E1, E4, E6, E9, E11)
	Strateegilisel tasemel koostöö puudumine (E1, E4, E5, E8, E9, LT1)
	Teabe viivitatud või mittevahetamine (PL1, E1, E2, E6, E7, AT1)
	Usaldamatus (PL1, E2, LV1, LT1)
	Vähene diskussioon (AT1, PL1, E1, E4, E11, LV1)
	Üks eesmärk (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, LT1, LV1, AT1, HK1)

Koostööd vähendavate asjaolude osas tuuakse ekspertide poolt sarnaselt esile ebaselge asutuse pädevuse, ebaterve asutustevahelise konkurentsi, inimestevahelised suhted, teabe viivitatud või mittevahetamise, strateegilise taseme koostöö puudumise ja vähese diskussiooni. Intervjuude käigus olid eksperdid koostööd toetavate asjaolude juures valdavalt nõus, et kaasa aitab inimeste tahe koostööd teha ja see, et on üks eesmärk.

„Peamine risk on salajase info avalikustamine teise asutuse poolt“ (Ocieczek, 2020)

„Rivaalitsemine heas mõttes, /.../ konkurents, on ikkagi koostööd pärssiv.“ (Tamm, 2020)

„Meil on suur avalikkuse ja valitsuse toetus. Ja igapäev on eesmärk kõrvaldada korrupsioon. Kui me teeme oma korrupsiooni ennetamise tööd ning näitame inimestele ja asutustele, kuidas nad peaksid tegutsema, et korrupsiooni vähendada, siis saame neid aidata ja nad tunnevad ka seda.“ (Chung, 2020)

Saab öelda, et ekspertide seisukohad koostööd vähendavate asjaolude suhtes on sarnased. Eksperdid näevad koostööle kahjulikult mõjuvana erinevate eesmärkide olemasolu ja ebaterve konkurentsi valitsemist, mis viib teabe viivitatud vahetamiseni või jäetakse üldse vahetamata. Koostöö otseseks mõjutajaks on inimestevahelised negatiivsed suhted, vähene arutelu ja sellest

tingitud usaldamatus ning hirm info lekkimise ees. Samuti avaldab koostööle mõju asjaolu, kui asutuste rollides valitseb ebaselgus, mida võimendab tegevuste kattuvus.

Tabel 22. Kategooria „Hinnang koostööle“ koodid (autori koostatud)

Kategooria 8 Hinnang koostööle	Koostöö võiks olla parem (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9)
---	---

Enamus Eesti ekspertidest avaldasid, et asutustevaheline koostöö võiks olla parem ja ennetuses peaks see olema tõhusam.

„Väga palju koostööd tegelikkuses ei tehta. Oskusteabe mõttes võiks kindlasti olla oluliselt rohkem.“ (Feldmanis, 2020)

„Tihti tekivad erimeelsused täna isikute pinnalt aga laias laastus, kui meil on vaja ühine eesmärk saavutada, siis mulle tundub, et meil on see võime koostööd teha olemas. Aga ta võiks parem olla.“ (Kruusmaa, 2020)

„/.../ ennetustegevust, et /.../ see koostöö peaks olema tõhusam.“ (Ratassepp, 2020)

„See koostöö on väga-väga nõrk. Et igaüks ajab oma asja ja me oleme üritanud küll ühise laua taga ka olla, istuda aga aga sellest ei ole nagu midagi välja tulnud ja jällegi on ikkagi põhjus on see, et ei ole määratud ühist koordinaatorit.“ (Perli, 2020)

Seega saab öelda, et Eestis tuleb ekspertide arvates asutustevahelist koostööd senisest paremaks muuta.

Tabel 23. Kategooria „Korruptsiooni ennetamise, teadlikkuse tõstmise ja uurimisega tegeleva keskse üksuse eelised“ koodid (autori koostatud)

Kategooria 9 Korruptsiooni ennetamise, teadlikkuse tõstmise ja uurimisega tegeleva keskse üksuse eelised	Efektne ja pühendunud vahend väärtushinnangute muutumiseks (E1, E2, E4, E10, LT1, LV1, AT1, HK1, HK2, HK3)
	Ennetustegevuse jätkusuutlikkuse loomine (E1, E2, LV1, LT1, AT1, HK1, HK2, HK3)
	Puudub killustatus ja dubleerimine (E1, E2, E4, E9, LT1, AT1)
	Puudub rivaalitsemine (E2)
	Ressursi ja oskusteabe parem kasutus (E2, E9, E5, E10, LV1, LT1, AT1, HK1, HK2, HK3)
	Seadusega kaitstud mõjutuste eest (E2, LT1, LV1, AT1, HK1)
	Suurem ressurss ja isikkoosseis tegevuste läbiviimiseks (LT1, LV1, AT1, HK1, HK2, HK3)
	Toimiv struktuur ja seotud tegevuste tõhus koostöö (AT1, E4, E7, LT1, LV1, HK1, HK2, HK3)
	Valdkonnast suurem teadmine ja tõhusam juhtimine (AT1, E1, E2, E4, E7, LT1, LV1, HK1, HK2, HK3)
	Vastutuse arusaadavus ühiskonnas (E2, E1, LT1, LV1, HK1, HK2, HK3)
	Üks eesmärk (AT1, E2, LT1, LV1, HK1, HK2, HK3)

Intervjueeritavad tõid korruptsiooni ennetamise, teadlikkuse tõstmise ja uurimisega tegeleva keskse üksuse eelistena välja valdkonnast suurema teadmise, toimiva struktuuri, juhtimise ja tegevuste koostöö tõhususe, mis loob efektiivse ja pühendunud vahendi väärtushinnangute muutmiseks ühiskonnas. Eelistena toodi veel esile jätkusuutliku ennetuse loomist, suurem ressurss ja isikkoosseis tegevuste läbiviimiseks ressursi ning oskusteabe parema kasutamisega.

„Kõik kolm ülesannet üheskoos muudavad agentuuri tõhusamaks.“ (Chung, 2020)

„Süsteem peaks suutma analüüsida tulemusi. /.../ Me saame ise otsustada sõltuvalt riigis toimuvast olukorrast, kas panustada kuritegude uurimisele sama palju kui varasematel aastatel või kui näeme, et kuritegevust on vähem, siis tõstame hoopiski ressursse näiteks ennetusele. /.../ STTs on inimesi 278.“ (Bartkus, 2020)

„Need plaanid, mis olid kunagi tehtud korruptsiooniüksuse mehitamisel, mida sai nagu õigeks pidada ja mis tuginesid analüüsil, siis need ei realiseerunud./.../ 2020. aastal töötab büroos 33 inimest.“ (Tamm, 2020)

„Vastavalt meie 2018 aasta aruandele on meil 1405 töötajat.“ (Leung, 2020)

„Vajaksime inimesi juurde. /.../ On lootust, et 2020 aasta lõpuks on meil 25 % rohkem inimesi. Et saaksime palgata juurde ennetusega tegelevaid inimesi, analüütikuid, uurijaid, jälitajaid. KNABis töötab praegu 152 inimest.“ (Straume, 2020)

„BAKis on praegu 120 inimest. Praeguse riikliku kava järgi on plaanis järgmise 8 aastaga suurendada töötajaskonda kaks korda kuni arvuni 234. BAK eelarve on 10,5 miljonit aastas ja töötajate palgakulu on sellest 90%.“ (Wieselthaler, 2020)

„Meil on päris piisavalt ressursse, et tegeleda. Meil on 1300 inimest.“ (Ocieczek, 2020)

Eelisenä märgiti seadusega kaitstust mõjutuste eest, vastutuse arusaadavust ühiskonnas ning ühe eesmärgi omamist, mistõttu puudub killustatus ja tegevuste dubleerimine.

Seega saab öelda, et keskse korruptsioonivastase asutuse või üksuse toimimisel on mitmeid eeliseid, mida eksperdid ühemõtteliselt välja tõid. Enim mainiti sellise asutuse kasuks antavate hinnangute juures ressursi ja oskusteabe paremat kasutust, millega kaasneb valdkonnast suurem teadmine, tõhusam juhtimine ning võimaldab efektiivse ja pühendunud tööga muuta ühiskonnas väärtushinnanguid. Selline üksus paneks aluse jätkusuutliku ennetustegevuse loomisele, mida toetab toimiv struktuur ja tõhus koostöö suurema ressursi ja isikkoosseisu parema kasutusega. Eksperdid tõid välja, et keskse asutuse eeliseks on ühe eesmärgi omamine, mis vähendab killustatust ja teeb vastutuse ühiskonnas arusaadavaks.

Tabel 24. Kategooria „Korruptsiooni ennetamise, teadlikkuse tõstmise ja uurimisega tegeleva keskse üksuse puudused“ koodid (autori koostatud)

Kategooria 10 Korruptsiooni ennetamise, teadlikkuse tõstmise ja uurimisega tegeleva keskse üksuse puudused	Kitsas vaatenurk (PL1, E4, E3, E7)
	Konkurentsi puudus (PL1)
	Liiga palju võimu ühes kohas (E6)
	Piiratud võimalused (PL1, E7)
	Poliitilise mõjutatuse oht (E1, E2, LV1, LT1, AT1, PL1)
	Suurem korruptsioonirisk (E7, E11)

Kõige enam olid intervjueeritavad Euroopast toonud korruptsiooni ennetamise, teadlikkuse tõstmise ja uurimisega tegeleva keskse üksuse juures puuduseks poliitilise mõjutatavuse. Eesti ekspertide poolt märgiti puudusena ära kitsa vaatenurga, piiratud võimaluse ja suurem korruptsioonirisk.

„Kui me võtaksime selle, et meil on üks asutus, kes avastamise ja menetlemisega tegeleb, seal võivad olla ohud selles mõttes, et mingisugused korruptsioonikuriteod ei saa piisavalt tähelepanu või mingisugust korruptsioonikuriteod jäetakse uurimata.“ (Ratassepp, 2020)

„Iseseisva üksusena on see nagu mõni teine riigiamet. Võimalik, et poliitikute tõmbetuulte käes, mis vajab siis väga hästi ja põhjalikku seadust, millele tugineda ja millega see üksus oleks juhuslike häirete eest kaitstud.“ (Tamm, 2020)

Seega saab öelda, et keskse üksuse juures on puuduseks surve, mis võib tekkida poliitiliselt tasandilt ja mille kaitseks tuleks luua toimiv regulatsioon. Kitsas vaatenurk ja piiratud võimalused on asjaolud, mis võivad edukat toimimist ohustada.

Tabel 25. Kategooria „Ettepanekud seaduste või regulatsioonide täiendamiseks“ koodid (autori koostatud)

Kategooria 11 Ettepanekud seaduste või regulatsioonide täiendamiseks	KVS arusaadavamaks muutmine koos rakendamisjuhistega (E3, E4, E6, E9, E11)
	Lobireeglite kehtestamine (E3, E6, E8, E10)
	Spordikorruptsiooni tõhusam reguleerimine (E1)
	Teavitajate kaitse reguleerimine (E3, E8, E10)
	Võrgustiku tegevuse reguleerimine ja ennetustegevuse kohustamine (E4)
	Riiklikku korruptsiooniennetust puudutava strateegilise dokumendi loomine (E1, E2, E3, E5, E6, E10, LV1, LT1, AT1, PL1, HK1)
	Avalikus ja erasektoris korruptsioonivastaste meetmete rakendamine (E1, E2, E3, E4, E5, E7, E9, E10, E11, LV1, LT1, AT1, PL1, HK1)
	Organisatsiooni juhile kohustuse määramine meetmete rakendamiseks (E6, E9, LT1, LV1, HK1, HK3)
	Ametnike kõrvaltegevuste järelevalve (E3)

Intervjueeritavad tähtsustasid regulatsioonide juures riikliku korruptsiooniennetust käsitleva strateegilise dokumendi olemasolu, kuna see aitab siduda olulisi valdkondi ja asutusi ühe eesmärgi nimel tegutsema ja panustama.

„Aga seoses /.../ strateegilise planeerimise korrastamisega, /.../ ja korrupsioon, kui horisontaalne asi, ei vääri enam omaette strateegiat! Ja kui me küsime, et kas Justiitsministeeriumil on ressursi või nii, siis isegi selle pisikese ressursi juures tegelikult ei ole nendel enam tööriista sellisel juhul, /... / kui see pudistatakse laiali. /.../. Et see on võib-olla kõige suurem nõrkus.“ (Mikli, 2020)

Lisaks töid Eesti eksperdid välja vajaduse muuta senist korrupsioonivastast seadust arusaadavamaks ja seda koos rakendamisjuhistega erinevates valdkondades. Samuti mainiti lobireeglite kehtestamise ja väärkäitumisest teavitajate kaitse reguleerimise vajadust.

„Lobireeglid peavad olema selged. /.../ vilepühumise teema on see, millega ei taheta väga tegeleda.“ (Raik, 2020)

Võrgustiku tegevust tuleks reguleerida ja kohustada liikmeid ennetusega tegelema. Avalikus ja erasektoris tuleks korrupsioonivastaste meetmete rakendamist tõhusamalt reguleerida, et sellega ka reaalset tegelema hakatakse. Intervjueeritavad toonitasid vajadust asutuste ja organisatsioonide juhtidele määrata kohustus korrupsioonivastaste meetmete rakendamiseks.

„Kõik algab /.../ juhtidest, /.../ kelle võimuses on välja töötada organisatsiooni korrupsioonivastased süsteemid ja pädevad ametikohad, on siis need sisekontrolli inimesed, siseaudiitorid, eetika vastavuse eest vastutavad inimesed.“ (Evestus, 2020)

„Me soovime, et vastutus korrupsioonivastase keskkonna loomise eest võetakse meilt ära ja pannakse sektori omanikule. Linnapea on kohaliku omavalitsuse juht, minister on ministeeriumi haldusala juht ja tahaksime, et nemad oleksid vastutavad sellise korrupsioonivaba keskkonna loomise eest.“ (Bartkus, 2020)

Seega näevad eksperdid lahendusena, et korrupsioonivastase tegevuse vaatest on olulisim kajastada riiklikud plaanid ja tegevused ühes dokumendis, on see siis strateegia või programm, mis annab võimaluse jätkusuutliku ja järjepideva tegevuse kujundamiseks terves valdkonnas. Kohustada tuleb tõhusamalt korrupsioonivastaste meetmete rakendamisega tegelema nii avaliku kui erasektori asutusi ja organisatsiooni juhte. Lisaks tuleb läbipaistvuse loomisel reguleerida lobireeglid ja väärkäitumisest teavitaja kaitse.

Tabel 26. Kategooria „Ettepanekud ennetustegevuse ja teadlikkuse tõstmise tõhustamiseks“ koodid (autori koostatud)

Kategooria 12 Ettepanekud ennetustegevuse ja teadlikkuse tõstmise tõhustamiseks	Poliitilise tahte suurendamine (AT1, E6, E4, E3, E11, LT1)
	Riikliku korrupsioonivastase strateegia koostamine (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E8, E9, E10)
	Rahaliste vahendite ja inimressursi suurendamine ennetustegevusele ja teadlikkuse tõstmisele (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E9, E10, LV1, LT1, AT1, PL1)
	Ennetustegevusele ja teadlikkuse tõstmisele suurem panustamine (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E11, LT1, LV1, AT1, PL1)
	Selgem rollijaotus ja tõhusam koordineerimine (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E9, E11)
	Uuringute läbiviimise suurendamine (E1, E4, E6)
	Põhjustega tegelemine ja menetlustest tekkiva teadmise tõhusam kasutamine (E1, E2, E3, E4, E7, E10, LV1, LT1, AT1, PL1)
	Valdkondlike eetikakoodeksite ja juhiste rakendamine (E3, E4, E8, E10, E11)
	Koostöö suurendamine liitude, era- ja kolmanda sektoriga (E1, E2, E3, E4, E7, E9, E10, E11, LT1, E8, PL1)
	Võrgustike töö tõhustamine (E1, E3, E4, E6, E8, E10, LT1)
	Üldhariduskoolide õppeprogrammi täiendamine (E4)
	Avalikkuse teavitamise ja arusaamise tõhustamine (AT1, E1, E2, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E11)
	Koolitusprogrammide loomine ja pakkumine (E5)
	Teadlikkuse tõstmine erinevates sektorites (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E8, E9, E10, E11, LV1, LT1)
	Riigi tehingute seaduslikkuse kontrolli tõhustamine (E4)
	Riigikantseleile valitsuskabineti teadlikkuse tõstmise roll (E6)
	Korrupsiooniriskide hindamine õigusloomes ja majanduskeskkonnas (E1, E2, E4)
	Meetmete hindamissüsteemi loomine (E5, LT1)
	Väärtushinnangute tõhusam muutmine (E1, E2, E3, E4, E6, E8, E9, E11, LT1)
	Ärietika kujundamine erasektoris (AT1, E2, E10, LV1)

Intervjueeritavad on ühel nõul selles, et ennetustegevusse ja teadlikkuse tõstmisse tuleb enam panustada, suurendada rahalisi vahendeid ja inimeste arvu. Ennetuse ja teadlikkuse tõstmise mõjusamaks muutmisel tuleb koostada riiklik korrupsioonivastane strateegia ja tekitada poliitilist tahet korrupsiooni vähendamiseks tegelemiseks.

„See on raha raiskamine, kui sul ei ole eesmärgistatud tegevust, et siis on suurem oht dubleerimisele ja lünkade tekkimisele ja hallidele aladele, igaiüks tegeleb sellega, millest ta aru saab ja mis kuidagi nagu tema jaoks tundub tähtis.“ (Mikli, 2020)

„Praegu on väga ohtlik tendents see, kui korrupsioonivastase võitluse tagant läheb ära poliitiline tugi. See ühene hukkamõist poliitilisel tasandil ei tohi mingil juhul ära kaduda.“ (Taro, 2020)

Ekspertid märkisid, et osapoolte rohkuse tõttu tuleks määratleda selgemalt asutuste rollijaotus ja tegeleda senisest tõhusamalt strateegias märgitud tegevuste koordineerimisega. Muudatuse vajadust silmas pidanud Eesti ekspertidest osad vähendaksid Justiitsministeeriumi rolli korrupsioonivastase tegevuse koordineerimisel ja tõhustaksid koordineerimist.

