

Sisekaitseakadeemia

Finantskolledž

Mati Kikkas

**HANKEMENETLUSEGA SEOTUD
KORRUPTSIOONIJUHTUMID KOHALIKES
OMAVALITSUSTES**

Lõputöö

Juhendaja:

Anastasija Nääme, õigusteaduse magister

Tallinn 2016

SISEKAITSEAKADEEMIA LÕPUTÖÖ ANNOTATSIOON

Finantskolledž	Juuni 2016
<p>Töö pealkiri eesti keeles: Hankemenetlusega seotud korruptsioonijuhtumid kohalikes omavalitsustes</p> <p>Töö pealkiri võõrkeeles: Procurement Procedure Related Corruption Cases in Local Governments</p> <p>Lõputöö maht on 39 lehekülge. Lõputöö koostamisel on kasutatud 56 allikat, millele on töös viidatud. Lõputöö eesmärgiks on analüüsida hankemenetlusega seotud korruptsioonijuhtumeid kohalikes omavalitsustes.</p> <p>Lõputöö eesmärgi saavutamiseks on koostatud järgnevad uurimisülesanded:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Anda teoreetiline ülevaade korruptsiooni liikidest avalikus sektoris. 2. Anda ülevaade hankemenetluse mõistest ja protsessist. 3. Anda ülevaade ametiisiku mõiste tähendusest ja mõjuga kauplemise koosseisust. 4. Analüüsida korruptsioonijuhtumeid kohalikes omavalitsustes. <p>Korruptsioonijuhtumeid, mille puhul oleks saanud puudusi omistada, oli raske määratleda kättesaadava informatsiooni puuduse tõttu. Siiski selgus analüüsi käigus, et korruptsioon, kui selline oli oluline murepunkt Eestis. Korruptsioonijuhtumite ennetamiseks tuleks määrata järelevalve komisjon, kes on kohalikust omavalitsusest sõltumatud. Riik peaks teostama järelevalvet hankemenetluse läbiviimise kohta. E-hankemenetlust, peaks arendama, et info oleks kõigile inivididele võrdselt kättesaadav.</p>	
Võtmesõnad: korruptsioon, kohalik omavalitsus, hankemenetlus, ametiisik	
Võõrkeelsed võtmesõnad: corruption, local government, procurement procedure, official	
Lõputöö seos riiklike arengukavade ja prioriteetidega: Korruptsioonivastane strateegia“Aus riik 2013-2020“	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu	
<p>Töö autor: Mati Kikkas</p> <p>Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.</p> <p>Allkiri:</p>	
Vastab lõputöö nõuetele	Allkiri:
Juhendaja: Anastasija Nääme	
Kaitsmisele lubatud	Allkiri:
Kolledži direktor: Uno Silberg	

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. KORRUPTSIOONI OLEMUS AVALIKUS SEKTORIS	6
1.1 Avaliku sektori korruptsioon ja selle liigid	6
1.2 Hankemenetluse mõiste ja etapid	14
2. HANKEMENETLUSE PROBLEMAATIKA JA SEOS	
KORRUPTSIOONIJUHTUMITEGA	20
2.1 Ametiisiku mõiste ja mõjuga kauplemise koosseis	20
2.2 Puudused korruptsioonivastases seadusandluses ja hankemenetluse korralduses ning nende seotus korruptsioonijuhtumitega	26
KOKKUVÕTE.....	32
SUMMARY	34
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	35

SISSEJUHATUS

Eesti riigi suurima õigusjõuga akt on põhiseadus. See on aluseks teistele õigusaktidele, millega on reguleeritud meie igapäevaelu. Nii on ka kohalike omavalitsuste üksuste (edaspidi kohalik omavalitsus), valdade ja linnade, tegevused allutatud seadustele, mida tuleb järgida. Olgu küsimuseks juhtimine või erinevate valdkondade rahastamine – kõik see peab olema kooskõlas õigusaktidega. Just rahastamise osas tekivad finantside haldajatel tihtipeale omakasupüüdlilikud soovid saada mingit osa sellest endale.

Teema valik tuleneb parema ülevaate saamiseks korruptsiooni olemusest. Lisaks soovist teadvustada korruptiivse hankemenetluse tagajärgi nii üksikisikule, kui üldsusele. Seda just seetõttu, et inimesed näevad ametnike korruptiivsete tegude puhul üldjuhul vaid seotud isikuid, kes tehingutest kasu saavad. Märkamata ja ajakirjanike poolt ära märkimata jäävad aga tekkivad majanduslikud, sotsiaalsed ja poliitilised probleemid.

Teema aktuaalsus on tingitud Kaitsepolitsei ameti viimasel ajal eriti tõhusalt toimiva töö tulemusena päevavalgele toodud juhtumitest. Avalikkuse ette on toodud rohkesti seiksid juhtiv struktuurüksuste töös, mis on olnud korruptiivsed või korruptiivse kahtlusega ehk on mindud vastuollu seaduses ettenähtud normidega.

Hankijal on kohustus hange läbi viia avatud hankemenetlusena või piiratud hankemenetlusena, juhul kui seadusest ei tulene teisiti. Hankemenetluse läbiviimisel tuleb järgida Riigihangete seadust.

Töö uudsus seisneb korruptsioonile lähenemises hankemenetluse poole pealt. Varasemalt on kirjutatud töid avaliku sektori korruptsioonist üldiselt, aga kuna korruptsiooni teema on väga laialivalguv, siis valdkonnapõhine analüüs võimaldab anda põhjalikuma ülevaate toimuvast. Uudsust lisab ka hetkel menetluses olev eelnõu, et võtta vastu kolm Euroopa Liidu direktiivi. Direktiivide eesmärgiks on lihtsustada hankemenetlust, muuta kogu menetluse protsessi läbipaistvamaks ja seeläbi vähendada ka korruptsiooni.

Lõputöö probleemiks on hankemenetluse mitteläbipaistvus ehk „augud“ riigihangete seadusandluses, riigihangete korralduses ja inimfaktor. Täpsemalt ametnike eetiline või

ebaeetiline käitumine enda ametiülesannete täitmisel. Hankemenetlust püütakse muuta üha selgemaks ja vähemhaavatavaks, et seda ei kasutataks omakasu eesmärgil. Sellest hoolimata tuleb avalikuks ühe uusi korrupsioonijuhtumeid, mis viitavad jätkuvalt eksisteerivatele puudustele menetlustoimingutes ja järelkontrollis.

Töö eesmärgiks on analüüsida hankemenetlusega seotud korrupsioonijuhtumeid kohalikes omavalitsustes.

Lõputöö eesmärgi saavutamiseks on koostatud järgnevad uurimisülesanded:

1. Anda teoreetiline ülevaade korrupsiooni liikidest avalikus sektoris.
2. Anda ülevaade hankemenetluse mõistest ja protsessist.
3. Anda ülevaade ametiisiku mõiste tähendusest ja mõjuga kauplemise koosseisust.
4. Analüüsida korrupsioonijuhtumite seotust puudustega korrupsioonivastases seadusandluses ja hankemenetluse protsessis.

Lõputöö koosneb kahest peatükist ja iga peatükk jaguneb kaheks alapeatükiks. Esimene peatükk käsitleb korrupsiooni olemust ning hankemenetlust avalikus sektoris. Esimese peatüki esimeses alapeatükis antakse ülevaade korrupsioonist avalikus sektoris ning selle esinemise liikidest. Esimese peatüki teises alapeatükis antakse ülevaade hankemenetluse protsessist.