„Ma ei näe, et Justiitsministeerium saaks hakata piisavalt ja vajaliku jõuga ja efektiivsusega kõikide asutuste omavahelist tegevust või korrupsioonivastast võitlust koordineerima. Aga ministeerium /... /on loodud eelkõige õigusloome arendajaks, /.../ ministeeriumi ülesanne on eelkõige õigusloome ja koordineerimine. Et juba sellepärast see läheb valitsusasutuse või ministeeriumi olemusega vastuollu, mis ei tähenda, et Justiitsministeeriumil ei oleks nende koordineerijate hulgas oma rolli, kahtlemata on, aga ma praegu näen, et see jääb nõrgaks selle koha peal just, kus on vaja rakenduslikke tegevusi.“ (Mikli, 2020)

Intervjuudes tähtsustati korruptiivse käitumise põhjustega tegelemist. Põhjuste kohta teadmine tekib ka menetluste läbiviimisel ja seda tuleks paremini kasutada. Lisaks oleks täiendavate uuringute kaudu saadav informatsioon toeks meetmete kasutuselevõtul korrupsiooni erinevate väljendusvormide leviku vastu.

„Ja see on see eelarve, mida meil ei ole. /.../ Et ehk siis see on jah probleem, see teadmistepõhine poliitika kujundamine on muidugi väga suur probleem./.../ ma tooks sinna ilmselt ressursi juurde.“ (Kruusmaa, 2020)

Üldhariduskoolide õppeprogrammi täiendamist pidasid eksperdid koolihariduse parendamisel oluliseks. Intervjueeritavad tõid välja, et tähelepanu vajaks võrgustike töö tõhustamine ning koostöö suurendamine kolmanda sektoriga. Samuti peeti oluliseks koostöö tõhustamist erinevate liitudega.

„Strateegiline koostöö vajaks tuunimist.“ (Küüt, 2020)

„Ma teeks selle võrgustiku koostöö kuidagi tõhusamaks. Ja ja võib-olla tõesti aitaks see, kui oleks iga organisatsioon sunnitud mingi õigusaktiga määrama endale isiku, kes selle eest vastutab, et võib-olla see teeks seda teemat natuke nende omaks.“ (Kruusmaa, 2020)

Ennetuse tõhustamiseks soovivad eksperdid valdkondlike eetikakoodeksite ja juhiste rakendamist. Samuti peeti oluliseks korrupsiooniriskide hindamist õigusloome ja majanduskeskkonnas, suuremat tähelepanu pööramist riigi tehingute seaduslikkuse kontrollile ning meetmete hindamiseks vajaliku süsteemi loomist. Lisaks märgitakse valitsuskabineti teadlikkuse tõstmiseks Riigikantseleile vastava rolli panemist. Intervjueeritavad pidasid oluliseks suurendada senist teadlikkuse tõstmist tervishoius, kohalikes omavalitsustes, erasektoris, Riigikogu liikmete hulgas, korrupsioonivastase võrgustiku liikmete hulgas. Lisaks tuleks valmis teha teatud koolitusprogrammid, mida koolitustena oleks võimalik kasutada. Olulise meetmena rõhutasid eksperdid avalikkuse teavitamise tõhustamist, et inimestes arusaamist ja ohtudest parem teadmine tekiks.

„Paljudes spetsiifilistes valdkondades ei tajutagi ära, et teatud tegevus võib olla rikkumine ja et seal on mingisugune korruptsioonioht.“ (Feldmanis, 2020)

„/.../pikem ja laiem teema on üldse väärtushinnangute muutumine.“ (Sibul, 2020)

„Tuleks harida inimesi. See on väärtushinnangute küsimus ja teadlikkuse küsimus. Ühiskonnaõpetuse tunnis peaks alustama koolis harimisega.“ (Kruusmaa, 2020)

Seega näevad eksperdid lahendusena, et ennetuse ja teadlikkuse tõstmise tõhusamaks läbiviimiseks tuleb rohkem panustada eelarvelisi vahendeid ja inimressurssi, kasutada enam poliitilist tahet, viies ennetust puudutava strateegia toetuse saamiseks valitsevate poliitikute päevakavasse. Strateegilise ennetuse läbiviimisel on oluline tugineda uuringutele ja läbiviidud menetluste kaudu saadavale teabele korruptsiooni avaldumisest ja riskidest. Eksperdid näevad lahendusena, et korruptsioonivastases ennetustegevuses tuleks panustada tõhusale koordineerimisele, kattuvate tegevuste vähendamisele asutustes ning koordineerimiseks vajaliku ressursi suurendamisele. Korruptsioonivastase tegevuse koordineerimise juures nähakse Justiitsministeeriumi rolli väiksemana. Et saavutada ennetuses suuremat mõju tuleb ekspertide arvates panustada ennetusega tegelevate võrgustike töö tõhustamisele, suurendades koostööd erinevate liitude ja kolmanda sektoriga. Ennetustegevuse mõjusamaks muutmisel on toeks valdkondlike eetikakoodeksite ja juhiste kasutuselevõtmine. Eksperdid näevad lahendusena avalikkuse teavitamist ja mitme sektori teadlikkuse tõstmist, sh noorte koolitamist.

Tabel 27. Kategooria „Ettepanekud korruptsiooni ennetamise, teadlikkuse tõstmise ja uurimisega tegeleva keskse üksuse loomiseks“ koodid (autori koostatud)

Kategooria 13 Ettepanekud korruptsiooni ennetamise, teadlikkuse tõstmise ja uurimisega tegeleva keskse üksuse loomiseks	Keskse korruptsioonivastase üksuse loomine (E1, E2, E5, E9, E10)
	Muutuste läbiviimiseks vajaliku analüüsi tegemine (E8; LV1)
	Jätkusuutlikkust tagava strateegia koostamine (E1, E2, E5, E9, LT1)
	Vastutuse selge reguleerimine ja mõjutuste eest kaitse (E1, E2, E10)
	Struktuuri seadmine ja erinevate ülesannete tõhusam sidumine (E1, E2, E9, AT1)
	Isikkoosseisu suurendamine ja vajalike ressursidega tagamine (E1, E2, E3, E5, E7, E10)
	Töövahendite tõhustamine (E5, HK1)
	Töötajate oskusteabe suurendamine (E5, E7, AT1, LV1, HK1)
	Analüütilise võimekuse tõstmine (E2, E3, LV1, LT1, AT1)
	Asutustevahelise koostöö tõhustamine (E1, E2, E6, E7, E8, LT1, PL1)
	Juhi värbamise läbipaistvus (E9, E10)
	Juhi apoliitilisus (E3, PL1, E10, E7, LV1)
	Juhi ausus, laitmatu maine ja haridus (AT1, E6, E2, E4, E9, E7, E3, E11, E5, E8)
Juhi ametiaeg (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E11, LT1, LV1, AT1)	

Kuna käesolevaks ajaks ei ole põhjust hoida korruptsiooni uurimist kahes asutuses tegid mitmed intervjuueeritavad ettepaneku luua keskne üksus, mis tegeleks korruptsiooni ennetamise, teadlikkuse tõstmise ja uurimisega ning kuhu on koondunud kogu

korruptsiooni uurimise pädevus. Muutust silmas pidavad Eesti eksperdid märkisid, et korruptsioonikuritegude büroo rolli tuleks suurendada nii korruptsiooni kuritegude uurimise kui ka ennetuse ja teadlikkuse tõstmise läbiviimiseks. Muudatust toetanud Eesti ekspertidest enamus vähendaksid Kaitsepolitsei ameti pädevust korruptsioonikuritegude uurimisel.

„Julgeolekuasutuste seaduse alusel nagu mingit teabehanke erandina viie aasta jooksul korra kaks tuua üle kriminaalmenetlusse korruptsioonikuritegude tõendamisel, noh, seda juhtub tõesti väga harva. Et see ei saaks olla selliseks argumendiks, miks uurimisalluvus peaks jagatud olema, /.../ Noh, tegelikult ideaalis võiks olla üks asutus, kes sellega tegeleb ja menetleb erinevaid korruptsiooni rikkumisi, üks asutus, üks osakond.“ (Evestus, 2020)

„Ma ei kujutagi ette, et ministeerium nagu mingi strateegia mingi vaate juurest tuleks nagu väga tegemise juurde. Et ma arvan, et ühel hetkel ongi ministeeriumi roll lõppenud ja see realiseerimise roll lähebki edasi /.../. Ministeerium jääks niisuguse üldise strateegia välja nuputamise ja juhtimise alaks ja kogu sellealane tegevus oleks koondunud büroosse /.../ ma arvan, et korruptsioonialane tegevus ka menetluse seisukohalt võiks olla ühes asutuses /.../ ehk määraksin korruptsioonivastase võitluse ja ennetusega tegelema tänase keskkriminaalpolitsei korruptsioonikuritegude büroo. Kaitsepolitsei /.../ selline roll, mis puudutab riigi julgeolekut /.../ jääks ikkagi kaitsepolitsei menetleda.“ (Tamm, 2020)

„Sest paratamatult võib tekitada dubleerimisi ja ressursi võib-olla kõige mitte mõistlikumat kasutamist, kui kaks erinevat politseiasutust tegelevad asjaga /.../. Kui kapo ja siis politsei pool niimoodi ühendaksid oma jõud /.../ tasuks kindlasti tõsiselt kaaluda, et ikkagi üks üksus, nagu tegeleb siis kõigi tasandite korruptsioonijuhtumitega.“ (Sibul, 2020)

Intervjueeritavad välisriikidest ei soovinud siseriiklikku korruptsioonivastast rollijaotust muuta, kuna sealne ACAle rajatud korruptsioonivastane süsteem toimib.

Oluliseks peeti veel üksuse jätkusuutlikkust tagava strateegia koostamist ja valdkonnas kattuvate tegevuste vähendamist, mis asutustevahelisele koostööle halvasti mõjub. Tähtsustati üksuse struktuuri seadmist selliselt, et erinevate ülesannete täitmine oleks sidusam ja annaks võimaluse panustada kõigile kolmele valdkonnale.

„Oleks konkreetne liiderasutus, konkreetne eelarve, konkreetne struktuur, et me saaksime mingite välpade, viie aastase välba raames näiteks oma sellise strateegia või siis töökava või tööplaani selgeks teha, siis ma arvan, et tulemused paraneksid.“ (Perli, 2020)

Üksuse toimimise juures on ekspertide arvamusel olulised isikkoosseisu suurendamine ja üksuse vajalike ressurssidega tagamine, mis annab võimaluse ülesannetega edukalt hakkama saada. Panustada tuleks töötajate oskusteabe suurendamisse, tagades konkureeriva palga.

„Me peame teritama oma oskuseid ja tööriistu käsitlemaks suurte andmemahatude ja innovatsiooni poolt tekitatud väljakutseid.“ (Chung, 2020)

Ekspertid tõid esile muudatuste eelselt kahe asutuse suhtes analüüsi läbiviimist, et võimalikud riskid oleksid kaardistatud, maandatud ning üksusele tekkiv vastutus koos võimalike mõjutuste eest kaitsega saaks selgelt reguleeritud. Kuritegude avastamise ja tõkestamise tõhustamisel nägid intervjueeritavad võimalusi oskusteabe suurendamises nii uurijatel, prokuröridel kui ka kohtunikel, asustevahelise koostöö parandamises ning kohtumenetluse kiirendamises, eriti suuremahulistes ja päevakajalistes menetlustes.

„Liiga pikad on protsessid, need õõnestavad õiguskaitseasutuste autoriteeti.“ (Küüt, 2020)

Ekspertid tõid õiguskaitseliste ülesannetega korruptsioonivastase asutuse/üksuse juhi juures määrava tähtsusega esile tema aususe, laitmatu maine, hariduse, apoliitilisuse.

„Kui asutuse juht on kompromiteeritud, siis kogu asutus on määratud.“ (Wieselthaler, 2020)

„Juht peab olema apoliitiline, sest meil on uurimisi meie valitsuse ja endiste valitsuse liikmete suhtes.“ (Ociecek, 2020)

Juhi värbamisel peeti oluliseks värbamise läbipaistvust aga kohaldatava ametiaja suhtes läksid ekspertide arvamused lahku. Enim eelistati kahe ametiaja seadmist (2 korda 4-7 aastat) ja ühele ametiajale teenistuspikkusega 7-15 aastat. Kolm eksperti oli arvamusel, et juhi kohale võib olla kehtestatud üks või enam ametiaega tagasivalimisõigusega, kus ajalast piirangut polegi.

Seega saab öelda, et korruptsioonivastases tegevuses nähakse korruptsioonikuritegude büroo rolli suuremana nii kuritegude uurimise, ennetuse kui ka teadlikkuse tõstmises, sest pole otstarbekas ega vajalik menetleda sarnaseid kuritegusid eraldi asutustes. Kaitsepolitsei ameti menetleda jääksid julgeolekuohuga seotud kuriteod. Keskse üksuse loomisel tuleb arvestada erinevate tähtsate asjaoludega, et tehtav muudatus tooks kaasa senisest parema tulemuse. Selleks aitab ekspertide hinnangul kaasa isikkoosseisu suurendamine, vajalike ressursside tagamine, töötajaskonna koolitamine ja konkurentsivõimelise palga tagamine. Oluliseks stabiilsuse tagajaks on mõjutuste kaitseks vastutuse reguleerimine ja pikemale perioodile planeeritava strateegilise tegevuse koostamine. Kuritegude ärahoidmist, uurimist ja tõkestamist aitaks parandada uurimise koondamine ühte üksusesse. Üksuse juhilt oodatakse ausust ja laitmatud mainet. Juht peab olema apoliitiline. Juhi ametiaja osas ekspertide arvamused lahknevad aga üheselt mõistetakse, et ühe ametiaja puhul peaks ametiaeg olema pikem 7-15 aastat.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et ekspertidel on mitmeid ettepanekuid korruptsioonivastase ennetustegevuse, teadlikkuse tõstmise ja uurimise tõhustamiseks. Tegemist on ka strateegilist tähelepanu vajavate soovitusetega, mis pole kergesti lahendatavad, vaid saaksid olla aluseks järgmiste analüüside või diskussioonide algatusel ministeeriumite tasemel.

2.4. Uurimistulemuste analüüs

Käesolevas magistritöö alapeatükis viiakse läbi uuringutulemuste analüüs. Magistritöö teoreetilises osas analüüsiti korruptsiooni olemust ja tekke põhjuseid, selle peatamise võimalusi ning korruptsioonivastaste asutuste erisusi ja võimekuse mõjureid korruptsiooni vähendamisel. Empiirilises osas analüüsiti intervjuusid ja dokumente, et kaardistada asutustevahelised rollid, koostööd mõjutavad tegurid ja sellest lähtuvalt vajalikud muudatused korruptsiooni tulemuslikumaks vähendamiseks. Magistritöös püstitatud neljale küsimusele leitakse vastused teoreetilise ja empiirilise osa analüüsi kaudu.

Esimese uurimisküsimuse eesmärgiks oli teha kindlaks asutustevaheline rollide ja tegevuste jaotus korruptsiooni vähendamisel. Sellele küsimusele vastamiseks koostati teoreetiline ülevaade korruptsioonivastaste asutuste olemuse ja vastutusala erisustega. Ekspertintervjuude ja dokumendianalüüsil toodi välja korruptsioonivastaste ja korruptsioonivastase strateegia või programmi eest vastutavate asutuste rollid ning tegevused.

Intervjuudest ja dokumendianalüüsist nähtub, et Eestis tegelevad korruptsioonivastase süütegude avastamise ja tõkestamisega Keskkriminaalpolitsei korruptsioonikuritegude büroo ja Kaitsepolitsei amet. Teooria kohaselt saab mõlemat lugeda korruptsioonivastaseks asutuseks (või üksuseks), mis võitleb korruptsiooni vastu asudes õiguskaitstes (käesolev töö, lk 29) ja seda hoolimata Kaitsepolitsei ameti julgeolekuasutuse staatusest ning erinevatest ülesannetest. Kuritegude menetlemine on kahe asutuse vahel määratletud uurimisalluvuse määrusega ning mõlemal üksusel on õigus menetleda korruptsioonikuritegusid ja viia läbi jälitustoiminguid. Kui KAPO ülesandeks on korruptsiooni uurimine ja tõkestamine avaliku sektori kõrgemate ametnike seas, siis KOKB ülesannete hulka kuulub korruptsiooni uurimine nii avalikus kui ka erasektoris ja samuti viiakse läbi korruptsioonivastases seaduses märgitud väärtegade menetlemist. Mõlemad asutused tegelevad teabe kogumise, töötlemise ja analüüsiga ning teevad koostööd teiste asutustega. Kui teooria kohaselt õiguskaitstes asuvad spetsialiseerunud üksused tavapäraselt ennetusele ja teadlikkuse tõstmisele ei keskendu (käesolev töö, lk 29), siis intervjuudest ja dokumendianalüüsist selgub, et nii KOKB kui ka KAPO tegelevad

menetlustest selgunud puuduste teavitamise ja asutustele korruptsiooniriskide maandamiseks soovitude andmisega. KOKB ja KAPO tõstavad teadlikkust erinevate koolituste kaudu ning KOKB osaleb teadlikkust tõstvates ennetusprojektides.

Dokumendianalüüsist ja intervjuudest nähtub, et Lätis, Leedus, Poolas, Austrias ja Hong Kongis on seadusega loodud iseseisvad korruptsioonivastased asutused, mille eesmärgiks on korruptsioonikuritegude ennetamine, menetlemine ja teadlikkuse tõstmine. Seetõttu saab neid asutusi teooria kohaselt lugeda mitme eesmärgiga korruptsioonivastaseks asutuseks (käesolev töö, lk 28). KNAB, STT, CBA ja BAK vastutavad korruptsioonivastase programmi väljatöötamise eest ning ICAC vastutada on riiklik korruptsioonivastane tegevus. Välisriikide korruptsioonivastastel asutustel on oluliselt enam kohustusi korruptsiooni ennetamisel ja teadlikkuse tõstmisel kui Eesti asutustel. Näiteks tegelevad nad ennetamise ja tõkestamise metoodika väljatöötamise, asutuste hindamise ja meetmete soovitamise, koolituste läbiviimise, avalikkuse teadlikkuse tõstmise ja ennetusprojektide läbiviimisega. Erinevalt teistest tegeleb STT analüütilise korruptsioonivastase luurega, mis annab võimaluse korruptsiooniriskide kaardistamiseks kasutada riiklike andmebaase andmete töötlemisel ja edastada pädevatele asutustele soovitusi meetmete kasutuselevõtuks. BAK ja KNAB koolitavad omakorda koolitajaid, et laiendada teadlikkuse tõstmisega tegelevate inimeste ja koolitustel osalejate arvu. BAK tegeleb korruptsiooniennetuse võrgustiku loomisega, et saavutada laiem ulatus *compliance* juhtimiskultuuri ja ennetavate meetmete rakendamisel. Sarnaselt Eestile peavad välisriikide asutused kriminaalstatistikat ja avalikustavad seda oma kodulehel, mis suurendab läbipaistvust ning aitab tõsta avalikkuse teadlikkust.

Ekspertintervjuudest selgub, et Eesti eksperdid teavad Justiitsministeeriumit eelkõige kui õigusloome arendajat, korruptsioonivastase tegevuse koordineerijat, ennetustegevuse läbiviijat ja ennetavate materjalide koostajat. Dokumendianalüüsi kohaselt tegeleb ministeerium veel korruptsioonivastase programmi väljatöötamise, rakendamise koordineerimise ja järelevalve teostamisega ning veel paljude ennetuslike meetmete loomisega, nagu näiteks kuriteoennetuse koordineerimise ja rakenduspraktika kujundamise, avalikkuse teavitamise, ennetusprojektide läbiviimisega. Teooriast lähtudes saab Justiitsministeeriumit lugeda korruptsioonivastaseks asutuseks, mis on pühendunud korruptsioonivastasele poliitikale, ennetusele ja teadlikkuse tõstmisega seotud ülesannete täitmisele ning ei oma õiguskaitsefunktsioone (käesolev töö, lk 29). Leedus on Justiitsministeeriumil oluliselt väiksem roll korruptsiooniennetusega seonduval tegevusel kui Eestis. Riikides on strateegiale või mitme eesmärgiga korruptsioonivastasele asutusele toeks

erinevad institutsioonid ja nõuandvad kogud. Analüüsist ilmnes, et Eestis on vaid ministrile toeks korruptsiooniennetuse nõukogu. Hong Kongis seevastu on ICAC juures 4 erinevat komiteed, mis teevad asutuse tegevuse üle järelevalvet ja annavad soovitusi. Intervjuudest selgus, et rahvusvaheliste korruptsioonivastaste konventsioonide täitmise kontrollid ja suunised on riikidele suureks abiks veenmaks poliitikuid ennetusmeetmete rakendamisega tegelema. Intervjuudest ja dokumendianalüüsist lähtuvalt saab öelda, et Eestis on oluliselt rohkem ennetuse ja teadlikkuse tõstmisega tegelevaid institutsioone ja asutusi, kui teistes riikides, kus need ülesanded on valdavalt kesksel korruptsioonivastasel asutusel.

Teise uurimisküsimuse eesmärgiks oli teha kindlaks peamised probleemkohad korruptsioonivastase asutuse väliseid ja sisemisi ohte arvestades. Küsimusele vastamiseks koostati teoreetiline ülevaade korruptsioonivastaste asutuste tegevust mõjutavatest teguritest. Ekspertintervjuudest selgub, et asutuste välistest mõjuritest on poliitikute poolt avaldatav mõju asutuse efektiivsuse kõige suuremaks mõjutajaks ja seda nii positiivses kui ka negatiivses suunas. Positiivse tulemuse saavutamine korruptsiooni vähendamisel muutub peaaegu võimatuks kui poliitilistel kaalutlustel on tahtmine vähendada uurimisasutuse tegevuspiire ja võimalusi tõendite kogumisel jälitustegevuse piiramisega. Latentse kuritegevuse juures on seaduse tasandil oluline, et kuritegude uurimine ei oleks, nt eeluurimistähtaegadega, ebaproportsionaalselt piiratud. Vastasel juhul ei ole võimalik keerukamaid ja pikemat menetlust nõudvamaid korruptsioonikuritegusid kohtu ette tuua. Seaduste muutmist õigusriigile kohaselt täheldasid eksperdid kui olulist asutuse efektiivsuse mõjutajat, mida kinnitab ka teoreetiline käsitlus õigusruumist ja institutsiooni keskkonnast, mis peaksid toetama maksimaalselt asutuse ülesannete täitmist korruptsioonikuritegude uurimisel ja hilisemal kohtupidamisel (käesolev töö, lk 31). Samas kui poliitiline eliit ja tahe soodustavad riigis korruptsioonivastast tegevust, siis on sellest suur abi ACA tegevuste läbiviimisel, ettepanekute tegemisel ja ennetusmeetmete rakendamisel asutustes. Ehk meeletatus korruptsioonivastaseks tegevuseks on sii laiaulatuslikum ja korruptsiooni tolereerimine ühiskonnas väiksem.

Ekspertide arvamusel võib meedia negatiivne tähelepanu asutuse tegemiste suhtes olla ACA edu pärssivaks ega tekita avalikkuses usaldust. Ühiskonna usalduse ACA suhtes ja väärtushinnangute esile toomine ekspertide poolt asutuse efektiivsuse oluliste mõjuritena toetab teooriat, mille kohaselt on ACA jaoks tähtis ühiskonna arvamus ja meedia toetus, sest need mõjutavad üldiseid väärtushinnanguid (käesolev töö, lk 35). Intervjuude kohaselt nähakse ressursside vähesust ja vähendamist olulise tegurina asutuse tegevuse ulatuse ja

efektiivsuse pärssimisel ning sellise otsuse taga saab enamasti olla võimul olev eliit, kelle otsustuspädevuses on riigi korrupsioonivastane tegevus ja selle rahastamine. Ressursside vähendamisega käib kaasas prioriteetsuse vähendamine, mis omakorda ekspertide arvates saab väheneva tähelepanuga mõjuda negatiivselt ACA efektiivsusele ja korrupsiooni vähenemisele riigis. Eksperti hinnangul näitab Eestis ennetustegevusele väheste vahendite ja ressurssidega panustamine valitsuse vähest soovi tõsisemalt korrupsiooni vähendamise tegeleda.

ACA edule aitab teooria kohaselt kaasa riikliku korrupsioonivastase strateegia olemasolu, kus täheldatud visioon kõigi oluliste tegevuste läbiviijate ja vastutajatega (käesolev töö, lk 31). Ekspertid ei viita otseselt strateegiale kui ACA tegevuse efektiivsuse mõjurile, kuid märgivad strateegia olulisuse ära kontekstis, mis puudutab riikliku korrupsioonivastast tegevust, ennetust ja teadlikkuse tõstmist tervikuna, kus fookuse hoidjana on strateegia möödapääsmatu.

Asutuse sisemiste tegurite juures toovad eksperdid efektiivsust mõjutava tegurina esile motiveeriva töökeskkonna, mis hõlmab endas positiivsetel väärtustel põhinevat töökultuuri, konkureerivat palka ning töötajasõbralikku juhtimist. Ilma konkureeriva palgata pole võimalik tagada pikemaajalist efektiivsusele rajatud tegevust, sest konkurents teiste asutustega on tihe. Selle kõrvale on valdavalt väliseksperdid toonud teise olulise komponendina toimiva sisekontrolli, mis aitab maandada riske ja koolitada töötajaid, tugevdades teooria järgi töötajaskonna õiguskuulekust. Ekspertide hinnangul on sarnaselt teooriaga oluline jätkusuutlikkuse tagamisel töötajaskonna ausus, professionaalsus ja arendamine (käesolev töö, lk 33). Samuti on olulised töövahenditega varustus ja üksuse struktuur, mis tagab ülesannete efektiivse täitmise parimate teadmiste ja koostöö tulemusena.

Negatiivselt mõjuvateks hindasid valdavalt Eesti eksperdid asutusesisest ressursipuudust ja selle vähendamist, mis loob ebakindlust ega anna võimalustki efektiivsema tulemuse saavutamiseks korrupsioonivastases tegevuses. Eesti ekspertide arvates pärsib efektiivsust asutuse muutlik prioriteetsus, kus rahastus ja isikkoosseis muutuvad, mis ei taga jätkusuutlikku tegevuse ülesehitamist. Selliselt on hinnatud ebamõistlikuks ideid liita korrupsioonivaldkonna eest vastutav üksus mõne teise, näiteks majanduskuritegusid uuriva üksusega või anda korrupsioonivastasele üksusele uurida teiste valdkondade kriminaalasju, mis pärsib korrupsioonivastase tegevuse jõudlust ega taga järjepidevust kuritegude tõkestamisel. Säärast arusaama toetab teoreetiline käsitlus, mille kohaselt korrupsioonivastane üksus ei peaks tegelema kuritegude uurimisega, mis ei käi kokku ACA missiooniga, kuna see võtab ära ressursi sellelt, milleks asutus on ette nähtud (käesolev töö, lk 34). Et sellised ideed ei saaks teoks, oleks korrupsioonivastasel üksusel vaja rohkem

iseseisvust. Õiguskaitseasutuses toimetavale korruptsioonivastasele üksusele tuleb garanteerida kindlus, et menetlused ei saaks kõrvaliste mõjude tõttu kompromiteeritud (käesolev töö, lk 32) ja tagada korruptsioonivastase üksuse tegevust mõjutavate asutuse keskastmejuhtide toetus (käesolev töö, lk 34).

Kolmanda uurimisküsimuse eesmärgiks oli teha kindlaks, kuidas toimib asutustevaheline koostöö korruptsiooni vähendamisel. Sellele küsimusele vastamiseks tuuakse esile koostöö toimimist toetavad ja raskendavad asjaolud, korruptsioonivastaste asutustevahelist koostööd puudutavad käsitlused, ning analüüsitakse ekspertide hinnanguid keskse korruptsiooni ennetamise, teadlikkuse tõstmise ja uurimisega tegeleva asutuse eelistest ning puudustest.

Ekspertintervjuudest selgub, et enim toimub asutustevahelist koostööd teabevahetamise ja kriminaalasjade uurimise käigus aga ka koolituste läbiviimisel. Ekspertid on samuti esile toonud koostööd koolituste läbiviimisel, ennetustegevusel ja avaliku sektori nõustamisel. Ekspertintervjuudest ilmneb, et koostöö toimimisele aitab kaasa enim inimeste tahe ja kaasamine ning üks eesmärk koostööl. Kasuks tulevad asutuste juhtide vaheline usaldus ning konkurentsipuudus. Mida rohkem suudavad asutused näidata pakutava koostööga saadavat kasu, seda enam sellesse osapooled panustavad ning sellest kasu saavad. Koostöö parendamisele aitab kaasa riiklik prioriteetsus ja toetus korruptsioonivastasele tegevusele. Ekspertintervjuudest nähtub, et kõige enam on koostööd pidurdavamaks ohuks erinevate eesmärkide olemasolu asutuste vahel, millele lisavad omakorda kaalu ebaselged asutuste pädevused ja asutustevaheline ebaterve konkurents. Kui asutustel on erinevad eesmärgid ja esineb omavaheline konkurents, siis koostöö ei laabu, seda tehakse puudulikult ja vaid enda asutuse eesmärke silmas pidades. Ekspertide hinnangul tuleb arvestada, et tegevuste kattuvus võib olla koostööd pärssivaks. Koostööd vähendavate asjaoludena nähakse võimalusena strateegilisel tasemel koostöö puudumist, vähest diskussiooni, usaldamatust ja inimeste omavahelisi suhteid. Ekspertintervjuudest nähtub, et asutustevahelises koostöös on Eestis arenguruumi ning koostöö peaks olema tõhusam ennetustegevusega seoses, tuues peamiste põhjustena ära ebaselge rollijaotuse ja puuduliku koordineerimise. Teoreetiliste seisukohtade järgi ei suuda ACA üksi korruptsiooniga võidelda, mistõttu on edu saavutamiseks tähtis hea koostöö teiste asutustega erasektorist ja kolmandast sektorist (käesolev töö, lk 35) ning selleks, et mitme asutuse tegevus toimiks, tuleks luua plaan või strateegia, mille juhtivast rollist peaks asutus osa saama (käesolev töö, lk 37). Puudulik koordineerimine on osaliselt seotud koordineeriva asutuse väikese finantsilise võimekusega ja teisalt võimalustega, mis on koordineerijal teiste asutustega koostööl kasutada.

Keskse korrupsiooni ennetamise, teadlikkuse tõstmise ja uurimisega tegeleva asutuse või üksuse juures on ekspertintervjuudest lähtuvalt mitmeid eeliseid. Selline üksus oleks efektiivne ja pühendunud vahend väärtushinnangute muutmiseks riigis, sest sellesse on koondunud valdkonnast suurem teadmine ja tõhusama juhtimisega saaks ressursi ja oskusteavet paremini rakendada, kuna kolm ülesannet muudavad asutuse kompaktseks ja toimivaks. Sellise asutuse eeliseks on toimiv struktuur, suurem töötajaskond ja seotud tegevuste tõhus koostöö, mida saab edukalt kasutada ühe eesmärgi nimel, kus puudub killustatus ja tegevuste dubleerimine. Suunates tähelepanu neljale tegevusvaldkonnale, suudab näiteks STT monitoorides riigis toimuvat jagada vajadusel asutuse ressursi tavapärasest enam riiklikult kõige olulisemasse valdkonda. Ehk selliselt on võimalik mõnel aastal rohkem panustada ennetusse või teadlikkuse tõstmisse ja järgmisel kuritegude uurimisse. Ekspertide hinnangul on keskse üksuse oluline eelis korrupsiooniennetuse jätkusuutlikkus ja etteulatuvate tegevuste planeerimine. Välisriikide asutuste isikkoosseisud 120 – 1405 töötajaga (võrdluseks KOKB inimeste arv 33) kinnitavad suuremate ressursside ja vahendite vajadust korrupsioonivastaste ülesannete efektiivsemaks täitmiseks.

Teisalt on ekspertintervjuudes ära toodud mõned nõrkused keskse korrupsioonivastase asutuse juures. Esile tuuakse poliitikute mõjutamise võimalused, kitsa vaatenurga probleemile lähenemisel koos kasutada olevate piiratud võimalustega. Samuti nähakse ühte asutusse koondunud ülesannete puhul suuremat korrupsiooniriski ja konkurentsipuudust. Puudustega tegelemisel saab kasutusele võtta vajalikud maandamismeetmed: kehtestada üksuse vastutusala, ülesannete ja kõrvaliste mõjutamise ärahoidmiseks tarvilik regulatsioon, tõhustada ja tagada piisaval määral ressursse töötajate värbamiseks, oskusteabe kasvatamiseks, töövahendite soetamiseks ning võtta kasutusele tõhusad sisekontrollimeetmed.

Neljanda uurimisküsimuse eesmärgiks oli kindlaks teha, millised muudatused ja arendused on vajalikud korrupsiooni tulemuslikumaks vähendamiseks. Sellele küsimusele vastamiseks tuuakse ekspertintervjuude, dokumendianalüüsi ja teooria sünteesil välja ettepanekud korrupsiooni vähendamiseks.

Välisriikide eksperdid kinnitasid, et sealsete asutuste rollijaotus on tõhus, seaduse alusel loodud korrupsiooni ennetamise, teadlikkuse tõstmise ja uurimisega tegelev asutus on vajalik ning efektiivne korrupsiooni ohjama. Eesti ekspertide intervjuudest nähtub, et Eesti korrupsioonivastase tegevuse tõhustamiseks tuleb teha asutuste rollijaotuses muudatusi. Muudatuste juures soovitati vähendada ja tõhustada Justiitsministeeriumi rolli. Ministeeriumi tegevuse ümbervaatamise peamiseks põhjuseks toodi see, et ministeerium on eelkõige

õigusloome ja koordineerimisega tegelev asutus, protsesside ning sisuliste rakendustegevuste läbiviimine peaks jääma rakendusasutuse ülesandeks. Liiasi on ministeeriumil kasutada olevad ressursid väga piiratud, mis oluliselt vähendab jõudlust. Korruptsiooni vähendamise tegelevale asutusele, mistahes funktsiooni täitmise korral, on teooriast lähtuvalt oluline omada piisavat ressursi (käesolev töö, lk 33). Ekspertide seisukohast on Justiitsministeeriumis ennetuse alal vähe inimesi ning see tekitab ülesannete täitmisel lünkasid. Eksperti arvamusel on täiesti katmata spordikorruptsiooni ennetamine. Hoolimata UNCAC nõuetest nähtub, et Eestis ei ole ennetavate tegevuste rahastamiseks tagatud piisav ressurss (käesolev töö, lk 26), mis ekspertide hinnangul viib ülesannete puuduliku täitmise ja väärkäitumiste arvukuse tõusuni. Teooria kohaselt ei saa korruptsiooni vähendada vaid õiguskaitsega, lisaks on vaja ennetustegevust ja teadmiste jagamist. Kui üks neist puudub, siis terve korruptsioonivastane strateegia kukub läbi (käesolev töö, lk 21).