Teine peatükk on pühendatud hankemenetluse ja seadusandluse problemaatikale, kus tuuakse välja selle seose korrupsioonijuhtumitega. Teise peatüki esimeses alapeatükis uuritakse ametiisiku rolli hankemenetluse protsessis. Teise peatüki teises alapeatükis analüüsitakse korrupsioonijuhtumite vahelist seost puudustega seadusandluses ja hankemenetluse protsessis ja leitakse võimalusi puuduste vältimiseks.

Töö kirjutamisel kasutatakse Riigikohtu lahendeid, Rahandusministeeriumi poolt väljastatud riigihangete juhist ja normatiivakte, teaduslikku kirjandust: Korrupsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2006 ning korrupsioonivastast strateegiat aastateks 2008-2012, J. Sootaki ja P. Pikamäe. Karistusseadustiku kommenteeritud väljaannet (II. trükk) ning ka K. Aas ja teiste autorite poolt koostatud õppematerjali, „karistusõiguse eriosa“, Korrupsiooni ohjeldamine: rahvusliku terviklikkuse süsteem, M-L.Liiv, K.Aas, Jaan Tõnissoni Instituudi poolt välja antud kogumikku: Ühiskond ja korrupsioon jm.

1. KORRUPTSIOONI OLEMUS AVALIKUS SEKTORIS

1.1 Avaliku sektori korruptsioon ja selle liigid

Läbi aegade on paljud avalikku võimu teostavad isikud soovinud omada rohkemat, kui nende kaaskondlased-seda eelkõige varalise poole pealt. Sellisest ambitsioonist pimestatuna on oldud valmis tegema ükskõik mida, et enda tahtmist saada. Demokraatliku ühiskonna vaatevinklist, ei ole enda ootuste teostamiseks kõikide meetmete kasutamine mõeldav. On taunitav, kui ametnikud kasutavad kodanike teadmatust ära, et teenida selle arvelt endale meelehead. Mõeldamatu, et ametnik ohustaks kellegi elu, et saada enda tahtmist. Kui ühiskond ei luba kasutada selliseid meetmeid, siis leitakse teisi variante, mis esmapilgul võivad tunduda igati korrektsed, kindlustamaks enda soovide täitumist.

Korruptsiooni ajaloolised juured ulatuvad ilmselt aega enne meie ajaarvamist. Juba siis püüdsid ametnikud kasutada oma ametiseisundit sissetulekute salajaseks suurendamiseks. Esimene valitseja, kellest on säilinud teated kui korruptsioonivastases võitlejast, oli Sumeriaegse linnriigi Lagaši tsaar Urukagina 24. sajandi teisel poolel e.m.a. (Anon., 2016) Hoolimata näidishukkamistest ja muudest hirmukülvavatest karistustest, ei saavutanud võitlus korruptsiooniga oodatud tulemusi. Parimal juhul suudeti ära hoida suuremad kuriteod, kuid pisiriisumised ja altkäemaksu võtmised olid laialt levinud. Eriti tekitas muret kohtunike äraostetavus, sest see põhjustas omandi ebaseaduslikku ümberjagamist ja soovi lahendada vaidlusi seaduseväliselt. Mitte ilmaaegu ei mõista juhtivad religioonid kõigist korruptsiooniliikidest esmajärjekorras hukka kohtunike äraostmist: "Ei tohi väänata õiglust ja näidata kellegi eelistamist. Ära võta vastu kingitusi, sest kingitused teevad nägijad pimedaks ja moonutavad õiglaste õpetust". (Anon., 2016) Ekstreemsema näitena keskaegsest Rootsist, raiuti altkäemaksuvõtjast kohtunikul käelaba otsast. See pidi tagama selle, et enam ta altkäe maksu võtta ei saaks. Siiski jäeti kohtunik ametisse ja nii olid osad kohtunikud ilma käelabadeta. (Anon., 2016)

Euroopas oli 18. sajandil feodaalsetes suurriikides korruptsioon süstematiseeritud. Friedrich II andis altkäemaksu keisrinna Maria Theresia ministrile ja eeldas, et keisrinna andis altkäemaksu tema ministrile. Korruptsioonile organisatsioonides on sageli viidatud

kui viirusele. (Forsberg & Severinsson, 2015, p. 453) Diplomaatidel oli teatav õigus altkäemaksu saada. Preisimaa õukonna ametnikud olid kuninga teenrid, kes nn harrastusest oma palka teenisid. Nad said tasu rahas või natuuras, mis maksti isiku poolt, kes mingit teenet vajas. Kuni keisririigi lõpuni, said Preisimaa ametnikud ainult kaks kolmandikku oma palgast, mida vajasid eluks vajalike kulutuste katmiseks. Võrdsustamiseks anti neile kõrvalabi, mis tänaseni veel palga põhiolemuses on. Lisaks veel luba teha lisatööd, mis oli siiski piiratud. Preisimaa kuninga üks määrustest keelas ametnikel kõrtsides viiuldamise. Täispalga maksmine on uuem komme ja see tuleb Prantsusmaalt. (Anon., 2016)

18. sajandi lõpust saabus läänes pööre ühiskonna suhtumises korruptsiooni. Ühiskond hakkas ühe rohkem mõjutama riigiparaadi töö kvaliteeti. 20. sajandi teisel poolel muutus korruptsioon üha rohkem rahvusvaheliseks probleemiks. Korporatsioonide poolt kõrgete ametiisikute ära ostmine Euroopa riikides muutus massiliseks. Korruptsiooni on üldiselt peetud omaseks postkommunistlikus ja sõjajärgses kontekstis. (Skendaj, 2016, p. 109)

Korruptsiooni käsitlevas kirjanduses on aastakümnete jooksul püüelnud täiuse poole, et oleks võimalik ühtselt iseloomustada korruptsiooni tähendust.

Euroopa Parlament andis oma esimese definitsiooni korruptsiooni kohta 1995. aastal, mille kohaselt on tegemist isikute käitumisega avalikus- või erasektoris, kellele ebaõnnestub täita oma kohuseid tänu majanduslikele või muudele pakkumistele, mis on neile tehtud või otseselt või kaudselt lubatud neile vastutasuks oma tegevuse või tegevusetuse eest oma ülesannete täitmisel. (Linnas, 1998, p. 12)

Kõige laiemas tähenduses on korruptsioon võimu kuritarvitamine erahuvides, seda seisukohta jagavad Euroopa Liit ja Ühinenud Rahvaste Organisatsioon. Samas Euroopa Nõukogu on asumas seisukohale, et korruptsiooni tuleb käsitleda veidi kitsamalt. See ei saa olla põhjendamatu lai, kattes hulka tegusid, mida inimesed toime panevad oma ametist tulenevalt nagu näiteks pettus või vargus, mis otseselt kahjustavad tööandjat. Korruptsiooni tuleks mõista pigem selliste olukordade puhul, kus on tegemist võimu kuritarvitamisega otsustamisprotsessis. (Pruks, 2002, p. 77)