Ekspertintervjuudest nähtub, et korruptsiooni tõhusamaks vähendamiseks tuleks suurendada korruptsioonikuritegude büroo rolli nii korruptsioonivastase ennetustegevuse koordineerimises osalemise kui ka uurimispädevuse laiendamise näol. Selle tulemusel väheneks Kaitsepolitseiameti menetluskoormus korruptsioonikuritegude uurimiselt. Taolise vajaduse on tinginud eelkõige otstarbekus, sest korruptsioonikuritegude büroo loomise ja pädevusega on tekkinud korruptsioonivastase tegevuse kompetents, mille edasiarendamisel ja KAPOlt väheneva ülesande arvelt ressursi ületoomisel, tagaks vajalike meetmete olemasolu korruptiivse käitumise tõkestamiseks ja avastamiseks. Samuti langeksid sellisel juhul ära kahe asutuse dubleerivad tegevused, kogutav teave koonduks valdkonnapõhiselt ühte asutusse ning selle alusel tehtavad otsused oleksid suurema efektiivsusega. Intervjuudest lähtuvalt on teabehankega kogutud info kriminaalmenetluse tõendiks toomise vajadus olnud väike ega saa olla põhjuseks, miks peaks korruptsioonivastast tegevust haldama kaks asutust. Ekspertide arvamust ühe valdkonnaga tegelevate asutuste tegevuse koondamisest toetab teoreetiline käsitlus, mille kohaselt juhtimise ökonoomikat silmas pidades on soovitatav sarnast eesmärki omavate asutuste funktsioonid liita ühte suuremasse üksusesse, mis toetaks koostööd ja tagaks vastutustundliku juhtimise (käesolev töö, lk 38). Teooria kohaselt saab öelda, et kui riik toetub mitme korruptsioonivastase asutuse tööle siis on reeglina asutustevaheline koostöö puudulik, tegevuste koordineerimine kehv ning võisteldakse personali pärast (käesolev töö, lk 35). Koostööd pärssivat võistlust ja omavahelist konkurentsi on märkinud eksperdid intervjuudes. Teoreetiliste seisukohtade järgi tuleb riigil korruptsioonivastasele asutusele ülesannete andmisel kaaluda tegevuse ulatust, sest täpne määratlus aitab asutusel ülesandeid efektiivselt täita (käesolev töö, lk 32-33).

Keskse korrupsioonivastase üksuse edukaks kujunemisele aitaks kaasa üksuse tegevusstrateegia koostamine, mis koondab üksuse olemuse, vastutusala, edasised plaanid ja tegevused efektiivsuse saavutamiseks. Ekspertintervjuudest selgub, et keskse korrupsiooni ennetamise, teadlikkuse tõstmise ja uurimisega tegeleva üksuse loomisel tuleb tähelepanu pöörata isikkoosseisu suurendamisele ja vajalike ressurssidega tagamisele, mis annab võimaluse oskusteabe kasvatamiseks ja ülesannete edukaks täitmiseks. Dokumendianalüüsi tulemused tõstavad samuti esile uurimisvõimekuse kasvatamisel isikkoosseisu suurendamise vajadust. Ekspertide hinnangul oleks kahe asutuse sarnaste funktsioonide koondumisel võimalik liita inimressurss ja vahendid, mistõttu täiendav rahaline koormus riigile poleks suur. Teoreetilise käsitluse juures tähtsustatakse üksuse juures piisaval hulgal spetsialistide olemasolu, adekvaatset palka töötajakonnal, tõhusate vahendite olemasolu ja töötajate koolituse olulist rolli (käesolev töö, lk 33). Üksusel peab olema uurimise, ennetustegevuse ja teadlikkust tõstvate ülesannete täitmist toetav struktuur, mis soodustab mitme ülesande sidusat koostööd ja ühise eesmärgi nimel tegutsemist. Tähelepanu tuleb intervjuu- ja dokumendianalüüsist lähtudes pöörata nii asutuse sisese kui ka välise koostöö toimimisele ja parendamisele. Analüütilise võimekuse tõhustamise olulisus nähtub nii ekspertintervjuudest kui ka dokumendianalüüsist. Selle kaudu suureneb võimalus andmete läbitöötamiseks, riskide tuvastamiseks, ennetusega riskide maandamiseks, teadlikkuse tõstmiseks ja kuritegude uurimiseks.

Teoreetilise käsitluse juures toonitatakse läbipaistvate protseduuride vajalikkust korrupsioonivastase üksuse juhi määramisel ja vabastamisel (käesolev töö, lk 33). Teoorias tooduga jagavad eksperdid sarnast arvamust, et juhi põhjuseta vabastamine ja läbipaistmatu värbamine saab mõjutada asutuse efektiivsust negatiivses suunas. Üksuse juhi eeskuju apoliitilisuse, aususe ja laitmatu mainega mõjutavad kõiki asutuse töötajaid. Juhi juures väärtustati ekspertide poolt haridusnõudeid, väärtuspõhist juhtimiskultuuri ja valdkonna tundmist. Juhi ametikohale kehtestatava ametiaja osas jäid eksperdid erinevatele arvamustele, tuues võimalusena ühe pikema ametiaja teenistuspikkusega 7-15 aastat või kaks ametiaega pikkusega 4-7 aastat. Dokumendianalüüsist selgub, et ACAde tegevuse järelevalveks ja nõustamiseks on loodud erinevaid komiteesid, mis saavad olla toeks üksuse ettevõtmistel, tagada läbipaistvust ressursside kasutusel ja teha ettepanekuid edaspidiseks.

Samas nähtus ekspertintervjuudest, et oli neid, kes eelistaksid rollide jaotust mitte muuta või soovitaksid enne otsuse tegemist olukorda analüüsida.

Eesti eksperdid toonitavad ennetustegevuse ja teadlikkuse tõstmise tõhustamise juures vajadust järgnevateks aastateks riikliku korrupsiooniennetust puudutava strateegilise dokumendi loomise järele, mis annab võimaluse seada tegevusraamistik strateegiaga kokkupuudet omavatele asutustele. Strateegilise dokumendi puudumisel väheneb koordineeritud tegevus. Strateegia raames rakendatavate meetmete tõhusust tuleks efektiivsuse tagamiseks hinnata ja analüüsida. Strateegia koostamiseks ning korrupsioonivastase tegevuse tõhustamiseks tuleb suurendada poliitilist tahet ja toetust, ilma milleta on edu saavutamine raskendatud. Teoreetiline seisukoht kinnitab poliitilise tahte relevantsust korrupsiooni vähendamisel koos hea valitsemise ja läbipaistvusega (käesolev töö, lk 18, 24).

Ekspertintervjuudest nähtub, et avalikus ja erasektoris tuleb korrupsioonivastaseid meetmeid jõudsamalt rakendada täiendavate regulatsioonide kasutuselevõtmise kaudu. Sellise meetme tõhustamiseks tuleks kohustada asutuste ja organisatsioonide juhte korrupsioonivastaseid meetmeid rakendama. Luues juhtidele selliseks tegevuseks kohustuse, tekib juhil vastutus korrupsioonivaba keskkonna loomise eest. Sellist lähenemist toetab teooria, mille kohaselt juhid saavad korrupsioonivastasesse tegevusse luua aususele tugineva organisatsiooni kultuuri (käesolev töö, lk 24).

Ekspertid toovad esile vajaduse senise korrupsioonivastase seaduse arusaadavamaks muutmise järele eelkõige avaliku ülesande sisustamisel, milleks saavad abiks olla juhendmaterjalid. Nii intervjuude analüüsist kui ka dokumendianalüüsist nähtub, et tähelepanu tuleb pöörata lobireeglite seadustamisele ja väärkäitumiste teavitamise kaitse reguleerimisele, mille suhtes on seni olnud Eesti poliitikas vähene huvi.

Ekspertintervjuude kohaselt tuleks oluliselt rohkem eraldada rahalisi vahendeid ja inimressurssi ennetustegevusele ja teadlikkuse tõstmisele, et senisest enam sellele panustada. Eesti ekspertide hinnangul on ennetustegevuseks ressursse vähe, mistõttu tegevusulatus on piiratud ja selle tulemuseks on teooria kohaselt teadlikkuse tase madal (käesolev töö, lk 36). Samuti tuleks suurendada selgust asutustevahelises rollijaotuses ja ülesannete täitmisel. Kokkulepitud tegevuste efektiivsem elluviimine, kattuvate tegevuste vähendamine ja koostöö vajab tõhusamat koordineerimist, mis omakorda vajab rohkem inimesi. Teoreetilise käsitluse kohaselt tuleks korrupsioonivastasel asutusel olla ennetustegevuse koordineerimisel tähtsa rolli kandja, koondades avalike asutuste ennetustegevust korrupsiooni valdkonnas, olla reformide eestvedajaks ja jälgida muutuste elluviimist, mis aitab kaasa sünergia tekkimisele ja koostöö probleemide lahendamisele asutuste vahel (käesolev töö, lk 35-36).

Ekspertid toonitasid vajadust kasutada senisest efektiivsemalt menetlusest tekkivat teadmist ennetuse läbiviimisel ning viia enam läbi teadusuuringuid korruptsiooni olemusest, leviku ja ulatuse kohta. Uuringute läbiviimiseks on Justiitsministeeriumil rahalisi vahendeid ebapiisavalt. Teoreetilisest seisukohast saab öelda, et korruptsiooni ulatus ja mõju sõltub keskkonnast, kus korruptiivne tegevus aset leiab, mistõttu tuleb sellest aru saamiseks läbi viia uuringuid ja analüüse, et asuda tegelema korruptsiooni põhjustega (käesolev töö, lk 12, 21).

Intervjuudest selgus, et ennetustegevuses tuleb võrgustike tööd tõhustada ja koostööd liitude ja kolmanda sektoriga suurendada. See aitaks suurendada tahtmist ennetustegevusega tegeleda ja võtta vastutus meetmete rakendamiseks erinevates sektorites. Selliselt tegutsedes on võimalik luua teoorias tõdetud korruptsioonivastane seisund, mille saavutamiseks tuleb siduda demokraatlik kultuur normide ja väärtustega (käesolev töö, lk 24, 37). Ekspertintervjuudest selgus, et avalikus ja erasektoris tuleb korruptsioonivastaseid meetmeid rakendada asutusesiseselt koos valdkondlike juhiste ja eetikakoodeksite kasutuselevõtmisega. Veelgi enam nägid ekspertid vajadust Riigikogu liikme hea tava täiendamiseks ja suurema tähelepanu pööramiseks riigi tehingute seaduslikkuse kontrollile Riigikontrolli poolt. Avalikus sektoris peetakse vajalikuks rakendada *compliance* juhtimist ja terviklikkuse juurutamist, mis tõhustab vastutustundlikku juhtimiskultuuri.

Teadlikkuse tõstmisel tuleks ekspertide arvamuse, dokumendianalüüsi ja teooria kohaselt panustada väärtushinnangute muutmisele ja korruptsioonist kui pahest arusaamisele, et sellest hoidumine oleks tõhusam (käesolev töö, lk 26). Kui dokumendianalüüsis toodi välja, et korruptsiooni vähendamiseks kasutatakse teadlikkust tõstvate meetmetena avalikkuse ja noorte teadlikkuse parendamist, viiakse läbi koolitusi ja koolitatakse koolitajaid, siis ekspertintervjuudest selgus teadlikkuse tõstmise ettepanekutena peaaesjalikult samade tegevuste läbiviimise tõhustamine, millele lisandub vajadus erasektoris, KOVides ja tervishoius teadlikkuse tõstmist suurendada ning erinevatele valdkondadele suunatud koolitusprogramme valmistada.

Uurimistulemustest selgusid probleemkohad, mis puudutavad Eestis korruptsioonivastase tegevuse koordineerimist, ennetustegevust, teadlikkuse tõstmist ja kuritegude uurimist.

Eesti ekspertide poolt toodi enam välja korruptsioonivastase tegevuse koordineerimisel esinevaid puudujääke, mis seotud suure koormuse ja ebapiisava ressursiga Justiitsministeeriumis, mille tõttu kannatavad mitmete tegevuste läbiviimine ennetuses ja teadlikkuse tõstmises. Puudusi tuvastati avaliku ja erasektori korruptsioonivastaste meetmete,

valdkondlike eetikakoodeksite ja juhiste väheses rakendamises, uuringute kasinas läbiviimises ja korrupsiooniennetuses olevate asutuste tegevuse ebapiisavas koordineerimises.

Teine osa probleemkohast puudutab avaliku ja erasektori asutuste ebapiisavat panustamist ennetavate meetmete rakendamisel ning koostööl. Korrupsioonivastase tegevuse koordineerijal saaks olla tõhusam roll erinevate sektorite koostööle arendamisel, et meetmete kasutuselevõtt ja rakenduspraktika kujuneks ühtlasemalt ja laiaulatuslikumalt.

Kolmas probleemkoht puudutab poliitilise tahte suurendamise vajadust korrupsiooni vähendamiseks vajalike tegevuste elluviimisel koos ressursside panustamisega ennetusele.

Neljas probleemkoht on seotud korrupsioonikuritegude uurimisega, mis paikneb kahes asutuses, kuid ekspertide arvamusel ja teooria kohaselt oleks otstarbekas viia see pädevus ühte asutusse, et suurendada teadmist, kasvatada analüüsi- ja uurimisvõimekust. Sellest kantud efektiivsuse abil õnnestuks ühiskonna väärtushinnanguid muuta ja avalikkuse teadlikkust tõsta. Korrupsioonikuritegude uurimise ühte asutusse koondamisega tuleb lahendada samuti küsimused, millises ulatuses hakkaks seesama üksus tegelema ennetuse ja teadlikkuse tõstmisega ning milline saaks olema selle roll riiklikult koordineerivas tegevuses. Koondatud uurimispädevusega üksus vajab täpset pädevuse reguleerimisest ning sõltumatuse seadmist võimalikest mõjutustegevustest.

Valimriikide korrupsioonivastaste asutuste/üksuste andmed koondati Lisas 7.

Kokkuvõtteks saab öelda, et neli uurimisküsimust on saanud vastuse asutuste rollide ja tegevuse jaotuse, peamiste probleemkohtade esile toomisega asutuse väliseid ja sisemisi mõjureid arvestades, asutustevahelise koostöö toimimise ja korrupsiooni tulemuslikumaks vähendamiseks esitatavate muudatuste ja arenduste ettepanekute osas. Saadud tulemuse põhjal tehakse järeldusi ja ettepanekuid korrupsioonivastase tegevuse võimekuse tõstmiseks Eestis.

2.5. Järeldused ja ettepanekud

Käesolevas magistritöö alapeatükis esitletakse peamised järeldused ja tehakse ettepanekud Eesti korruptsioonivastase tegevuse võimekuse tõstmiseks. Esitletavat järeldused ja ettepanekud on püstitatud arvestades ekspertintervjuude analüüsil välja toodud ettepanekuid, uurimistulemusi ja teoreetilisi lähtekohti.

Tuginedes uuringutulemustele teeb autor järgmised järeldused:

1. Riiklik korruptsioonivastane strateegia ennetuse, teadlikkuse tõstmise ja korruptsioonisüütegude uurimise jätkusuutlikust visioonist ja tegevuskavast on Eesti jaoks lõppeva korruptsioonivastase strateegia 2013-2020 järgselt järgmisteks aastateks jätkuvalt väga oluline ja vajalik. Ministeeriumite ja sektoriteüleline raamdokument aitab kaasa koordineeritult korruptsioonivastase tegevuse elluviimisele. Korruptsioonivastane tegevus vajab edaspidi suuremat poliitilist toetust strateegia ja tegevuste elluviimiseks. Rakendatavate meetmete tõhusust tuleks analüüsida.
2. Korruptsiooniennetus ja teadlikkuse tõstmine Eestis vajab rohkem ressursse ja suuremat tähelepanu nii avalikus kui ka erasektoris. Avalikus ja erasektoris on vaid vähesel määral kasutusel korruptsioonivastased meetmed, ebapiisav on valdkondlike eetikakoodeksite ja juhiste olemasolu ning nende rakendamine. Korruptsioonivastaste meetmete tulemuslikum rakendamine oleks võimalik avalikus ja erasektoris kasutusele võetavate täiendavate regulatsioonide abil. Selle meetmega koostoimes saab kohustada asutuste ja organisatsioonide juhte korruptsioonivastaseid meetmeid rakendama, mis aitab kaasa korruptsioonivaba keskkonna loomisele. Tõhustamiseks tuleks rakendada *compliance* juhtimist ja terviklikkuse juurutamist.
3. Teadusuuringute läbiviimiseks on korruptsioonivastase tegevuse koordineerijal ressursse ebapiisavalt, mistõttu sektorites, kus korruptiivne tegevus aset leiab, kannatab läbiviimata uuringute ja analüüside tõttu teadmine korruptsiooni põhjustest, mis ei soodusta efektiivset korruptsioonivastast reageerimist.
4. Rollijaotus Eesti korruptsioonivastases tegevuses vajab selgust. Justiitsministeeriumil on ressursse korruptsioonivastaseks tegevuseks ja koordineerimiseks ebapiisavalt, mistõttu kannatab korruptsioonivastase võrgustikuga seotud asutuste ennetuse tõhusus. Kaitsepolitsei ameti ja Keskkriminaalpolitsei korruptsioonikuritegude büroo ülesanded on sarnased, kohati dubleerivad ja puudub vajadus hoida korruptsioonisüütegude menetlemise pädevust kahes asutuses. Oleks otstarbekam, korruptsioonivastast tõhusust suurendavam ja efektiivsust tõstvam, kui korruptsioonisüütegude

menetluspädevus koondada korruptsioonikuritegude büroosse, vähendades kaitsepolitsei ameti rolli korruptsioonivastases tegevuses. Sellise muutuse läbiviimine peaks toimuma koos ennetuse ja teadlikkuse tõstmise rolli suurendamisega korruptsioonikuritegude büroos. Muudatustega seoses vajab üksus täpset pädevuse reguleerimisest, sõltumatuse seadmist võimalikest kõrvalistest mõjutustegevustest ja analüüsivõimekuse kasvatamist.

5. Keskse korruptsiooni ennetamise, teadlikkuse tõstmise ja uurimisega tegeleva üksuse juures oleks korruptsiooni vähendamisel mitmeid eeliseid. Selline üksus oleks efektiivne ja pühendunud vahend väärtushinnangute muutmiseks riigis. Selles koonduks valdkonnast suurem teadmine ja sellest tingitud tõhusama juhtimise korral oleks võimalik ressursi ja oskusteavet paremini rakendada. Parema teadmise annavad ennetuse, teadlikkuse tõstmise ja süütegude uurimisega saadav teave ning selle süntees. Asutuse eeliseks on toimiv struktuur ja seotud tõhus koostöö, mida suunab üks eesmärk, kus puudub killustatus ja tegevuste dubleerimine.
6. Õiguskaitseliste korruptsioonivastaste asutustega seotud koostöö toimub peamiselt teabe vahetamise, kuritegude uurimise või ennetuse raames. Koostöö tõhustamisel on arenguruumi. Ennetusega seotud asutustevahelises koostöös esineb ebaselgest rollijaotusest ja vähesest koordineerimisest tingitud puudusi.
7. Õiguskaitseliste korruptsioonivastaste asutuse efektiivsusele saavad negatiivset mõju avaldada poliitiline surve, ressursside vähesus ja vähendamine, seadustega võimekuse piiramine, negatiivne meedia tähelepanu, prioriteetsuse vähenemine, kõrvaliste ülesannete täitmine. Positiivselt mõjuvad efektiivsusele toetav poliitika, piisavad vahendid ülesannete täitmiseks, motiveeriv töökeskkond, konkurentsivõimeline palk, töötajaskonna arendamine, ausus ja professionaalsus. Täheldatud mõjureid tuleb arvestada asutusel ja poliitikakujundajatel.
8. Eestis puudub nõuandva funktsiooniga institutsioon (nõuandev kogu), kus erinevate valdkondade esindajad saaksid soovitada ja hinnata keskse korruptsioonivastase üksuse poolt kasutatavate õiguskaitseliste, ennetavate ja teadlikkust tõstvate meetmete kasutamist korruptsioonivastases tegevuses. Sellise nõuandva kogu vajadus tekib keskse korruptsioonivastase üksuse loomisel.
9. Eestis tuleks enam tähelepanu pöörata lobireeglite kehtestamisele, väärkäitumise teavitaja kaitse reguleerimisele ja muudatuste selgitamisele. Samuti vajaks korruptsioonivastane seadus arusaadavuse lihtsustamiseks juhendmaterjalide koostamist ja selgitamist.

Sõltuvalt järeldustest tuuakse esile järgmised ettepanekud korruptsioonivastase tegevuse võimekuse tõstmiseks Eestis:

1. Autor soovib Vabariigi Valitsusel suurendada poliitilist toetust korruptsioonivastasele tegevusele ja planeerida ministeeriumiteülene riiklik korruptsioonivastane strateegia ennetuse, teadlikkuse tõstmise ja korruptsioonisüütegude uurimise jätkusuutlikust visioonist ja tegevuskavast korruptsioonivastase strateegia 2013-2020 järgselt järgmisteks aastateks. Ministeeriumite ja sektoriteülene strateegia toetaks koordineeritult korruptsioonivastase tegevuse elluviimist. Korruptsioonivastases tegevuses tuleks strateegilises plaanis konkretiseerida asutuste rollijaotus, võimendada strateegilise tegevuse eest vastutava koordineeriva asutuse rolli, inimressurssi ja rahalisi vahendeid. Strateegia raames rakendatavate meetmete tõhusust tuleks hinnata ja analüüsida.
2. Autor soovib Vabariigi Valitsusel eraldada rohkem ressursse ja suuremat tähelepanu korruptsiooniennetuse ja teadlikkuse tõstmisele nii avalikus kui ka erasektoris.
3. Autor soovib Vabariigi Valitsusel eraldada korruptsiooni puudutavate teadusuuringute läbiviimiseks rohkem ressursse, mille tagajärjel suureneb teadmine korruptsiooni põhjustest ja efektiivistub korruptsioonivastane reageerimine.
4. Autor soovib Justiitsministeeriumil välja töötada regulatsioon, mis tagab avalikus ja erasektoris korruptsioonivastaste meetmete, valdkondlike eetikakoodeksite ja juhiste kasutuselevõtmise ja rakendamise. Samuti tuleks kohustada asutuste ja organisatsioonide juhte korruptsioonivastaseid meetmeid rakendama. Avalikus sektoris tuleks rakendada *compliance* juhtimist ja terviklikkuse juurutamist.
5. Autor soovib Justiitsministeeriumil korruptsioonivastase teadlikkuse tõstmisel enam panustada väärtushinnangute muutmisele ja korruptsioonist kui pahest arusaamise parandamisele, suurendada ressursse teadlikkust tõstvateks tegevusteks ning parendada selle koordineerimist. Teadlikkuse tõstmisel tuleks enam kaasata kolmandat ja erasektorit. Enam tuleks tegeleda noorte harimisega, suuremal määral koolituste läbiviimisega ja erasektori, KOVide ja tervishoiusektori teadlikkuse tõstmise suurendamisega. Valmistada tuleks erinevatele valdkondadele suunatud koolitusprogrammid, mida saaks vajadusel kergesti kasutada.
6. Autor soovib Justiitsministeeriumil ja korruptsioonivastase tegevuse võrgustikul selgelt sätestada ennetustegevuses osalevate asutuste rollid, tegevus ja aruandlus koos võrgustiku ja strateegia koordineeriva asutuse ülesannetega.

7. Autor soovib Vabariigi Valitsusel muuta Kaitsepolitseiameti ja Politsei-ja Piirivalveameti vahelist uurimisalluvuse määrust vähendades Kaitsepolitseiameti uurimispädevust korruptsioonikuritegude uurimisel.
8. Autor soovib Siseministeriumil korruptsioonivastase tegevuse efektiivistamiseks liita Kaitsepolitseiameti ja korruptsioonikuritegude büroo korruptsioonivastased ülesanded ühte üksusse. Muudatusega tuleks viia menetluspädevus korruptsioonikuritegude büroosse, suurendades samal ajal büroo ressursse, isikkoosseisu ja ülesandeid korruptsiooni ennetamisel ja teadlikkuse tõstmisel. Keskse korruptsioonivastase üksuse loomisel tuleks täpselt reguleerida selle pädevus, sõltumatus võimalikest mõjutustegevustest ning tagada vajalikud vahendid isikkoosseisule ja ülesannete täitmiseks kolmel tegevussuunal koos analüüsivõimekuse kasvatamisega.
9. Autor soovib Politsei-ja Piirivalveametil otsustada keskse korruptsioonivastase üksuse kujundamisel selle sobivaim paiknemine ja alluvus ning tagada eelarve, vajalikud töövahendid ja võimekused, isikkoosseisu suurus, struktuur, juhtimine ja muu, mis tagaks iseseisvuse ja sõltumatuse mõjutajatest. Samuti tuleks määratleda vajalikud sisekontrollimeetmed ja aruandmise protseduurid. Keskne asutus saaks võtta suurema rolli riiklikust korruptsioonivastase ennetuse koordineerimisest.
10. Autor soovib kesksel korruptsioonivastasel üksusel panustada asutustevahelise koostöö arendamisse, tõhustada informatsiooni vahetamist, motiveerida partnerasutusi ühe eesmärgi nimel meetmeid kasutama ja ennetuse läbiviimisel kaasama liite ning ühinguid. Samuti tuleks üksusel parendada oskusteabe vahetamist prokuratuuriga.
11. Autor soovib Siseministeriumil keskse korruptsioonivastase üksuse loomisel asutada korruptsioonivastase tegevuse õiguskaitseliste, ennetavate ja teadlikkust tõstvate ülesannete täitmise hindamiseks ja soovitude andmiseks nõuandev kogu, mille valitud liikmed oleksid erinevate valdkondade esindajad. Sellise institutsiooni loomine oleks toeks kesksele asutusele tegevuste planeerimisel ja tõhustamisel.
12. Autor soovib Justiitsministeriumil seadusloomega kaasa aidata korruptsioonivastase keskkonna kujundamisele, tagades lobireeglite ja väärkäitumise teavitaja kaitse reguleerimise ning parandades korruptsioonivastase seaduse arusaadavust juhendmaterjalide ja selgitusega.
13. Autor soovib Justiitsministeriumil süütegude tõhusamaks avastamiseks, tõkestamiseks ja kohtumenetluseks tegeleda uurijate, prokuröride ja kohtunike oskusteabe suurendamisega korruptsioonivaldkonnast ning alustada diskussiooni ja võimaluste leidmist kriminaalasjade üldmenetlustele kuluva aja lühendamiseks.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada Eesti korruptsioonivastase tegevuse võimalikud parenduskohad. Magistritöö eesmärgi saavutamiseks analüüsiti teoreetilises osas korruptsiooni olemust, tekkepõhjuseid, selle peatamise võimalusi ja vähendamise väljakutseid ning korruptsioonivastaste asutuste erisusi ja võimekuse mõjureid korruptsiooni vähendamisel. Magistritöö empiirilises osas analüüsiti intervjuusid ja dokumente. Analüüsis kaardistati asutustevahelised rollid, peamised probleemkohad korruptsioonivastase asutuse toimimisel, koostööd mõjutavad tegurid, sellest tulenevalt vajalikud muudatused ja arendused korruptsiooni tulemuslikumaks vähendamiseks.

Magistritöö raames viidi läbi kvalitatiivne uuring, milleks kasutati geneerilist induktiivset uurimisstrateegiat. Andmekogumismeetodina kasutati dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud ekspertintervjuusid, mille käigus võrreldi Eesti, Läti, Leedu, Poola, Austria ja Hong Kongi korruptsioonivastast tegevust puudutavaid dokumente ja analüüsiti mainitud riikide 18 eksperdi arvamusi.

Uurimistulemustest ilmneseid korruptsioonivastase tegevuse koordineerimist, ennetust, teadlikkuse tõstmist ja süütegude uurimist puudutavad probleemkohad Eestis. Ekspertidid tõid välja korruptsioonivastase tegevuse koordineerimisel esinevaid puudujääke, mis on seotud suure vastutuse ja ebapiisava ressursiga Justiitsministeeriumis. Puudusi tuvastati korruptsioonivastaste meetmete, valdkondlike eetikakoodeksite ja juhiste rakendamises, uuringute väheses läbiviimises ja korruptsiooniennetusega tegelevate asutuste ebapiisavas koordineerimises. Korruptsioonivastase tegevuse koordineerijal peaks olema tõhusam roll erinevate sektorite vahelise koostöö arendamisel, meetmete kasutuselevõtu ja rakenduspraktika ühtlasemaks ja laiaulatuslikumaks kujundamisel. Korruptsiooni vähendamiseks vajalike tegevuste elluviimiseks tuleks suurendada poliitilist tahet ning selle kaudu ressursse ennetuse tõhustamiseks. Ekspertide arvamusel ja teooria kohaselt oleks otstarbekas viia korruptsioonikuritegude uurimise pädevus, mis paikneb kahes asutuses, ühte asutusse. Ettepaneku kohaselt võiks selleks keskseks üksuseks olla korruptsioonikuritegude büroo. Korruptsioonikuritegude uurimise ühte üksusse koondamisega tuleb lahendada samuti küsimus, millises ulatuses hakkaks seesama üksus tegelema ennetuse ja teadlikkuse tõstmisega ning milline roll saaks sellel olema riiklikult koordineeritavas tegevuses. Koondatud uurimispädevusega üksus vajab täpset pädevuse reguleerimisest, täiendavaid ressursse ning sõltumatuse seadmist võimalikest mõjutustegevustest. Korruptsioonivastasele üksusele

omistatav eesmärk peaks olema tõhustada olemasolevat korruptsioonivastast tegevust riigis, kasvatada analüüsi- ja uurimisvõimekust. Sellest kantud efektiivsuse abil õnnestuks ühiskonna väärtushinnanguid muuta ja avalikkuse teadlikkust tõsta.

Arvestades magistritöö eesmärgi saavutamiseks tõstatatud uurimisülesandeid, uurimisküsimusi ning küsimustele leitud vastuseid, saab öelda, et käesoleva magistritöö eesmärk on täidetud.

Magistritöös on välja toodud lahendused tuvastatud probleemkohtadega seotud küsimuste lahendamiseks ja tegevuste tõhustamiseks. Magistritöö autori arvates tõstaks korruptsioonivastast teadlikkust, meetmete rakendamist ja väärtushinnanguid üldisemalt kolme ülesannet täitva keskse üksuse kujundamine koos edukust tagavate oluliste vajadustega, nagu ressursid, isikkoosseis, vastutuse reguleerimine, jms. Samuti aitaksid korruptsioonivastast tegevust tõhustada ennetavate ja teadlikkust tõstvate meetme efektiivsemaks rakendamiseks tehtud ettepanekute elluviimine.

SUMMARY

The purpose of this master's thesis was to identify possible upgrades of Estonian anti-corruption activities. To achieve the objective of Master's thesis, the theoretical part of the nature of the corruption, the causes, the possibilities and the reduction challenges, and the specificities and capacities of anti-corruption agencies in reducing corruption were analysed. The empirical part of the master's thesis analysed interviews and documents. The analysis mapped the inter-institutional roles, the main challenges to the functioning of the anti-corruption agency, the factors influencing the cooperation, and consequently the necessary changes and developments to reduce corruption more effectively.

A qualitative study was conducted in the framework of the master's thesis using a generic inductive research strategy. The data collection method used document analysis and semi-structured expert interviews, which compared the documents concerning anti-corruption activities in Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Austria and Hong Kong and analysed the opinions of 18 experts from those countries.

The findings of the research revealed challenges in Estonia concerning the coordination of anti-corruption activities, prevention, awareness-raising and investigation of offences. Experts highlighted shortcomings in the coordination of anti-corruption activities related to a high level of accountability and insufficient resources at the Ministry of Justice. Weaknesses were identified in the implementation of anti-corruption measures, sectoral codes of ethics and guidance, a low-performing studies and inadequate coordination of corruption prevention bodies. The coordinator of anti-corruption activities should play a more effective role in developing cooperation between the various sectors, adopting measures and implementing practice in a more uniform and comprehensive manner. Political commitment and resources to improve prevention should be strengthened to implement the activities needed to reduce corruption. According to the expert's opinion and theory, it would be expedient to align the competence of investigation of corruption offences, which is located in two places, into one institution. According to the proposal, it could be a Corruption Crime Bureau. The merger of corruption crimes into one unit must also address the question of the extent to which the same entity would start to engage in prevention and awareness-raising and what role it could play in the nationally coordinated action. The pooled investigative body needs precise competence regulation, additional resources and a set of independence from possible influence activities.

The objective attributed to the anti-corruption entity should be to enhance the effectiveness of the widespread anti-corruption activity in the country, to increase analytical and investigative capacities. Through this efficiency, it would be successful to change the values of society and raise public awareness.

Given the investigative tasks raised to achieve the objective of Master's thesis, the questions of inquiry and the answers to the questions, it can be said that the objective of this master's thesis is met.

The master's thesis provides solutions for solving issues identified and improving the effectiveness of activities. According to the author of the master's thesis, the design of the actions and the implementation of the action and values in general would raise the three main functions of the central unit with success, such as resources, personnel, liability regulation, etc. The implementation of the proposals for more effective implementation of the preventive and awareness-raising measure would also help to enhance corruption.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU:

Ades, A. & Di Tella, R., 1997. The new economics of corruption: A survey and some new results. *Political Studies*, 45, pp. 496-515.

Aidt, T.S., 2009. *Corruption, Institutions and Economic Development*. Paper prepared for a special issue of the Oxford Review of Economic Policy in collaboration with iiG, pp. 1-28.

Andersson, S. & Anechiarico, F., 2019. *Corruption and Corruption Control: Democracy in the Balance*. New York: Routledge.

Anttiroiko, A.-V., 2014. Good governance in context: Learning from anti-corruption policies of Finland and Singapore. *MPRA Paper*, no. 67807, pp. 1-19.

BAK, 2019. *Annual Report 2018: Federal Bureau of Anti-Corruption*. [Võrgumaterjal]

Leitav:

https://www.bak.gv.at/en/Downloads/files/Annual_Reports/Jahresbericht_2018_Englisch_WEB.pdf [Kasutatud 06.01.2020].

Bardhan, P., 1997. Corruption and development: A review of issues. *Journal of Economic Literature*, 35(3), pp. 1320-1346.

Barret, A. A., 1990. *Caligula: The Corruption of Power*. New Haven: Yale University Press.

Bartkus, Z., 2020. *Intervjuu Zydrunas Bartkusega [Intervjuu]* (06.03.2020).

Batory, A., 2012. Political cycles and organizational life cycles: delegation to anticorruption agencies in Central Europe. *Governance*, 25(4), pp. 639-660.

Bauhr, M., 2017. Need or Greed? Conditions for Collective Action against Corruption. *Governance*, 30(4), pp. 561-581.

Bauhr, M. & Grimes, M., 2017. Transparency to curb corruption? Concepts, measures and empirical merit. *Crime, Law & Social Change*, 68(4), pp. 431-458.