Eesti kontekstis on korruptsiooni mõiste sisu võimalik avada peamiselt Korruptsioonivastase seaduse ja Karistusseadustiku ametialaste süütegude kohta käivate sätete kaudu. Korruptsioonivastase seaduse paragrahve lugedes võib asuda seisukohale, et korruptiivne tegu on ametiisiku enda või kolmanda isiku heaks tehtav tegu, mille tegemisel ei lähtuta kehtestatud reeglitest ja mille tulemusena rikutakse avalikust huvist lähtuvalt võrdsust ja luuakse põhjendamatud eelised ametiisikule või kolmandale isikule. Korruptsioonivastase seaduse §5 eristab nelja erinevat varianti, mille puhul tuleb tegu lugeda korruptiivseks. Nendeks on ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju ja siseteave korruptiivne kasutamine (Korruptsioonivastane seadus, 2015) Korruptsioonivastase seaduse seletuskirjas on öeldud, et kui kasvõi ühte eelpool nimetatud olukordadest kasutatakse ametiisiku enda või muu isiku isiklikes huvides, on tegemist korruptsiooniga. (Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri, 2015)

Ametiisikud ja asutused ei teadvusta alati piisavalt tegeliku või võimaliku huvide konflikti olemasolu ning vajadust hoiduda ka näiliku olukorra loomisest, mis võib seada kahtluse alla erapooletuse ja asjade käsitlemise objektiivsuse. (Anon., kuupäev puudub) Näiteks ei arvestata alati, et korruptsiooniohtliku tegevusena võivad olla käsitletavad ka mitmesugused soodustused, nagu tasuta koolitusel osalemise võimaldamine (koolitusreisid), osalemine reklaamüritustel, kingituste vastuvõtmine jne. Kui korruptsioon on juurdunud, siis selle negatiivne mõju mitmekordistub. (Jenjekwa, 2016, p. 189) Korruptsiooni, kui sellise teadvustamise probleem, võib olla suureks takistuseks ka riiklikul tasandil. Ratsionalistid on alahinnanud äride ja poliitiliste konstitutsioonide võimu ning on loonud stiimulid, et pigistada korruptsiooni suhtes silmad kinni. (Gilbert & Sharman, 2016, p. 79)

Brockhausi saksa keele sõnaraamat defineerib korruptsiooni: müüdavus, altkäemaksu andmine või võtmine; moraalne laostumine. (Trechsel, 2008) Nii tõlgendatakse korruptsiooni ka Saksa kriminaalõiguses. Korruptsiooni kriminaalõigusliku konventsiooni kohaselt ei ole eraldi defineeritud korruptsiooni mõistet, kuid konventsioonist tulenevalt peetakse põhiliseks korruptsioonikuriteoks altkäemaksu andmist või võtmist. Sellele viitab ka Justiitsministeeriumi poolt, 2006.a teostatud uuring, mille kohaselt 6% Eesti elanikest peab üldse korruptsiooni tõsiseks probleemiks ning 95% arvab, et korruptsioon on altkäemaksu võtmine. (Liiv & Aas, 2008)

Kõige levinum korruptsiooni definitsioon on ametiseisundi kuritarvitamine omakasu eesmärgil. Korruptsioonivastase seaduse järgi on korruptiivne tegu ametiseisundi kasutamine omakasu saamise eesmärgil, tehes põhjendamatuid või õigusvastaseid otsuseid või toiminguid või jättes tegemata õiguspärased otsused või toimingud. (Korruptsioonivastane seadus, 2015)

Võimuga saab kirjutada ühiskonnaliikmetele ette, milliseid tingimusi tuleb kujundada ja kuidas selleks peab toimima. Võimulolijate kätte koondatud varaga saab luua ettenähtu elluviimiseks tarvilikud regulatsioonimehhanismid ja tingimused. Võimu ja varade abil saab kindlustada ettekirjutatu järgimise ja sellest kõrvalekaldumise regulatsiooni (vastavate tingimuste, ametikohtade ja kontrollorganite loomise, kõigele selleks vajalike ressursside tagamisega jms). (Graf & Paul, 2000, pp. 17-18)

Segadust tekitab asjaolu, et korruptsiooni peetakse valdavalt avaliku sektori nähtuseks. Selline arusaam korruptsioonist on piiratud kahel põhjusel. Esiteks tuleb korruptsiooni „pakkumise“ pool reeglina erasektorist, näiteks kui altkäemaksu andjaks on eraettevõtte. Teiseks võib korruptsioon vohada ka era- või kolmandas sektoris, viimases näiteks riiklike või Euroopa Liidu toetuste saamisel. Selline juhtum, kus tooraine ostu eest vastutav töötaja lepib juhatuse või omanike teadmata kokku tooraine tootjaga ning saab sellest isiklikku kasu, on üks näide erasektori korruptsioonist. (Eesti Justiitsministeerium.Kriminaalpoliitika osakond, 2010)

Tänapäeval on korruptsioonikuritegude menetlemisega seotud eelkõige karistusseadustik, korruptsioonivastane seadus, rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus ning kriminaalmenetluse seadustik. Politseiamet on eraldi välja toonud korruptsioonikuriteod, mille alla loetakse järgmised karistusseadustiku koosseisud; §163, §201 lg2 p3. §217², §293-300, §300¹, §300², §310, §311, §315, §325 lg2 p2¹, §382, §386, §391 lg2 p1, §394, §396, §401¹, §402². Tegelikult korruptsioonijuhtumitest saab aga alles siis rääkida, kui on kindlaks tehtud, kes kuriteo toime pani ja kas see oli korruptsioonivastase seaduse mõistes ametiisik või mitte.

Kõige levinumaks korruptsioonivormiks nii riigi kui kohaliku omavalitsuse tasandil peetakse riigi vara enda kätte mängimist: 53% ettevõtjatest arvas, et kohalikku vara mängitakse enda kätte, ning 60% arvas, et riigivara mängitakse enda kätte. 50%

ettevõtjates arvas, et kohaliku omavalituse tasandil toimub petmine hankeprotsessis (57%, et riigi tasandil); 36% uskus, et ettevõtjad ostavad soodustusi kohalikult omavalitsuselt (40%, et riigil); 27% uskus, et kohaliku omavalitsuse tasandil makstakse altkäemaksu (38%, et riigi tasandil). (Justiitsministeerium, kuupäev puudub)

Korruptsioon (ladina *corruptio* rikutus, moraalne laostumus, äraostetavus) tähendab ametiseisundi ja sellest tulenevate õiguste kuritarvitamist isikliku rikastumise või muudel omakasu eesmärkidel. (Kaitsepolitsei amet, kuupäev puudub) Korruptsiooni ühest definitsiooni praktikas on aga raske anda, sellest tingituna tuleb mõista selle sisu. Üldpõhimõtted korruptsiooni teadvustamiseks kujundab ühiskond ning need on sätestatud seadusandliku võimu kaudu õigusaktides.

Ametnike puhul on korruptiivse tegevuse puhul tegemist enamjaolt korruptiivse tuluga, see on, kas altkäemaksu või pistise andmine/võtmine. Altkäemaksu puhul on tulemiks ebaseaduslik tulemus, kus ametiisikutel pole õigusi või volitusi mingi kindla tegevuse lõikes langetada otsuseid või anda välja dokumente, aga seda siiski tehakse. Pistise andmise korral on tulemiks seaduse järgi lubatud tulemus. Sellised on juhtumid, mille käigus on kasutatud mõju või otsustusõigust, et suunata tegevusi kellegi kasuks, saades kaasaaitamise eest hüvesid.

Korruptsiooni liigitatakse:

1. Altkäemaks - on vaadeldav nii rahaline kui muu hüve (kingitused, koolitusreisid, soodustused jms), mida ametiisik saab teenistusülesannete rikkumise eest. Altkäemaksu eesmärgid on väga erinevad, seda antakse nii selleks, et kiirendada teatud protsesse (speed money), kui selleks, et saada teavet, teenust jm, mis vastasel juhul poleks kättesaadav, või selleks, et ära hoida mõne teo tagajärge (nt lubade äravõtmine).
2. Huvide konflikt - on olukord, kus ametiisiku või temaga seotud isiku majanduslikud või muud isiklikud huvid võivad tegelikult, näilikult või potentsiaalselt (tulevikus) mõjutada ametiisiku ametikohustuste nõuetekohast täitmist.
3. Häälte ostmine - tuleb kõne alla valimiste ajal, mil kandidaadid lubavad vastuteenet, kingitust vms nende poolt hääletanutele. Häälte ostmist ei maksa segi

- ajada asjade (õhupallid, tikutopsid jne) jagamisega valimiskampaania ajal, millega valijat otseselt ei kohustata hääletama kandidaadi poolt.
4. Mõjuvõimuga kauplemine tegu on sellise juhtumiga, kus hüve saab nt ülikooli rektor, kes pole ametniku ülemus, ent mõjutab ametnikku otsustama teatud otsuse kasuks, samal ajal kui ametnik ise jääb tühjade kätega. Tähtis on sotsiaalne või professionaalne positsioon: hüve saaja ei saa küll ise otsustada, kuid saab oma positsiooni tõttu otsustajat mõjutada.
 5. Omastamine/kelmus (ametiisiku poolt võib väljenduda ebaseaduslikes korraldustes alluvatele, teatud andmete esitamata jätmises, ebaseaduslike tehingute tegemises jms).
 6. Onupojapoliitika – (tegu on juhul, kui eelistatakse, nt tööle võetakse oma lähisugulasi ja -hõimlasi. Probleemiks võib saada näiteks omavalitsuse väiksus - on keeruline leida töökohtadele inimesi, kes omavahel seotud poleks).
 7. Oskus- ja siseteabega kauplemine (siseteabega kauplemine erineb oskusteabega kauplemisest vaid vähesel määral. Ametialaseks kasutamiseks ettenähtud teave võib olla eri iseloomuga, nt avaldamata eelnõud, kodanike kirjad, konfidentsiaalne või salastatud teave).
 8. Parteide varjatud rahastamine (erakondade rahaline toetamine eraisikute poolt, kes vastutasuks saavad kasulikke poliitilisi otsuseid (nt seaduste muutmine toetajate äritegevuse hõlbustamiseks)).
 9. Pöörduste efekt (ametiisik, kes on teostanud kontrolli mõne eraettevõtte üle, asub pärast avaliku sektori töökohalt lahkumist sinna tööle. Näiteks olukord, kus ametnik jätab eraettevõttele ettekirjutuse tegemata, saades vastutasuks seal töökoha).
 10. Rahapesu (rahapesu enamasti ei võrdsustata korruptsiooniga, kuid need on sageli tihedalt seotud. Rahapesu eesmärgiks on n-ö maskeerida ebaseaduslikult saadud tulude allikat, mis tähendab, et rahapesule eelneb alati mingi kuritegu (alkäemaks, ebaseaduslik relva- ja narkokaubandus, terrorism jms)).
 11. Riigi riisumine (riigi riisumine iseloomustab Maailmapanga uuringu kohaselt kõiki endisi idabloki riike. See nähtus hõlmab seaduste kujundamist sel moel (sh ka seaduseloajate äraostmist), mis võimaldab riigivara riigi jaoks kahjulikel tingimustel teatud väikese otsustajate grupi kätte liikuda. Riigi riisumist ei saa

reeglina pidada üksikjuhtumiks, vaid hästitoimivaks süsteemseks võrgustikuks, kus on omavahel seotud nii poliitiline kui majanduslik eliit). (Eesti Justiitsministeerium.Kriminaalpoliitika osakond, 2010)

Korruptsioon saab toimuda aktiivses (hüve nõudmine, pakkumine, lubamine, soodustuse andmine, äraostmine, pistise andmine) ja passiivses vormis (Hüve vastuvõtmine, äraostetavus). (Centre, 2016)

Korruptsiooni võib veel liigitada:

1. Olmekorruptsiooniks. Sünnib reakodanike ja ametnike vastastikusel toimimisel. Siia kuuluvad mitmesugused kingitused kodanikelt ning teenused ametiisikule ja tema perekonnaliikmetele. Sellesse kategooriasse kuulub ka onupojapoliitika.
2. Ärikorruptsiooniks-tekib võimu ja äri vastastikusel mõjutamisel. Näiteks majandusvaidluse puhul püüavad pooled saada kohtuniku eelnevat toetust, et saavutada endale kasulikku otsust.
3. Kõrgema võimu korruptsiooniks. On seotud poliitilise juhtkonna ja ülemkohtutega demokraatlikes süsteemides. See puudutab võimu juures olevaid rühmi, millede vastutustundetu käitumine seisneb poliitika teostamises oma huvides ja valijate huvide kahjuks. (Anon., 2016)

Korruptsiooni erinevatel ilmingutel on mitmesugune eetiline hinnang: ühtesid tegusid leotakse kuritegelikeks, teisi kõigest kõlvatuteks. Viimaste hulka kuuluvad reeglina ka onupojapoliitika ja soosing poliitilise orientatsiooni põhjal.

Korruptsiooni tuleb eristada tagatrepipoliitikast (lobitööst). Lobitöö puhul kasutab ametiisik samuti oma võimuga kaasnevaid volitusi ümbermääramise võimaluste suurendamiseks või ametiredelil edasi liikumiseks vahetuseks teatud rühma huvides tegutsemise eest. Erinevus seisneb selles, et lobitöö vastab kolmele tingimusele:

1. Ametiisiku mõjutamise protsess on konkurentsi iseloomuga ja toimub kõigile osalistele teadaolevate reeglite kohaselt.
2. Puuduvad salajased või kõrvalmaksed.
3. Kliendid ja agendid on teineteisest sõltumatud selle mõttes, et ükski rühm ei saa osa teise rühma teenitud kasumist.

Korruptsiooni kõige ohtlikemaid vorme kvalifitseeritakse kui kriminaalkuritegusid. Nende hulka kuuluvad eelkõige raiskamine (riisumine) ja altkäemaks. Raiskamine seisneb ametiisikule usaldatud ressursside isiklikul eesmärgil kulutamises. Tavalisest vargusest erineb see selle poolest, et algselt saab isik õiguse käsutada ressursse legaalselt ülemuselt või kliendilt. Altkäemaks on korruptsiooni eriliik, mille puhul ametiisiku tegevus seisneb mingisuguste teenuste osutamises füüsilisele või juriidilisele isikule vahetuseks viimase poolt esimesele teatud eelise andmise eest. Enamikul juhtudel, kui altkäemaksu andmine pole väljapressimise tulemus, saab tehingust peamise kasu altkäemaksu andja. Siinjuures tuleb eristada altkäemaksu pistisest. (Karistusseadustik, 2015)

Korruptsiooni iseloomulikuks jooneks on konflikt ametiisiku tegevuse ja tema tööandja huvide vahel või konflikt valitava isiku tegevuse ja ühiskonna huvide vahel. Korruptsiooni levik ametnike seas viib selleni, et korruptsioonist on huvitatud nii alluvad kui ka ülemused. (Anon., 2016)

Nii nagu korruptsiooni võib liigitada mitmete tunnuste abil, toob R. Linnas välja ka korruptsiooni avaldamise vormid (Linnas.R, 1998, p. 15), milleks on:

1. Ametikohtade täitmiseks korraldatud konkurssidel otsuste langetamine nende kandidaatide kasuks, kes ei olnud parimad, kuid on komisjoni liikmetele või nende mõjutajatele meelepärased.
2. Töötamine ametikohal, millel töötamiseks puudub isikul vastavale ametikohale vajalik haridus, kogemus ja oskused.
3. Riigihangete kutsete koostamisel tingimuste seadmine nii, et pakkumisi saavad esitada pakkujad, keda on korraldajate poolt kavandatud pakkumist vastu võtma.
4. Oma otseste kohustuste täitmata jätmine või osaline täitmine.
5. Mitmesugused muud ametiseisundi kuritarvitamised jne.