Blackburn, K., Bose, N., & Haque, M.E., 2005. The incidence and persistence of corruption in economic development. *Journal of Economic Dynamics & Control*, 30, pp. 2447-2467.

Bowen, G., 2009. Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), pp. 27-40.

- Brademas, J. & Heimann, F., 1998. Tackling International Corruption: No Longer Taboo. *Foreign Affairs*, 77(5), pp.17-22.
- Brinkerhoff, D.W., 2000. Assessing political will for anti-corruption efforts: an analytical framework. *Public Administration and Development*, 20(3), pp. 239-252.
- Brunelle-Quraishi, O., 2011. Assessing the Relevancy and Efficacy of the United Nations Convention against Corruption: A Comparative Analysis. *Notre Dame Journal of International & Comparative Law*, 2(1), pp. 101-166.
- Bukovansky, M., 2006. The hollowness of anti-corruption discourse. *Review of International Political Economy*, 13(2), pp. 181-209.
- Bäck, H., Teorell, J. & Lindberg, S. I., 2019. Cabinets, Prime Ministers, and Corruption: A Comparative Analysis of Parliamentary Governments in Post-War Europe. *Political Studies*, 67(1), pp. 149-170.
- Byrne, E., Arnold, A.-K. & Nagano, F., 2010. *Building public support for anti-corruption efforts: why anti-corruption agencies need to communicate and how*. Washington, DC: World Bank.
- CACS, 2019. *The Centre of Anti-Corruption Studies and International Training*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://cacs.icac.hk/en/aboutus/aboutus.html> [Kasutatud 06.01.2020].
- Caiden, G.E., 1988. Toward a general theory of official corruption. *The Asian Journal of Public Administration*, 10(1), pp. 3-36.
- CBA, 2019. *CBA: Guidebook*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/Informator%20o%20CBA_2019%20ENG.pdf [Kasutatud 06.01.2020].
- Charron, N. & Lapuente, V., 2013. Why Do Some Regions in Europe Have a Higher Quality of Government? *Journal of Politics*, 75(3), pp. 567-582.
- Chêne, M., 2012. Centralised versus decentralised anti-corruption institutions. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, CMI, Bergen, Norway (2012) (Expert Answer Number 323), pp. 1-9.
- Chetwynd, E., Chetwynd, F. & Spector, B.I., 2004. Corruption and Poverty: A Review of Recent Literature. *Management System International*, pp. 1-22. [Võrgumaterjal] Leitav:

https://pdfs.semanticscholar.org/1614/ebee8a2931dec5c956bf083683239c98f9f4.pdf?_ga=2.71224468.506658698.1562875482-340633941.1562668794 [Kasutatud 01.11.2018].

Chung, L., 2020. *Intervjuu Lawrence Chungiga [Intervjuu]* (16.03.2020).

Cole, M., 2007. Corruption, Income and the Environment: An Empirical Analysis. *Ecological Economics*, 62, pp. 637-647.

Council Of Europe, 1997. *Resolution (97) 24 On the Twenty Guiding Principles For the Fight Against Corruption. Adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997.*

[Võrgumaterjal] Leitav:

[file:///C:/Users/37408022720/Downloads/Resolution%20\(97\)%2024%20\[English\].pdf](file:///C:/Users/37408022720/Downloads/Resolution%20(97)%2024%20[English].pdf)

[Kasutatud 01.11.2018].

De Sardan, J.P.O., 1999. A moral economy of corruption in Africa. *Journal of Modern African Studies*, 37(1), pp. 25-52.

De Sousa, L., 2010. Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime, Law & Social Change*, 53(1), pp. 5-22.

De Speville, B., 2010. Anticorruption commissions: the “Hong Kong model” revisited. *Asia-Pacific Review*, 17(1), pp. 47-71.

DiCicco-Bloom, B. & Crabtree, B.F., 2006. The qualitative research interview. *Medical Education*, 40(4), pp. 314-321.

Dixit, A., 2016. *Anti-Corruption Institutions: Some History and Theory*. The revision of the paper delivered at the International Economic Association Roundtable on Institutions, Governance and Corruption, Montevideo, Uruguay, May 26-27, 2016, pp. 1-29.

Doig, A., 1995. Good government and sustainable anti-corruption strategies: a role for independent anti-corruption agencies? *Public Administration and Development*, 15(2), pp. 151-165.

Doig, A. & McIvor, S., 1999. Corruption and its control in the developmental context: an analysis and selective review of the literature. *Third World Quarterly*, 20(3), pp. 657-676.

Doig, A., Watt, D. & Williams, R., 2006. Hands-on or hands-off? Anti-corruption agencies in action, donor expectations, and a good enough reality. *Public Administration and Development*, 26(2), pp. 163-172.

Eesti Julgeolekupoliitika alused, 2017. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/3060/6201/7002/395XIII_RK_o_Lisa.pdf# [Kasutatud 01.11.2018].

Ernst & Young Baltic AS, 2018. *Pettuseriskide uuring Eestis 2018*. [Võrgumaterjal] Leitav: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Pettuseriskide-uuring-Eestis-2018/\\$File/Pettuseriskide%20uuring%20Eestis%202018.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Pettuseriskide-uuring-Eestis-2018/$File/Pettuseriskide%20uuring%20Eestis%202018.pdf) [Kasutatud 14.06.2018].

Euroopa Liidu Nõukogu, 2014. *ELi korrupsioonivastase võitluse aruanne*. COM(2014) 38 final Annex Eesti.6.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, 2015. *Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Korrupsioonivastane võitlus ELis: ettevõtjate ja kodanikuühiskonna mureküsimustele vastamine“*. CCOM/132- EESC-2014-06520-00-00-AC-TRA(EN). Brüssel. Võrgumaterjal. Leitav: <https://memportal.eesc.europa.eu/Agenda/Documents?meetingId=2104464&meetingSessionId=2128370> [Kasutatud 17.03.2019].

European Commission, 2014. *Report From the Commission to the Council and the European Parliament: EU Anti-Corruption Report*. COM(2014) 38 final. Brussels: EC.

European Commission, 2017a. *Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners. Theme 2: Ethics, openness & anti-corruption*. Luxembourg: European Union.

European Commission, 2017b. *Special Eurobarometer 470. Report: Corruption*. Võrgumaterjal. Leitav: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/1974/yearTo/2017/surveyKy/2176> [Kasutatud 11.05.2020].

European Parliament, 2017. *Corruption in the European Union: Prevalence of corruption, and anti-corruption efforts in selected EU Member States*. European Parliamentary Research Service, PE 608.687. Brussels: European Union.

Evestus, S.-H., 2020. *Intervjuu Steven-Hristo Evestusega [Intervjuu]* (19.02.2020).

Feathers, B., 2014. Symposium: Bribes without Borders: The Challenge of Fighting Corruption in the Global Context. *American University International Law Review*, 29(2), pp. 287-292.

Feldmanis, L., 2020. *Intervjuu Laura Feldmanisega [Intervjuu]* (21.02.2020).

- Fisman, R. & Golden, M.A., 2017. *Corruption: What everyone needs to know?* New York: Oxford University Press.
- Fjelde, H. & Hegre, H., 2014. Political corruption and institutional stability. *Studies in Comparative International Development*, 49(3), pp. 267-299.
- Flick, U., 2009. *An Introduction to Qualitative Research*. Fourth Edition. London: Sage Publications.
- Gans-Morse, J., Borges, M., Makarin, A., Mannah-Blankson, T., Nickow, A. & Zhang, D., 2018. Reducing bureaucratic corruption: Interdisciplinary perspectives on what Works. *World Development*, 105(2018), pp. 171-188.
- Goel, R.K., Budak, J. & Rajh, E., 2015. Private sector bribery and effectiveness of anti-corruption policies. *Applied Economics Letters*, 22(10), pp. 759-766.
- Gokcekus, O. & Bengyak, K., 2015. *Peculiar Dynamics of Corruption: Religion, Gender, EU Membership and Others*. London: World Scientific Publishing.
- Groenendijk, N., 1997. A principal-agent model of corruption. *Crime, Law and Social Change*, 27(3-4), pp. 203-227.
- Guetat, I., 2006. The Effects of Corruption on Growth Performance of the Mena Countries. *Journal of Economics & Finance*, 30(2), pp. 208-221.
- Gupta, S., Davoodi, H. & Alonso-Terme, R., 1998. Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty? *IMF Working Paper*, 98(76), pp. 1-41.
- Habibov, N., Fan, L. & Auchynnika, A., 2019. The Effects of Corruption on Satisfaction with Local and National Governments. Does Corruption 'Grease the Wheels'? *Europe-Asia Studies*, DOI: 10.1080/09668136.2018.1562044.
- Hassaballa, H., 2017. Studying the Effect of Corruption on Income Per-Capita Level in a IV Estimation in Developing countries. *European Journal of Sustainable Development*, 6, pp. 57-70.
- Hasty, J., 2005. The pleasures of corruption: desire and discipline in Ghanaian political culture. *Cultural Anthropology*, 20(2), pp. 271-301.
- Heidenheimer, A.J., Johnston, M. & Levine, V.T., 1970. *Political Corruption*. New York: Holt Rinehart and Winston.

- Heilbrunn, J.R., 2004. *Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?* World Bank Institute. Võrgumaterjal. Leitav: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/JohnHeilbrunn.pdf> Kasutatud 14.02.2019.
- Heimann, F. & Pieth, M., 2018. *Confronting Corruption*. New York: Oxford University Press.
- Hellman, J.S., Jones, G., Kaufmann, D. & Schankermann, M., 2000. *Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies. Policy Research Working Paper 2312*. The World Bank.
- Hellman, J. & Kaufmann, D., 2001. Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies. *Finance and Development*, 38, pp. 1-8.
- Heywood, P. M., 2018. Combating Corruption in the Twenty-First Century: New Approaches. *Daedalus*, 147(3), pp. 83-97.
- Holmes, L., 2015. *Corruption: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Hough, D., 2013. *Corruption, Anti-Corruption and Governance*. Hampshire: Macmillan Palgrave.
- Hsieh, M.-L., 2017. A case study: Lessons from the Hong Kong Independent Commission Against Corruption. *International Journal of Criminology and Sociology*, (6), pp. 5-15.
- Hui, W.-c., 2014. Combating Corruption: The Hong Kong Experience. *Tsinghua China Law Review*, (6), pp. 239-256.
- Huther, J. & Shah, A., 2000. *Anti-Corruption Policies and Programmes: A Framework for Evaluation. Policy Research Working Paper 2501*, World Bank.
- Husted, B.W., 1999. Wealth, culture and corruption. *Journal of International Business Studies*, 30, pp. 339-360.
- ICAC, 2018. *Annual Report 2018*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.icac.org.hk/filemanager/en/content_27/2018.pdf [Kasutatud 28.03.2019].
- ICAC, 2019. *ICAC's Institutional Strength*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.icac.org.hk/en/intl-persp/control/institutional-strength/index.html> [Kasutatud 28.03.2019].

IMF, 2016. Corruption: Costs and Mitigating Strategies. *IMF Staff Discussion Note*, May 2016, SDN/16/05.

Johnson, J., Hechler, H., De Sousa, L. & Mathisen H., 2011. How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: guidelines for agencies, donors and evaluators. *U4 Issue*.

Johnston, M., 2010. First, do no harm-then, build trust: anti-corruption strategies in fragile situations. *World Development Report background papers*, Washington, DC: World Bank.

Jong-Sung, Y. & Khagram, S., 2005. A comparative study of inequality and corruption. *American Sociological Review*, 70(1), pp. 136-157.

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

[Võrgumaterjal] Leitav:

http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_strateegia_2013-2020_1.pdf [Kasutatud 14.06.2018].

Justiitsministeerium, 2017. *Elanike, ettevõtjate ja avaliku sektori töötajate*

korruptsiooniküsitluse tulemused, 2016. [Võrgumaterjal] Leitav:

http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruuuringu_lyhiversioon_0.4_0.pdf [Kasutatud 14.06.2018].

Justiitsministeerium, 2020. *Kuritegevus Eestis 2019: Korruptsioon ja majanduskuriteod*.

[Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevuse-statistika/korruptsioon.html> [Kasutatud 09.04.2020].

Kaitsepolitseiamet, 2019. *Aastaraamat 2018*. [Võrgumaterjal] Leitav:

<https://www.kapo.ee/et/content/aastaraamatu-v%c3%a4ljaandmise-traditsiooni-ajalugu-ja-eesm%c3%a4rk-0.html> [Kasutatud 09.04.2020].

Kaitsepolitseiamet, 2020. *Aastaraamat 2019*. [Võrgumaterjal] Leitav:

<https://www.kapo.ee/et/content/aastaraamatu-v%c3%a4ljaandmise-traditsiooni-ajalugu-ja-eesm%c3%a4rk-0.html> [Kasutatud 14.05.2020].

Kaufmann, D., 2005. *Myths and Realities of Governance and Corruption*, Published in: Global Competitiveness Report 2005-06, pp. 81-98.

Kerusauskaite, I., 2018. *Anti-Corruption in International Development*. Abingdon: Routledge.

- Khan, M.H., 1996. A typology of corrupt transactions in developing countries. *IDS Bulletin, Liberalization and the New Corruption*, 27(2), pp. 12-21.
- Klitgaard, R., 1988. *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Klitgaard, R. & Light, P. C., 2005. *High - Performance Government: Structure, Leadership, Incentives*. Santa Monica: Rand Corporation.
- Kregar, J., 1994. Deformation of Organizational principles: Corruption in Post-Socialist Societies. Rmt: Trang, V.D., toim. *Corruption and Democracy*. Budapest: Institute for Constitutional and Legislative Policy, pp. 47-60.
- Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018*, 2010. RT III 2010, 26, 51.
- Kruusmaa, K.-C., 2020. *Intervjuu Kätlin-Chris Kruusmaaga [Intervjuu]* (12.02.2020).
- Kubbe, I., 2014. The Bigger Picture of Corruption: Europe in Comparative Perspective. CSD Working Papers, UC Irvine: Center for the Study of Democracy. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://escholarship.org/uc/item/8361x62b> [Kasutatud 25.11.2018].
- Kubbe, I. & Engelbert, A., 2017. Corruption and the impact of democracy. *Crime Law Soc Change*, 2018(70), pp. 175-178.
- Kulish, A., Andriichenko, N. & Reznik, O., 2018. A Step Forward in the Minimization of Political Corruption in Financial Support of Political Parties: The Experience of Ukraine and Lithuania. *Baltic Journal of Law & Politics*, 11(1), pp.108-130.
- Kuris, G., 2014. *From Underdogs to Watchdogs: How Anti-Corruption Agencies Can Hold Off Potent Adversaries*. Princeton, NJ: Innovations for Successful Societies.
- Kuris, G., 2015. Watchdogs or guard dogs: Do anti-corruption agencies need strong teeth? *Policy and Society*, 34(2), pp. 125-135
- Küüt, R., 2020. *Intervjuu Raivo Kүүidiga [Intervjuu]* (27.02.2020).
- Laffont, J.J. & Martimort, D., 2002. *The Theory of Incentives: the principal-agent model*. New Jersey: Princeton University Press.
- Lambsdorff, J.G., 2000. Making corrupt deals: contracting in the shadow of the law. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 48(2002), pp. 221-241.
- Lambsdorff, J.G., 2003a. How Corruption Affects Productivity. *Kyklos*, 56(4), pp. 457-474.

- Lambsdorff, J.G., 2003b. How corruption affects persistent capital flows. *Economics of Governance*, 4, pp. 229-243.
- Leff, N.H., 1964. Economic Development Through Bureaucratic Corruption. *American Behavioral Scientist*, 8(3), pp. 8-14.
- Leung, A., 2020. *Intervjuu Allen Leungiga [Intervjuu]* (16.03.2020).
- Li, S., 2019. *Bribery and Corruption in Weak Institutional Environments: Connecting the Dots from a Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Li, S., & Wu, J. J., 2010. Why some countries thrive despite corruption: The role of trust in the corruption-efficiency relationship. *Review of International Political Economy*, 17, pp. 129-154.
- Liu, L., 2016. Using Generic Inductive Approach in Qualitative Educational Research: A Case Study Analysis. *Journal of Education and Learning*, 5(2), pp. 129-135.
- Lucic, D., Radisic, M. & Dobromirov, D., 2016. Causality between corruption and the level of GDP. *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 29(1), pp. 360-379.
- Lui, F.T., 1985. An Equilibrium Queuing Model of Bribery Games. *Journal of Political Economy*, 93(4), pp. 760-781.
- Majila, T, Taylor, T.D. & Raga, K., 2014. A comparative analysis of the implementation of anti-corruption legislation by anti-corruption agencies in the provinces of the Eastern and Northern Cape. *The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa*, 10(1), pp. 219-240.
- Makowski, G., 2016. Anti-corruption agencies - Silver bullet against corruption or fifth wheel to a coach? Analysis from the perspective of the constructivist theory of social problems. *Studia z polityki publicznej*. SGH Warsaw School of Economics 3, 11, 2016, pp. 56-77.
- Manion, M., 2004. *Corruption by design: Building Clean Government in Mainland China and Hong Kong*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Manion, M., 2010. Excerpts from *Corruption by Design: Building Clean Government in Mainland China and Hong Kong*. Rmt: M. Johnston, toim, *Public Sector Corruption*, 4, pp. 29-41. SAGE Publications Inc.

- Marquette, H. & Peiffer, C., 2015. *Collective Action and Systemic Corruption*. Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, University of Warsaw 29 March-2 April 2015. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/b5944a31-85b6-4547-82b3-0d4a74910b07.pdf> [Kasutatud 17.03.2019].
- Mauro, P., 1995. Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), pp. 681-712.
- Mauro, P., 1996. The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure. *IMF Working Paper*, 96(98), pp. 1-28.
- Mauro, P., 1997. The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure: A Cross-Country Analysis. Rmt: K. A. Elliott, toim. *Corruption and the Global Economy*. Washington DC: Institute for International Economics, pp. 83-108.
- Mauro, P., 2004. The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth. *IMF Working Paper*, 51(1), pp. 1-18.
- McMann, K. M., Seim, B., Teorell, J. & Lindberg, S. I., 2017. Democracy and Corruption. A Global Time-Series Analysis with V-Dem Data. *Working Paper*, Series 2017(43), University of Gothenburg.
- Meagher, P., 2002. Anti-corruption agencies: A Review of Experience. Final Paper. *IRIS Center*, University of Maryland.
- Meagher, P., 2005. Anti-corruption agencies: Rhetoric Versus reality. *Journal of Policy Reform*, 8(1), pp. 69-103.
- Menochal, A.R., Taxell, N., Johnson, J.S, Schmaljohann, M., Montero, A.G., De Simone, F., Dupuy, K. & Tobias, J., 2015. Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them. *DFID Evidence Paper*. London: DFID.
- Meon, P.-G. & Sekkat, K., 2003. Does corruption grease or sand the wheels of growth? *Public Choice*, 122, pp. 69-97.
- Mercier, G. & Deslandes, G., 2017. There are no Codes, Only Interpretations. Practical Wisdom and Hermeneutics in Monastic Organizations. *Journal of Business Ethics*, 145(4), pp. 781-794.
- Mikli, A., 2020. *Intervjuu Airi Mikliga [Intervjuu]* (13.02.2020).

- Mohtadi, H., & Roe, T.L., 2003. Democracy, rent seeking, public spending and growth. *Journal of Public Economics*, 87(3-4), pp. 445-466.
- Mungiu-Pippidi, A., 2011. Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned. *NORAD*, Report 4/2011.
- Mungiu-Pippidi, A., 2013. Becoming Denmark: Historical Paths to Control of Corruption. *Prepared for APSA 2013 and Social Research Quarterly Journal*, pp. 1-24.
- Mungiu-Pippidi, A., 2015. *The Quest for Good Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mungiu-Pippidi, A., 2018. Seven Steps to Control of Corruption: The Road Map. *Daedalus*, 147(3), pp. 20-34.
- Mungiu-Pippidi, A., Bratu, R., Charron, N., Dimulescu, V., Doroftei, M., Fazekas, M., Kasemets, A., King, L.W., Kukutschka, R.M.B., Popo, R. & Toth, I.J., 2013. *Controlling Corruption in Europe: The Anticorruption Report I*. Berlin: Barbara Budrich Publisher.
- Mungiu-Pippidi, A., 2017. Introduction: identifying and explaining governance virtuous circles. Rmt: A. Mungiu-Pippidi & M. Johnston, toim-d. *Transitions to good governance: Creating Virtuous Circles of Anti-Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 1-30.
- Mustapha, N., 2014. Impact of Corruption on GDP per capita. *Journal of Eastern European and Central Asian Research*, 1(2), pp. 1-5.
- Nye, J.S., 1976. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review*, 61(2), pp. 417-427.
- Ocieczek, G., 2020. *Intervjuu Grzegorz Ocieczekiga [Intervjuu]* (07.03.2020).
- OECD, 2008. *Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia: The Istanbul Anti-Corruption Action Plan. Progress and Challenges*. Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2013a. *OECD Glossary of Statistical Terms: Corruption*. OECD. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4773> [Kasutatud 04.09.2019].
- OECD, 2013b. *Specialised Anti-Corruption Institutions - Review of Models*. Second Edition, OECD Publishing.

- Quah, J.S.T., 2000. Accountability and Anticorruption Agencies in the Asia-Pacific Region. Rmt: *Combating Corruption in Asian and Pacific Economies*. Manila: Asian Development Bank, pp. 101-124.
- Quah, J.S.T., 2009. Benchmarking for Excellence: A Comparative Analysis of Seven Asian Anti-Corruption Agencies. *The Asia Pacific Journal Of Public Administration*, 31(2), pp. 171-195.
- Quah, J.S.T., 2015. The Critical Importance of Political Will Combating Corruption in Asian Countries. Rmt: P.K.W. Fong & P.P. Yuen, toim-d. *Public Administration and Policy: An Asia-Pacific Journal*, 18(2), pp. 12-24.
- Quah, J.S.T., 2017a. *Anti-Corruption Agencies in Asia Pacific Countries: An Evaluation of their Performance and Challenges*. Transparency International. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.transparency.org/files/content/feature/2017_ACA_Background_Paper.pdf [Kasutatud 25.12.2018].
- Quah, J.S.T., 2017b. Five success stories in combating corruption: Lessons for policy makers. *Asian Education and Development Studies*, 6(3), pp. 275-289.
- Pedersen, K.H. & Johannsen, L., 2018. Administrative Processes as an Anti-Corruption Tool? A View from Public Employees in the Baltic States. *Baltic Journal of Law & Politics*, 11(1), pp.131-157.
- Perli, R., 2020. *Intervjuu Remo Perluga [Intervjuu]* (12.02.2020).
- Persson, A., Rothstein, B. & Teorell, J., 2012. Rethinking the nature of the grabbing hand. Rmt: S. Holmberg & B. Rothstein, toim-d. *Good Government: The Relevance of Political Science*. Edward Elgar Publishing, pp. 251-276.
- Persson, A., Rothstein, B. & Teorell, J., 2013. Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem, *Governance*, 26(3), pp. 449-471.
- Pieth, M., 1999. The harmonization of law against economic crime. *European Journal of Law Reform*, 1(4), pp. 527-545.
- Podobnik, B., Shao, J., Njavo, D., Ivanov, P.C. & Stanley, H.E., 2008. Influence of corruption on economic growth rate and foreign investment. *European Physical Journal B*, 63, pp. 547-550.

- Politsei-ja Piirivalveamet, 2018. *Korruptsioonikuritegude büroo ülevaade 2016-2017*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www2.politsei.ee/dotAsset/807522.pdf> [Kasutatud 14.06.2018].
- Pope, J., 2000. *Confronting Corruption: The Elements of A National Integrity System*. TI Source Book. Berlin: TI.
- Pope, J. & Vogl, F., 2000. Making anti-corruption agencies more effective. *Finance & Development*, June, pp. 6-9.
- Rahman, A, Kisunko, G. & Kapoor, K., 2000. Estimating the effects of corruption - implications for Bangladesh (English). *Policy, Research working paper*, WPS 2479. Washington, DC: World Bank.
- Raik, K., 2020. *Intervjuu Katri Raigiga [Intervjuu]* (04.03.2020).
- Rauch, J. & Evans, P., 2000. Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), pp. 49-71.
- Ratassepp, M., 2020. *Intervjuu Meelis Ratassepaga [Intervjuu]* (26.02.2020).
- Recanatini, F., 2011. Anti-corruption authorities: an effective tool to curb corruption? Rmt: S. Rose-Ackerman & T.Soreide, toim-d. *International Handbook on the Economics of Corruption*, Volume Two. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 528-569.
- Riigikontroll, 2019. *Riigi 2018. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2487/language/et-EE/Default.aspx> [Kasutatud 12.04.2020].
- Robinson, M., 1998. *Corruption and Development*. London: Frank Cass and Co.
- Rose-Ackerman, S., 1978. *Corruption: A study in Political Economy*. New York: Wellesley College.
- Rose-Ackerman, S., 1997. The political economy of corruption. *Corruption and the global economy*, 31, pp. 31-60.
- Rose-Ackerman, S., 2004. The Challenge of Poor Governance and Corruption. Rmt: B. Lomborg, toim. *Global Crises, Global Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 301-344.

- Rose-Ackerman, S. & Palifka, B.J., 2016. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, B., 2011. Anti-Corruption: The Indirect “Big Bang” Approach. *Review of International Political Economy*, 18(2), pp. 228-250.
- Rothstein, B. & Varraich, A., 2017. *Making sense of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sampson, S., 2011. Integrity Warriors: Global Morality and the Anti-Corruption Movement in the Balkans. Rmt: M. Johnston, toim, *Public Sector Corruption*, 1. SAGE, pp. 313-349.
- Sartor, M. & Beamish, P., 2019. Private Sector Corruption, Public Sector Corruption and the Organizational Structure of Foreign Subsidiaries. *Journal of Business Ethics*. 10.1007/s10551-019-04148-1.
- Scott, I., 2017. The challenge of preserving Hong Kong’s successful anti-corruption system. *Asian Education and Development Studies*, 6(3), pp. 227-237.
- Schleifer, A. & Vishny, R. W., 1993. Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, 108, pp. 599-618.
- Senior, I., 2006. *Corruption - The World’s Big C: Cases, Causes, Consequences, Cures*. London: The Institute of Economic Affairs.
- Sibul, H., 2020. *Intervjuu Heiki Sibulaga [Intervjuu]* (19.02.2020).
- SIDA, 2016. *Approaches and Methods: Our Work against Corruption*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.sida.se/English/how-we-work/approaches-and-methods/our-work-against-corruption/> [Kasutatud 25.11.2019].
- Sindzingre, A.N. & Milelli, C., 2010. The Uncertain Relationship between Corruption and Growth in Developing Countries: Threshold Effects and State Effectiveness. *EconomiX Working Papers 2010-10*, University of Paris Nanterre, EconomiX.
- Smilov, D., 2009. Anticorruption agencies: expressive, constructivist and strategic uses. *Crime, Law and Social Change*. Springer Verlag, 53(1), pp. 67-77.
- Souter, A., Wyllie, J.M., Brink, C.O., Parker, E.A., Bailey, C., Alford, M., Chadwick, J., Slater, B.V., Browning, D.C., Glare, P.G.W., Edwards, W.M., Craig, J.D., Howard, C.L., Turton, G.E., Barrow, R.H., Trenkner, S., Palmer, R.C. & Bryan-Brown, A.N., 1968. *Oxford*

- Latin Dictionary*. London: Oxford University Press. [Võrgumaterjal] Leitav: https://archive.org/details/OxfordLatinDictionary_201708/page/n1 [Kasutatud 16.03.2019].
- Statistics Times. 2019. *List of Countries by Projected GDP per capita*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://statisticstimes.com/economy/countries-by-projected-gdp-capita.php> [Kasutatud 05.01.2020].
- Straume, J., 2020. *Intervjuu Jekabs Straumega [Intervjuu]* (07.03.2020).
- Sundström, A., 2019. Why Do People Pay Bribes? A Survey Experiment with Resource Users. *Social Science Quarterly*, 100(3), pp. 725-735.
- Sööt, M.-L., 2017. *Kuritegevus Eestis 2017*. Tallinn: Justiitsministeerium.
- Tamm, R., 2020. *Intervjuu Riho Tammega [Intervjuu]* (10.02.2020).
- Tanzi, V. & Davoodi, H., 1997. Corruption, Public Investment, and Growth. *IMF Working Paper*, WP/97/139, pp. 1-23.
- Tanzi, V., 1998. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. *IMF Working Paper*, 98(63), pp. 1-39.
- Taro, K., 2020. *Intervjuu Külli Taroga [Intervjuu]* (26.02.2020).
- Teddlie, C. & Yu, F., 2007. Mixed Methods Sampling: A Typology With Examples. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(1), pp. 77-100.
- Thomas, D., 2006. A General Inductive Approach for Analyzing Qualitative Evaluation Data. *American Journal of Evaluation*, 27(2), pp. 237-246.
- Transparency International, 2009. *TI Publication- The Anti-Corruption Plain Language Guide*. [Võrgumaterjal] Leitav: file:///C:/Users/37408022720/Downloads/2009_TIPainLanguageGuide_EN.pdf [Kasutatud 28.03.2019].
- Transparency International, 2017. *Strengthening Anti-Corruption Agencies In Asia Pacific: Regional Synthesis Report*. Transparency International.
- Transparency International, 2019. *Corruption Perception Index 2019*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.transparency.org/cpi2019?/news/feature/cpi-2019> [Kasutatud 23.01.2020].

Transparency International Georgia, 2014. *Anti-Corruption Agencies: International Experience and Reform Options for Georgia*. TI Georgia. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/anti-corruption_agencies_international_experience_and_reform_options_for_georgian_agencies.pdf [Kasutatud 28.03.2019].

Transparency International Korruptsioonivaba Eesti, 2012. *Eesti korruptsioonivastase võimekuse uuring 2012*. MTÜ Korruptsioonivaba Eesti.

Trapnell, S. & Recanatini, F., 2017. Evidence, corruption, and reform: the importance of context-sensitivity. *Crime, Law & Social Change*, 68(4), pp. 477-491.

Täiendatud siseturvalisuse arengukava 2015-2020, 2016. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/taiendatud_siseturvalisuse_arengukava_2015-2020.pdf [Kasutatud 31.10.2018].

Ugur, M., 2012. Impact of Corruption on Per-Capita Income Growth: A Meta-Analysis. *SSRN Electronic Journal*. 10.2139/ssrn.2102780.

Ugur, M. & Dasgupta, N., 2011. Corruption and economic growth: A meta-analysis of the evidence on low-income countries and beyond. *MPRA Paper 31226*, University Library of Munich, Germany, revised 31 May 2011.

UNDP, 2008. *Primer on Corruption and Development. Corruption and Development: Anti-Corruption Interventions for Poverty Reduction, Realization of the MDGs and Promoting Sustainable Development*. New York: UNDP.

UNDP, 2011. *Practitioners' Guide: Capacity Assessment of Anti-Corruption Agencies*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/Guide-to-Capacity-Assessment-of-ACAs.html> [Kasutatud 31.10.2018].

United Nations Office on Drugs and Crime, 2004. *The Global Programme against Corruption: UN Anti-Corruption Toolkit*. 3rd Edition. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.un.org/ruleoflaw/files/UN_Anti%20Corruption_Toolkit.pdf [Kasutatud 16.03.2019].

UNODC, 2018. *Signature and Ratification Status as of 26 June 2018*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html> [Kasutatud 16.03.2019].

USAID, 2005. *USAID Anticorruption Strategy (No. PD—ACA-557)*. Washington, DC: USAID.

USAID, 2006. *Anticorruption Program Brief: Anticorruption Agencies (ACAs)*. Office of Democracy and Governance. Washington DC: USAID.

Uslaner, E., 2007. Corruption and the Inequality trap in Africa. *Afrobarometer Working Paper no 69*. [Võrgumaterjal] Leitav:

<http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Working%20paper/AfropaperNo69.pdf> [Kasutatud 25.11.2018].

Vabariigi Valitsus, 2013. *Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus. Määrus. RT I, 12.04.2013, 4.*

Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2016-2019, 2016. *RT III, 29.12.2016, 1.*

Venard, B., 2013. Institutions, Corruption and Sustainable Development. *Economics Bulletin*, 33(4), pp. 2545-2562.

Vikipeedia, 2019a. *Corruption Perception Index*. Võrgumaterjal leitav:

https://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_Perceptions_Index [Kasutatud 05.01.2020]

Vikipeedia, 2019b. *Riikide loend pindalati*. Võrgumaterjal leitav:

https://et.wikipedia.org/wiki/Riikide_loend_pindalati [Kasutatud 05.01.2020]

Vikipeedia, 2019c. *List of countries by population (UN)*. Võrgumaterjal leitav:

https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_population_%28United_Nations%29 [Kasutatud 05.01.2020]

Wieselthaler, A., 2020. *Intervjuu Andreas Wieselthaleriga [Intervjuu]* (20.02.2020).

Weismann, M., Buscaglia, C. & Peterson, J., 2014. The Foreign Corrupt Practices Act: Why It Fails to Deter Bribery as a Global Market Entry Strategy. *Journal of Business Ethics*, 123(4), pp. 591-619.

Welsch, H., 2004. Corruption, Growth and the Environment: A Cross-Country Analysis. *Environment and Development Economics*, 9(5), pp. 663-693.

Williams, R., 1999. New concepts for old? *Third World Quarterly*, 20(3), pp. 503-513.

Wolfensohn, J. D., 2005a. People and Development. Address to the Board of Governors at the Annual Meetings of the World Bank and the International Monetary Fund, Washington,

D.C./ October 1, 1996. Rmt: The World Bank. *Voice for the World's Poor: Selected Speeches and Writings of World Bank President James D. Wolfensohn, 1995-2005*. Washington, DC: World Bank, pp. 45-54.

Wolfensohn, J. D., 2005b. The Right Wheel: An Agenda For Comprehensive Development. Remarks at the International Conference on Democracy, Market Economy, and Development, Seoul/February 26, 1999. Rmt: The World Bank. *Voice For The World's Poor. Selected Speeches and writings of The World Bank President James D. Woldensohn, 1995-2005*. Washington, DC: World Bank, pp. 138-144.

World Bank, 1997. Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank. *World Bank Publications*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf> [Kasutatud 04.09.2019].

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korrupsioonivastane konventsioon (2003) RT II, 2010, 4, 10.