Kokkuvõttes on korruptsiooni kujunemise protsess selliseks nähtuseks, nagu me seda praegu tunneme, toimunud väga pika aja vältel. On olnud perioode, mil korruptsiooni peeti asjaajamise loomulikuks osaks ning perioode, kus seda püüti karmide meetmetega ohjeldada. Korruptsiooni, kui mõiste tõlgendamine erinevate institutsioonide puhul võib olla erinev ja see sõltub üksuse nägemusest korruptiivsest teost. Eesti kontekstis on

korruptiivseks teoks ametiisiku enda või kolmanda isiku heaks tehtav tegu, mille tegemisel ei lähtuta kehtestatud reeglitest, ei teenita avalikke huve ja tekitatakse kellegi eelisseisund. Siinkohal on olulised just ametiisikud, sest nende ülesandeks on avalikus sektoris võimu teostamine. Avaliku sektori korruptsiooni liigitamine võib toimuda vastavalt kindlatele ilmingutele, mille alusel nimetatakse see näiteks altkäemaksuks või huvide konfliktiks. Saab jagada ka aktiivseks ja passiivseks korruptsioonivormiks. Lisaks eelnimetatule ka olme-, äri- ja kõrgema võimu korruptsiooniks.

1.2 Hankemenetluse mõiste ja etapid

Hankemenetlus on sündmuste ahel, mille käigus hankija pöördub pakkujate poole sooviga leida pakkuja teenuste või kaupade soetamiseks. Kogu tegevus on reguleeritud Riigihangete seadusega. Erinevate etappide jooksul liigutakse samm-sammult lõpptulemuse poole, milleks on kas hankelepingu sõlmimine või mingitel põhjustel menetluse lõpetamine.

Hankemenetluse etapid on:

1. Ettepaneku tegemine hankemenetluse alustamiseks ja hankekomisjoni moodustamiseks.
2. Käskkirja väljaandmine; käskkirjas sätestatakse hanke nimetus, hankekomisjoni liikmed ja nende volitused.
3. Hankedokumentide ja vajadusel hanketeate koostamine.
4. Pakkujate väljaselgitamine ning neile hankedokumentide edastamine.
5. Laekunud pakkumuste avamine ja pakkumuste koosseisu väljaselgitamine.
6. Vajadusel pakkuja kvalifitseerimistingimustele vastavuse hindamine.
7. Pakkumuste hankedokumentides esitatud tingimustele vastavuse kontrollimine.
8. Pakkumuste hindamine ja eduka pakkumuse väljaselgitamine.
9. Hankelepingu sõlmimine või hankemenetluse lõppemine muul põhjusel. (E-Riigihangete keskkond, 2015)

Riigihanked võib jaotada kolmeks suuremaks grupiks:

1. Hanked, mille maksumus jääb alla lihthankemenetluse piirmäära.
2. Lihthanked.
3. Riigihangete seadusega sätestatud hanked.

Hangete puhul, mille piirmäär jääb alla lihthankemenetluse piirmäära tuleb vastavalt riigihangete seadusele kehtestada asutusesisene hankekord. Sellega määratakse majasisene läbiviimise protseduur riigihangetele, mille maksumus jääb allapoole lihthanke piirmäära. Hankija on kohustatud määrama lihtsustatud korras tellitavate teenuste läbiviimise korra (kuidas alustatakse lihtsustatud korras tellitava teenuse tellimist, kuidas määratakse selle läbiviimise tingimused, tehnilise kirjelduse koostamine ning hilisem menetlemine jne). Hankekord kohustab hankijaid määrama ka vastutava isiku hilisema hankelepingu korrektse täitmise jälgimiseks. Hankekorra sisu määratlus ei ole riigihangete seaduses sätestatud lõplikuna. Hankekorras tuleks näha ette menetlusreeglid lihthangete jaoks, juhul kui hankija ei koosta lihthanke dokumenti. Kui hankija võimaldab allapoole lihthanke piirmäära jäävatel riigihangetel või lihthangetel või lihtsustatud korras teenuste tellimisel läbirääkimisi, siis oleks mõistlik ka läbirääkimiste kord määratleda just hankekorras. (Aasmäe, kuupäev puudub) Hankekorra kehtestamise kohustamine seadusega teenib riigihangete põhimõtete laiaulatuslikumat rakendamist, mille eesmärgiks on juhtida hankijat riigihangete korraldamist käsitlema laiemalt, kui vaid hankemenetluse praktiline läbiviimine. Hankekorras on samuti sätestatud hankekomisjoni moodustamise kord ja liikmete arv.

Vastavalt riigihangete seaduse § 15 lõikele 3 on lihthanke korraldamise kohustuse maksumuse piirmäär:

1. 10 000 eurot asjade ja teenuste hankelepingu korral.
2. 30 000 eurot ehitustööde hankelepingu korral.

Lihthanke piirmäär kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete puhul vastavalt riigihangete seaduse § 15 lõikele 3 on:

1. 40 000 eurot asjade ja teenuste hankelepingu korral.
2. 250 000 eurot ehitustööde hankelepingu korral. (E-Riigihangete keskkond, 2015)

Hankijal on võimalus kujundada lihthanke reeglid vastavalt hankeesemele. Hankija võib lihthanke puhul kombineerida nii avatud hankemenetluse, kui ka läbirääkimistega menetluse osiseid. Hankija võib lihthanke korraldada järjestikuste etappidena või pidada lihthanked läbirääkimisi. Oluline on, et hankija on reeglid eelnevalt läbi mõelnud ning need ka lihthanke hanketeates, lihthanke dokumendis või hankekorras kirja pannud. Selliselt on tagatud riigihangete üldpõhimõtete järgimine, mis nõuavad riigihanke läbipaistvust, avalikkust, kontrollitavust ja pakkujate võrdset kohtlemist. Hankija on alates 01.01.2012 kohustatud avaldama lihthanke hanketeate riigihangete registris. (E-Riigihangete keskkond, 2015) Registris teate avaldamise olulisus seisneb ausa konkurentsi tagamises ja informatsiooni paremas jõudmises huvigruppideni.

Tulenevalt RHS § 182 lõikest 4 võib hankija lihthanke korraldamiseks kehtestada lihthanke dokumendi, lähtudes hankelepingu esemeks olevatest asjadest, teenustest või ehitustöödest. Lihthanke dokumendi koostamisel lähtub hankija RHS §-s 24, § 31 lõigetes 2–5 ja 8, §-des 32 ja 33, § 38 lõigetes 1–31 ja 5, §-des 39–41, §-des 47–50 sätestatust või mõnest neist. Kui hankija ei kehtesta lihthanke dokumenti, lähtub hankija lihthanke korraldamisel riigihanke üldpõhimõtetest ning kehtestatud hankekorrast. Hankija lähtub hankelepingu sõlmimisel ja muutmisel RHS § 69 lõigete 2–6 regulatsioonist. Hankija esitab vastavalt RHS §-le 37 riigihanke aruande ja aruande lisa pärast lihthanke lõppemist RHS § 29 lõikes 3 sätestatud juhtudel. (E-Riigihangete keskkond, 2015)

Riigihangete seadusega sätestatud hankemenetlused on:

1. Avatud hankemenetlus.
2. Piiratud hankemenetlus.
3. Väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlus.
4. Väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetlus.
5. Võistlev dialoog. (E-Riigihangete keskkond, 2015)

Neid hankemenetluse tüüpe kasutatakse juhul, kui nende eeldatav maksumus ületab riigihangete rahvusvahelist piirmäära.