Lisa 1. ACAd peamised rollid ja nende olemus 1(2)

Tabel 28. ACAd peamised rollid ja nende olemus (Meagher, 2002; Meagher, 2005; USAID, 2006; United Nations Office on Drugs and Crime, 2004; OECD, 2013; Transparency International Georgia, 2014; OECD 2008a; EPAC, 2011; TI, 2000; UNDP, 2011; ICAC, 2019; autori koostatud)

	ACA peamised rollid	Rolli olemus
Korruptsiooni ennetus: lai valdkond tegevusi, mis hõlmavad korruptsiooni riskide vähendamist seaduste tõhustamise, praktika parandamise ja puudujääkide kõrvaldamisega	Korruptsioonivastase poliitika koordineerimine ja juhtimine	Kui korruptsioonivastase poliitika ja strateegia elluviimisega on seotud paljud riiklikud asutused, siis strateegias märgitud tegevuste koordineerimise, monitoorimise ja kontrolliga tegelevad tavaliselt korruptsioonivastased asutused.
	Uuringute läbiviimine	Korruptsiooniga seotud uuringute läbiviimine aitab suurendada korruptsioonialast teadlikkust. Näiteks asutas Hong Kongis ICAC selleks eraldi keskuse.
	Seaduste analüüs ja muudatusettepanekute koostamine	Mõned ACAd analüüsivad seaduseid ja muudatusettepanekuid, et leida lünki, mis sisaldavad korruptsiooniriske. Need ACAd koostavad seaduste muudatusettepanekuid, mis ennetaksid korruptsiooni tekkimise võimalusi. Lisaks võib ACA analüüsida seaduste muudatusettepanekuid, mis on teiste asutuste poolt ettepanekutena tehtud, et hinnata seaduste muudatustega tekkida võivaid korruptsiooniriskide esinemist.
	Avalike asutuste tegevuse analüüs ja soovitude koostamine	ACA ülesanne võib olla avalikku ülesannet täitvate asutuste tegevuse monitoorimine ja analüüs, et hinnata kui hästi nende sisemised korruptsioonivastased meetmed toimivad. See võib omakorda viia sisekontrollimehhanismide kasutusele võtmisele. Kui ACA peaks monitoorimise käigus probleemi tuvastama, esitatakse soovitud korruptsiooni riski maandamiseks.
	Terviklikkuse ülevaadete ja eetikareeglite koostamine	Edendatakse avalikus sektoris läbipaistvust ja terviklikkust, sh avalike finantside haldamisel.
	Huvide konflikti ennetamine ja varade deklaratsioonide monitoorimine	ACA võib hallata ametiisikute varade deklaratsioone ja hinnata selles olevat informatsiooni. Selline meede aitab ennetada ja avastada huvide konflikti olemust avalikus teenistuses.
	Riigihangete monitoorimine	Kuna korruptsioonirisk on kõrge riigihangete ja erastamise juures, siis ACA võib olla volitatud neid protsesse monitoorima.
	Erakondade rahastamise monitoorimine	Erakondade rahastamine eriti aga kampaaniateks raha annetamine on üks võimalik poliitilise korruptsiooni allikas. ACA võib olla ülesanne kontrollida erakondade poolt esitatud rahastamise raporteid, et tuvastada nende vastavus seadusele ja kui need ei vasta nõuetele, siis on õigus ja võimalus kasutada sanktsioone.
	Eetiliseks poliitikaks soovitude tegemine	Poliitikas kultuuri parendamine ja soovitude tegemine.
	Rahvusvaheline koostöö seoses konventsioonidest tekkiva kohustusega-aruandmine, ülevaadete tegemine OECDle, GRECOle, UNCACile	Rahvusvaheliste konventsioonidega kaasneb kohustus täiustada oma seadusi ja praktikat. Üks ACA ülesannetest võib olla selliste kohustuste rakendamise järgimine ja raportite edastamine vastavatele organisatsioonidele.

Lisa 2. ACAde peamised rollid ja nende olemus 2(2)

Tabel 29. ACAde peamised rollid ja nende olemus (Meagher, 2002; Meagher, 2005; USAID, 2006; United Nations Office on Drugs and Crime, 2004; OECD, 2013; Transparency International Georgia, 2014; OECD 2008a; EPAC, 2011; TI, 2000; UNDP, 2011; ICAC, 2019; autori koostatud)

	ACA peamised rollid	Rolli olemus
Korruptsiooni uurimine	Avalduste vastuvõtmine ja lahendamine	ACAl antud volitustest sõltuvalt võib asutuse tegevus piirduda vaid avalduste vastuvõtmise ja hindamisega. Sellistel puhkudel, kui ACA leiab, et tegu võib olla kuriteoga, edastab see materjalid õiguskaitseasutusele. Õiguskaitseliste volitustega ACAdel on õigus avaldusi lahendada ja kontrollida.
	Informatsiooni kogumine, analüüsimine, monitoorimine ja tehnilise abi osutamine	Informatsiooni ja jälitusteabe koondamine korruptsiooni kohta, mis aitab kaasa süütegude avastamisele, riskide kaardistamisele ja ennetuse ning teadlikkust tõstvate meetmete kasutamisele.
	Kohtueelne uurimine	ACA võib olla volitus läbi viia kohtueelset uurimist korruptsioonikuritegude avastamiseks, mis muudab nad õiguskaitseliste volitustega asutuseks. Asutuses on tööle võetud kvalifitseeritud uurijad ja neil on kasutada erinevad menetluslikud võimalused ja võimekused.
	Süüdistaja roll	ACA võib omada süüdistaja rolli või asutus omab nii uurimise kui süüdistamise volitusi, ehk siis uurimine ja prokuratuur asuvad samas asutuses.
	Vähem ohtlike või administratiivsete rikkumiste suhtes ja otsuste tegemine	Valdkonnas on oluline omada õigust vähem ohtlike rikkumiste - väärtegude ja administratiivsete rikkumiste - menetlemiseks ja otsuste tegemiseks.
	Riigisisene ja rahvusvaheline koostöö seoses asutuse ülesannete täitmisega- uurimine, ennetamine	Edu saavutamiseks tuleb teha koostööd teiste asutuste ja organisatsioonidega nii siseriiklikult kui rahvusvahelisel tasandil.
Avalikkuse harimine ja teadlikkuse tõstmine	Avalikkuse teavitamine teadlikkuse tõstmiseks	Lihtsaim viis avalikkuse teadlikkuse tõstmisel on lisada korruptsiooni strateegia, poliitika, uurimuste kohta teave asutuse kodulehele. ACA peaks omama korralikku kodulehte, millelt kodanikud vajaliku informatsiooni kergesti leiavad. Kasutusel on ka erinevad meediakanalid ja IT lahendused.
	Ennetavad kampaaniad ja harivad programmid	Edukad ACAd viivad samuti läbi erinevaid kampaaniaid ja harivaid programme, mille sihtgrupiks on erinevad asutused ja inimesed: nt kooliõpilastele programmid (Leedu, Läti, Sloveenia), ametiisikutele seminarid (Leedu, Läti, Sloveenia, Austria, Hong Kong)

Lisa 3. Intervjuu küsimused

1. Milline on Teie hinnang korruptsioonivastase tegevusega seotud asutuste praegusele rollijaotusele? Kas ja mida muudaksite?
2. Kuidas asutused nendele pandud ülesannetega hakkama saavad? Palun põhjendage.
3. Kas teie hinnangul on mõni korruptsioonivastane tegevus saamas riigis vähe tähelepanu? Palun põhjendage.
4. Kuidas Teie hinnangul on vastavuses asutuste ressursid ja oskusteave ning nendele pandud ülesanded? Palun põhjendage.
5. Millised peaksid olema teie arvates nõuded korruptsioonivastase asutuse/üksuse juhile, tagamaks funktsioonide ausat täitmist? Palun põhjendage.
6. Millised asutuse välised ohud võivad Teie arvates korruptsioonivastase üksuse edukat toimimist mõjutada?
7. Millised asutuse sisemised ohud võivad Teie arvates korruptsioonivastase üksuse edukat toimimist mõjutada?
8. Millisena hindate riigisiseste korruptsiooni vastase tegevusega tegelevate asutuste koostööd? Palun põhjendage.
9. Millised on peamised riskid erinevate asutustevahelises koostöös?
10. Kas riigis peaks olema üks või mitu korruptsiooni vähendamise eest vastutavat asutust? Palun põhjendage, kuidas on teiepoolse variandi puhul lahendatud ennetustegevuse, avastamise, tõkestamise ja teadlikkuse tõstmisega seotud ülesanded?
11. Kuidas Te hindate korruptsiooni vähendamise seisukohast riigisisest seadusandlust, mis reguleerib korruptsiooni avastamist ja tõkestamist, ennetamist, teadlikkuse tõstmist? Kas ja mis osas vajab see täiendamist?
12. Kas ja mida muudaksite riigi korruptsioonivastase tegevuse korralduses?

Lisa 4. Dokumendianalüüsi valim 1(3)

Tabel 30. Dokumendianalüüsi valim Eesti ja Leedu kohta (autori koostatud)

1. Eesti korruptsioonivastast tegevust puudutavad dokumendid				
Jrk	Kood	Välja antud	Asutus	Dokumendi pealkiri
1	E1	2013	Justiitsministeerium	Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013-2020
2	E2	2012	Riigikogu	Korruptsioonivastane seadus
3	E3	2012	MTÜ Korruptsioonivaba Eesti	Eesti korruptsioonivastase võimekuse uuring 2012
4	E4	2014	OECD	Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Estonia
5	E5	2014	Euroopa Liidu Nõukogu	ELi korruptsioonivastase võitluse aruanne. COM(2014) 38 final Annex Eesti
6	E6	2009	Riigikogu	Politsei- ja Piirivalveameti seadus
7	E7	2018	PPA	Korruptsioonikuritegude büroo: Ülevaade 2016-2017
8	E8	2019	KAPO	KAPO aastaraamat 2018
9	E9	2017	Justiitsministeerium	Korruptsioonivastase strateegia 2013-2020 aruanne 2016
10	E10	2013	Vabariigi Valitsus	Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitsei ameti vaheline uurimisalluvus
11	E11	2014	Siseminister	Kaitsepolitsei ameti põhimäärus
12	E14	2014	Siseminister	Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus
13	E19	2014	PPA	Korruptsioonikuritegude büroo: Ülevaade 2012-2013
14	E21	1996	Vabariigi Valitsus	Justiitsministeeriumi põhimäärus
15	E23	2003	Justiitsminister	Kriminaalpoliitika osakonna põhimäärus
2. Leedu korruptsioonivastast tegevust puudutavad dokumendid				
Jrk	Kood	Välja antud	Asutus	Dokumendi pealkiri
1	LT1	2000	Lietuvos Respublikos Seimas	Law on The Special Investigations Service
2	LT2	2012	Transparency International	National Integrity System Assessment – Lithuania
3	LT3	2014	Euroopa Liidu Nõukogu	ELi korruptsioonivastase võitluse aruanne. COM(2014) 38 final Annex Lithuania 15
4	LT4	2015	Lietuvos Respublikos Seimas	National Anti-Corruption programme of the Republic of Lithuania for 2015-2025
5	LT5	2019	STT	Specil Investigation Service Of The Republic of Lithuania: Activity Report 2018
6	LT6	2019	OECD	Phase 2 follow-up report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Lithuania
7	LT7	2017	OECD	Phase 2 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Lithuania
8	LT8	2002	Lietuvos Respublikos Seimas	Prevention Of Corruption Law of The Republic Of Lithuania
9	LT9	2015	Government of the Republic of Lithuania	Interinstitutional Action Plan For The Implementation in 2015-2019 Of The National Anti-Corruption Programme Of The Republic Of Lithuania For 2015-2025

Lisa 5. Dokumendianalüüsi valim 2(3)

Tabel 31. Dokumendianalüüsi valim Läti ja Poola kohta (autori koostatud)

3. Läti korruptsioonivastast tegevust puudutavad dokumendid				
Jrk	Kood	Välja antud	Asutus	Dokumendi pealkiri
1	LV1	2002	Saeima	Law On Corruption Prevention and Combating Bureau
2	LV2	2012	Transparency International	National Integrity System Assessment – Latvia
3	LV5	2015	KNAB	Guidelines For The Corruption Prevention and Combating 2015-2020
4	LV6	2016	KNAB	Regulation of the Corruption Prevention and Combating Bureau
5	LV7	2018	KNAB	Operational Strategy of the Corruption Prevention and Combating Bureau 2018-2019
6	LV8	2018	OECD	Phase 2 follow-up: additional written report by Latvia
7	LV9	2019	OECD	Implementing The OECD Anti-Bribery Convention. Phase 3 Report: Latvia
8	LV10	2019	KNAB	Report : Operations of The Corruption Prevention and Combating Bureau in 2018
4. Poola korruptsioonivastast tegevust puudutavad dokumendid				
Jrk	Kood	Välja antud	Asutus	Dokumendi pealkiri
1	PL1	2006	Riigikogu	Act on The Central Anti-Corruption Bureau
2	PL3	2012	Transparency International	National Integrity System Assessment – Poland (poola k.)
3	PL4	2014	Euroopa Liidu Nõukogu	ELi korruptsioonivastase võitluse aruanne. COM(2014) 38 final Annex Poland 21
4	PL5	2015	OECD	Poland: Follow-up To The Phase 3 Report and Recommendations
5	PL6	2018	Council of Ministers	The Government Programme for Counteracting Corruption for years 2018-2020
6	PL7	2019	CBA	CBA: Guidebook
7	PL8	2018	President of the Council of Ministers	Government Programme for Counteracting Corruption for years 2018-2020 is the Order No. 134 of the President of the Council of Ministers of 10 August 2018 on the Interministerial Team for Coordination and Monitoring of Implementation of the “Government Programme for Counteracting Corruption for the years 2018-2020
8	PL9	2013	OECD	Phase 3 Report on Implementing The OECD Anti-Bribery Convention in Poland

Lisa 6. Dokumendianalüüsi valim 3(3)

Tabel 31. Dokumendianalüüsi valim Austria ja Hong Kongi kohta (autori koostatud)

5. Austria korrupsioonivastast tegevust puudutavad dokumendid				
Jrk	Kood	Välja antud	Asutus	Dokumendi pealkiri
1	AT2	2009	BGBI	Federal Act on the Establishment and Organization of the Federal Bureau of Anti-Corruption
2	AT3	2018	Council of Ministers	National Anti-Corruption Strategy
3	AT5	2012	OECD	Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Austria
4	AT7	2019	BAK	Annual Report 2018: Federal Bureau of Anti-Corruption
5	AT8	2010	OECD	Austria: Phase 1 bis Review of implementation of The Convention
6	AT9	2015	OECD	Austria: Follow-up to the Phase 3 Report ja Recommendations
7	AT14	1975	BGBI	Strafprozeßordnung
6. Hong Kongi korrupsioonivastast tegevust puudutavad dokumendid				
Jrk	Kood	Välja antud	Asutus	Dokumendi pealkiri
1	HK1	2018	ICAC	Annual Report 2018
2	HK2	2017	ICAC	Annual Report 2017
3	HK3	2018	ICAC	Operations Department: Biennial Review 2017-2018
4	HK5	1974	National People's Congress	Independent Commission Against Corruption Ordinance
5	HK10	2017	United Nations	Review of implementation of the UNCAC
6	HK11	2020	ICAC	Controlling Officer's Report

Lisa 7. Andmed korrupsioonivastaste asutuste ja riikide kohta

Tabel 32. Andmed korrupsioonivastaste asutuste ja riikide kohta (ekspertintervjuud; dokumendianalüüs Lisa 4-6; Transparency International, 2019; Statistics Times, 2019; Vikipeedia, 2019a, 2019b, 2019c; autori koostatud)

Korrupsiooni- vastane asutus	Eesti		Hong Kong	Poola	Austria	Leedu	Läti
	KOKB	KAPO	ICAC	CBA	BAK	STT	KNAB
Asutamise aasta	2011	1991	1974	2006	2010	1997	2002
Eelarve (miljonites)	N/A	N/A	116,4 € (2015)	26,8 € (2015)	7,78 € (2013)	10,28 € (2018)	5,84 € (2018)
Personaleelarve (miljonites)	0,8 € (2013)	N/A	N/A	17,6 € (2015)	N/A	6,6 € (2018)	N/A
Isikkoosseis 2020. a	33	N/A	1405	1300	120	278	152
Sh uurimisega tegelevad	25 (75%)	N/A	1011 (72%)	N/A	70 (58%)	150 (54%)	63 (41%)
Sh ennetusega tegelevad	-	N/A	70 (5%)	N/A	10 (8%)	33 (12%)	39 (26%)
Sh harimisega tegelevad	1 (3%)	N/A	168 (12%)	N/A	8 (6%)	4 (1,5%)	2 (1%)
Sh analüüsiga tegelevad	2 (6%)	N/A	N/A	N/A	N/A	22 (8%)	13 (9%)
ACA asukoht avalikus sektoris	PPA koosseis- sus olev üksus	SIMi alluvuses eraldi asutus	eraldiseisev asutus	eraldiseisev asutus	SIMi alluvuses eraldi asutus	eraldiseisev asutus	eraldisei- sev asutus
ACA juht allub	KKP juhile	Siseminis- trile	Riigi tegevjuhile	Peaminis- trile	Siseminis- trile	Seimile ja Presidendile	Peaminis- trile
ACA juhi ametisse nimetamine	PPA peadirek- tori asetäitja	Vabariigi Valitsus	Riigi tegevjuht	Peaminister	Siseminis- ter	Seim (presidendi ettepanekul)	Riigikogu (Valitsuse ettepane- kul)
ACA juhi ametiaeg	ei ole määratle- tud	5 aastat (max 2 ametiaega järjest)	määramata ajaks	4 aastat (max 2 ametiaega)	5 aastat (saab uuesti valida)	5 aastat (max 2 ametiaega järjest)	5 aastat (max 2 ametiaega järjest)
Regionaalsed üksused	jah	jah	jah	jah	ei	jah	ei
SKT elaniku kohta (2019, USD)	23 524		49 334	14 902	50 023	19 267	18 172
SKT elaniku kohta (2019, koht 192 riigi seas)	40		15	61	14	46	48
Riigi pindala (km ²)	45 339		2 755	312 679	83 879	65 300	64 589
Rahvaarv 1.07.2019	1 325 648		7 436 154	37 887 768	8 955 102	2 759 627	1 906 743
TI CPI 2019 koht (180 riigi seas)	18		16	41	12	35	44
TI CPI 2019 punktid (100 punktist)	74		76	58	77	60	56
Isikkoosseisu suhe rahvaarvu	1: 40 171	N/A	1: 5 292	1: 29 144	1: 74 625	1: 9 926	1: 12 544