Enimlevinud riigihangete seadusega sätestatud hankemenetluse liik on avatud hankemenetlus, mis on hankija jaoks kõige kindlam viis hanget läbi viia. Avatud hankemenetluse kohta käiv regulatsioon sisaldub riigihangete seaduse §-des 25, 57 ja 58. Hankemenetlus on üheetapiline ja sobib hästi hankelepingute sõlmimiseks, mille eset saab väga täpselt määratleda. Läbirääkimised on keelatud (RHS § 58 lg 3).

Hanke alustamiseks esitab hankija registrile avaldamiseks hanketeate. Vastavalt riigihangete seaduse §-le 57 võimaldab hankija kõigil huvitatud isikutel hankedokumente välja võtta enda juures kohapeal või elektrooniliselt veebilehe kaudu. Oluline on, et hankija registreeriks kõik hankedokumendid välja võtnud isikud, ja seda ka juhul, kui hankija võimaldab hankedokumente välja võtta veebilehe kaudu. Hankija määrab hanketeates pakkumuste esitamise tähtaja lähtuvalt hankelepingu eseme keerukusest, kogusest, mahust või hulgast, arvestades riigihangete seaduse §-s 35 sätestatud minimaalseid tähtaegu (vähemalt 45 päeva hanketeate registris avaldamisest arvates hangete korral maksumusega üle rahvusvahelise piirmäära ja hangetel maksumusega alates riigihanke 83 piirmäärast kuni rahvusvahelise piirmäärani vähemalt 22 päeva ehitustööde puhul ja 15 päeva asjade ostmisel või teenuste tellimisel). (E-Riigihangete keskkond, 2015)

Koos pakkumusega esitab pakkuja oma kvalifikatsiooni tõendavad dokumendid ja andmed vastavalt hanketeates nõutule. Pakkumused hoitakse konfidentsiaalsetena ja suletuna kuni pakkumuste avamise hetkeni. Hankija avab kõik tähtaegselt esitatud pakkumused hanketeates, hankedokumentides või pakkumuse esitamise ettepanekus näidatud ajal ja kohas (RHS § 46 lg 1). Hankija peab kõrvaldama hankemenetlusest pakkujad, kelle puhul on täidetud mõni RHS §-s 38 lõikes 1 sätestatud kõrvaldamise alustest ja hankija võib kõrvaldada hankemenetlusest pakkuja, kelle puhul on täidetud mõni sama paragrahvi lõikes 2 sätestatud alustest. (E-Riigihangete keskkond, 2015)

Hankija kontrollib kvalifitseeritud pakkujate esitatud pakkumuste sisulist vastavust hanketeates ja hankedokumentides sätestatule ning teeb kirjaliku otsuse pakkumuste vastavaks tunnistamise või tagasilükkamise kohta. Hankija teavitab pakkujaid pakkumuse edukaks tunnistamise otsusest. Vastavalt RHS § 54 lõikele 1 peab ta teatama pakkujatele, millise pakkujaga sõlmitakse hankeleping. Kohustuslik ooteperiood enne

hankelepingu sõlmimist RHS § 69 kohaselt ei või hankija anda nõustumust hankelepingu sõlmimiseks enne 14 päeva möödumist pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse kohta teate väljasaatmise päevast. Ooteperioodi lõppedes sõlmib hankija hankelepingu, millega loetakse hankemenetlus lõppenuks. (E-Riigihangete keskkond, 2015)

Tegelikkuses, otsus kellega ja millistel tingimustel lepinguid sõlmida on eraõiguses traditsiooniliselt lepingupoole vaba tahte küsimus. Leping võidakse sõlmida sellega, kes pakub parimaid tingimusi või on valdkonnas tuntud. Leping võidakse sõlmida ka sellega, kelle nägu kõige rohkem meeldib, kuid riigihankeõiguses piiratakse seda vabadust märkimisväärselt ja hankija allutatakse rangetele reeglitele. Lepinguvabaduse piiramisel riigihankeõiguses on mitu eesmärki, mille prioriteetsus regiooniti ja riigiti erineb. Üheks lähtekohaks on näiteks hankija rahaliste vahendite tõhusam ärakasutamine. Toimiva konkurentsi korral on hankijal eelduslikult rohkem valikuid. Riigisiselt on riigihankeõiguse eesmärk vähendada korrupsiooni.

Põhjamaades, kus on pikaajaline läbipaistvuse traditsioon, on usaldus hankijate vastu suur. Läbipaistvus on osa nende õiguskultuurist. On väljakujunenud suhe korrupsiooni tajumise ja usaldus vahel. (Baboš, 2015, p. 107) Transparency Internationali 2009. aasta korrupsiooni tajumise indeksi kohaselt on Taani teisel ja Rootsi kolmandal kohal vähima korrupsioonitasemega riikidest maailmas, Soome on kuuendal kohal ja Eesti paikneb 27. kohal. Niisiis on läbipaistvuse põhimõte Eestis alles juurdumas, korrupsiooni oht suurem ja selle vältimise vajalikkus on olemuslikult Eestis akuutsem. Riikides, kus korrupsioon on väga levinud, suunatakse riigi raha sageli poliitiliselt soositutele ja äriühingutele, aga mitte MTÜ-dele. (Epperly & Lee, 2015, p. 179) Eestis saab siiski tõdeda, et MTÜ-de rahastamine toimub kasvavas tempos.

Korrupsiooni vähendamise ja läbipaistvuse suurendamise eesmärgi saavutamiseks on vajalikud rangemad piirangud ja tugevam järelevalve hankijate tegevuse üle. Tuleb leida sobiv tasakaal, et hankemenetlus oleks läbipaistev, kuid selle korraldamine ei muutuks seejuures põhjendamatult kalliks ja konarlikuks. Üheks valdkonnaks, kus näeme kuritarvituste ohtu, on hankemenetluse liigi valik. Suurima läbipaistvuse tagavad menetlused, mille käigus hanke tingimused on eelnevalt kindlaks määratud, pakkujad esitavad nende tingimuste raames oma pakkumused ja läbirääkimisi ei toimu-selline on

avatud hankemenetlus. Teatud juhtudel nõuab aga konkreetne hankemenetlus läbirääkimiste lubamist. Kuivõrd läbirääkimiste võimalus vähendab läbipaistvust ja suurendab võimalusi kuritarvitusteks, on nende menetluste kasutamine Euroopa Liidu õiguses rangelt piiratud. Riigihangete seaduse §27 lõige 3 võimaldab aga hankijatel kasutada erandlikku väljakuulutamise läbirääkimistega hankemenetlust alati, kui hanke eeldatav maksumus jääb alla rahvusvahelist piirmäära. Eesti kontekstis on keeruline väita, justkui oleksid allapoole rahvusvahelist piirmäära jäävad hanked piisavalt tähtsusetud, selleks et korrupsiooni ja proteksionismi oht oleks vähetõenäoline. Niisiis oleks mõistlik nõuda hankijatelt, et nad põhjendaksid selgesõnaliselt erandliku menetluse kasutamise vajalikkust ja menetluse valikut juba hanke algstaadiumis. (Ginter & Mugar, 2010, pp. 239-240)

Kokkuvõttes on hankemenetlus sündmuste ahel, mille käigus hankija pöördub pakkujate poole sooviga leida pakkuja teenuste või kaupade soetamiseks. Kogu tegevus on reguleeritud riigihangete seadusega. Erinevate etappide jooksul liigutakse samm-sammult lõpptulemuse poole, milleks on kas hankelepingu sõlmimine või mingitel põhjustel menetluse lõpetamine. Hankemenetluse läbiviimisel tuleb jälgida väga paljusid nüansse, et kõik saaks tehtud korrektselt ja vastavalt seaduses ettenähtule. Üha enam suunatakse hankijaid kehtestama norme, mille alusel toimuks menetlus läbipaistvamalt ja lihtsamalt. Samas ei tohi unustada, et on juhtumeid, kus hankemenetluse läbiviimine lihtsustatud kujul võib panna ohtu lõpptulemuse. Seega võib tekkida vajadus kasutada menetluse liike, mis võivad piirata mõningaid pakkujaid. Siiski on riigihangete seaduses puudusi, mida võidakse kasutada omakasu eesmärgil. Carri Ginter ja Mihkel Mugar seisukoht, et RHS §27 lõige 3 ei ole tänasel kujul õigustatud ning tuleks segaduste vältimiseks kehtetuks tunnistada on igati tolereeritav. Juhul kui seadusandja soovib kehtestada odavamate hangete lihtsustatud menetluse võimaluse, tuleks teha asjakohane uuring ning selgitada välja, millisest summast/olukorrast lähtuvalt on põhjendatud erandite kehtestamine. Alles seejärel saaks otsustada, milliseid lisaõigusi hankijatele anda, lähtudes eeldusest, et piirang peaks vastama proportsionaalsuse nõudele.

2. HANKEMENETLUSE PROBLEMAATIKA JA SEOS KORRUPTSIOONIJUHTUMITEGA

2.1 Ametiisiku mõiste ja mõjuga kauplemise koosseis

Hankemenetluse toimingud ei saa toimuda ilma, et keegi neid ei haldaks. Seejuures on oluline, et hankemenetluse toimingutega tegeleks vastavaid volitusi ja haridustaset omav ametiisik. Rõhk on just ametiisiku mõistel, sest tihti arvatakse, et kõik ametnikud on ka ametiisikud.

Karistusseadustiku §288 määratleb ametiisiku mõiste ametiseisundi kaudu, kuid ei anna ametiseisundi mõistet. Eesti keele seletava sõnaraamatu kohaselt tähendab mõiste ametiisik:“ juhtimis-, haldamis-, järelevalve- vms ametiülesandeid täitev isik“. (Instituut, kuupäev puudub)

Ametiisik peab täitma mingeid ametiülesandeid, mis viitab sellele, et mitte iga isik ei saa olla ametnik.

Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni tähenduses on ametiisik: ametnik, avalik teenistuja, linnapea, minister või kohtunik selle riigi seaduste järgi, kus ta täidab oma ülesannet, ning kus tema suhtes kohaldatakse kriminaalõigust. Konventsiooni seletuskirjas on öeldud, et sellise väga laia määratlusega tahetakse vältida lünki, mis jätaks teatud ametnikud mõiste tähenduse alt välja. (Justiitsministeerium, 2015)

Tuleb selgeks teha hetkel Eestis kehtivas karistusseadustikus sisalduva ametiisiku mõiste sisu. Et teada saada, kas on mõtet alustada näiteks kriminaalmenetlust ametialase süüteokohta, on väga oluline teha kindlaks, kas tegemist on üldse ametnikuga KarS §288 tähenduses, kui on tegemist ametnikuga, alles siis on mõtet edasi minna analüüsiga. KarS §288 sisaldab ametiisikute legaaldefiniitsiooni. Üldises tähenduses tuleb ametiisikuks olemist hinnata KarS §288 lg1 alusel, mille kohaselt on ametiisik füüsiline isik, kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund, määravaks ei ole see, kas isik täidab talle pandud ülesandeid alaliselt või ajutiselt, kas isik saab selle eest tasu või mitte, oluline ei ole vorm, kuidas isik oma ülesandeid täidab. Võrreldes varasemaga on määratlus

muutunud üldisemaks. (Karistusseadustik, 2016) Ka Riigikohus on sellele tähelepanu juhtinud, et varasemalt oli liiga konkreetne määratlus, millest võis jääda mulje, et ametiisikuna saab käsitleda üksnes tippjuhte. Riigikohus on öelnud, et ka madalametel ametikohtadel töötavad isikud võivad olla ametiisikuteks, kui nad täidavad KarS §288 nimetatud funktsioone. Seega ei ole KarS §288 järelevalve- või juhtimisotsuste vastuvõtmine, vaid piisab ka sellest, kui isik niisuguse otsuse tegemise protsessi sisuliselt suunata saab. (Kairi Kõrmi süüdistusasi KarS § 293 lg 2 p 1 järgi ja Diana Eelmaa süüdistusasi KarS § 297 lg 2 järgi, 2005, p. p 8)

Tänases definitsioonis ei sisaldu loetelu: haldamis-, järelevalve- või juhtimisotsust. Kehtivas karistusseadustikus on see kokku võetud mõistega ametiseisund ja avalik ülesanne. Ametiseisund on karistusõiguslik termin. (Pikamäe & Sootak, 2004)

Ametiseisundi sisu saab avada korruptsioonivastase seaduse §3 lõike 2 kaudu. Selle sätte kohaselt seisneb ametiseisund õigusaktist, tehingust või asutuse töökorraldusest tulenevas õiguses ja kohustuses avaliku ülesande täitmisel teha otsus või toiming, samuti osaleda nendes või nende sisulises suunamises. Otsuse puhul peab olema tegemist teise isiku, sealhulgas avalikku ülesannet täitva asutuse õiguse või kohustuse tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud otsusega. Toimingu puhul on tegemist teisele isikule, sealhulgas avalikku ülesannet täitvale asutusele õiguslikku või vältimatut faktilist tagajärge põhjustav tegevus, mis ei ole otsuse tegemine. (Korruptsioonivastane seadus, 2015)

Teiseks oluliseks asjaoluks ametiisikuks olemise sedastamisel, on avaliku ülesande täitmine. Tegemist on ametiisiku mõiste funktsionaalse tunnusega. (Pikamäe & Sootak, 2004, p. 737)

Valdav osa avalikke ülesandeid teostatakse kaudse riigihalduse kaudu, seda näiteks kohalikele omavalitsustele pandud ülesannete kaudu, milleks võib olla teede korrashoid, haridusasutuste toimimise hoidmine ja muud seda laadi ülesanded.

Avaliku ülesande täitjaks võib olla isik, kes täidab seda riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku nimel, samuti nende asutatud või osalusega juriidilise isiku nimel. Selliselt on võimalik avalikku ülesannet määratleda halduse kandja kaudu.

Ka selle seletuskirja kohaselt võib avalik ülesanne olla antud täitmiseks eraõiguslikule juriidilisele isikule näiteks halduslepingu kaudu. (Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri, 2015) Samad selgitused on toodud ka karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku, tolliseaduse ja vangistuseseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas. (Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku, tolliseaduse ja vangistuseseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, 2013)

Avalik ülesanne saab olla üksnes seadusest tulenev kohustus, mis on mõeldud avalikes huvides täitmiseks või millel on avalik iseloom. KarS §288 lg 2 täiendab ametiisikuks loetavate isikute ringi. KarS §288 lg 2 puhul on oluline jälgida ka asjaolu, et käsitletakse eraõiguslike juriidiliste isikutega seotud füüsilisi isikuid. Kuid konkreetse ametialaste süütegude juures on välja toodud ka võimalus, et teo on toime pannud juriidiline isik.

Ametiisiku mõiste on olulisemalt selgemalt defineeritud kui korruptsiooni mõiste.

Eesti keele seletava sõnaraamatu kohaselt tähendab sõna mõjuvõim võimet mõjutada või mõjutada ning autoriteeti. (Instituut, kuupäev puudub) See viitab sellele, et isikul peab olema mingi võimalus suunata asju selliselt nagu tema seda soovib ja tahab. Selles definitsioonis ei ole kirjeldatud, kuidas mõjutamine peaks välja nägema, et seda saaks nimetada mõjuvõimuks. Kuid oma olemuselt peab ta selle jaoks kasutama kedagi teist. Mõjuvõimuga kauplemise olemus seondub tugevalt mitteametlik mõjutamine kingituste, altkäemaksude ja muu seesuguse abil, lootes vastutasuks oma huvirühmale soodsaid otsuseid, kuluaaripoliitikat. (Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon, 2001, p. art.12) Selle definitsiooni pinnalt jääb lobitööst mulje, kui millestki üdini kriminaalsest ja halvast, mida poliitikas viljeletakse. Tegelikuses see nii ei peaks olema, sest on normaalne, kui huvigrupid üritavad oma seisukohti otsustajatele selgeks teha ning tõestavad nende ainuõigsust. Loomulikult on keeruline teha vahet lubatul ja lubamatul. Millises olukorras on kingitus lihtsalt süütu meelega, mis ei kujuta endast midagi enam, kui enda märgatavaks tegemist ning millises olukorras on tegemist sellise vara või muu soodustusega, mida tuleks võib-olla isegi altkäemaksuna käsitleda või vähemalt lubamatu kingitusena.

Mõjutamine tähendab seda, et avalikku teenistujat mõjutatakse käituma ja tegutsema selliselt nagu ta muidu ei käituks. Mõjutamine võib toimuda ka läbi ähvardamise või

alkäemaksu. Mõjutamise puhul mõjutatav kas nõustub või nõuab hüve selle eest, et ta mõjutaks avalikku teenistajat. (Instituut, kuupäev puudub)

Ametiseisundi mõiste puhul on tema sisuks õiguspädevus st. teatud volitused, kuid millised volitused moodustavad ametiseisundi sisu, on avatud korruptsioonivastse seaduse §3 lõikes 2 ning see mõiste on samuti heaks orientiiriks karistusseadustiku §288 sisustamisel. Ametiseisund on ametikohast tulenev ametiisiku õiguspädevus võtta vastu teistele isikutele kohustuslikke otsuseid, teha toiminguid, osaleda riigi. või munitsipaalvara erastamise, võõrandamise või kasutusse andmise otsuste tegemisel ning kohustus täita oma ametialaseid kohustusi ausalt ja õiguspäraselt. (Korruptsioonivastane seadus, 2015)

Sellisel on ametiseisund defineeritud väljaspool karistusseadustikku, kuid siiski tuleb õiguskorra ühtsuse põhimõttest lähtuvalt ametiseisundi mõistet analoogselt sisestada ka karistusseadustikus sätestatud ametialaste süütegude koosseisude juures. (Pikamäe & Sootak, 2004, p. §288 p3) Nimetatud seisukohale viitab Riigikohus oma lahendis nr 3-1-1-56-04, mille kohaselt on ametiseisundi tuvastamisel lähtutudki korruptsioonivastase seadusest tulenevast ametiseisundi mõistest. Riigikohus ütles eelpool nimetatud lahendis, et vallavalitsuse vanemmaakorraldaja on ametiisik seetõttu, et talle oli ametijuhendiga pandud järelevalveülesanded ja tal oli sellest tulenev õiguspädevus vallas vastavate järelevalve toimingute tegemiseks. Seega on ametikohast tulenev õiguspädevus vastu võtta teistele isikutele kohustuslikke otsuseid üks, kuid mitte ainukene ametiseisundi võimalik tunnus. Samuti on Riigikohus oma otsuses nr 3-1-1-68-05 kinnitanud eelnevalt seisukohta ja lisaks eelnevale on samuti ametiseisundi oluliseks tunnuseks osalemine otsuste kujundamise protsessis.

Riigikohus on öelnud „Ka madalamatel ametikohtadel töötavad isikud võivad olla ametiisikuteks, kui nad täidavad KarS §288 nimetatud funktsioone. KarS §288 mõttes ametiisiku obligatoorselt vajalikuks pädevustunnuseks ei ole lõplik iseseisev haldamis-, järelevalve- või juhtimisotsuste vastuvõtmine, vaid piisab ka sellest kui isik niisuguse otsuse tegemise protsessi sisuliselt suunata saab. Millisest hetkest tuleb sisulist mõju otsustuse kujundamisele lugeda selliseks, et isikut saab pidada ametiisikuks KarS §288 mõttes, on fakti küsimus, mis tuleb lahendada sõltuvalt konkreetse ametiisiku

teenistuslikust pädevusest“ (Kairi Kõrmi süüdistusasi KarS § 293 lg 2 p 1 järgi ja Diana Eelmaa süüdistusasi KarS § 297 lg 2 järgi, 2005) Antud seisukohaga väljendab Riigikohus arvamust, et õige ei ole arvamus, mille kohaselt käsitletakse karistusõiguslikult vastutava ametiisikuna vaid tippjuhte. On selge, et sisulise ettevalmistamise initsiatiiv peab tulenema tippjuhi ametiülesannetest. Selle eesmärgiks on paljude avalikus sektoris aset leidvate otsustuskeemide haldamine, kus õiguspädeva otsuse tegija (allakirjutaja) teeb lõpliku otsuse, aga sisuliselt on asja ette valmistanud ja saanud otsuse kujundamist suunata tehniline töötaja. (Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku, tolliseaduse ja vangistusseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, 2013)

Mis puudutab võimuga kauplemise legaaldefiniitsiooni, siis selle annab Eestis karistusseadustiku §298¹ lg1. Selle kohaselt on mõjuvõimuga kauplemine vara või muu soodustuse lubamisega nõustumise või vastuvõtmise eest vastutasuna selle eest, et isik kasutab ebaseaduslikult oma tegelikku või eeldatavat mõju eesmärgiga saavutada avaliku halduse ülesandeid täitvalt ametiisikult tema ametiseisundit kasutades teo toimepanemine või toimepanemata jätmine vara või muu soodustuse andja või kolmanda isiku huvides. (Karistusseadustik, 2016)

Kehtivas karistusseadustikus sisalduva kuriteokoosseisu eesmärgiks on kaitsta avaliku halduse kandjate otsuste ja toimingute usaldusväarsust ja erapooletust. Mõjuvõimuga kauplemise kriminaliseerimine peaks tagama selle, et avaliku halduse kandjate tahe ei alluks nii kergesti kolmandate isikute erahuvidele. Sisuliselt on kaitstavateks õigushüvedeks samad, mis pistise ja altkäemaksu andmise ja võtmise puhul. Tähelepanu tuleb juhtida sellele, et tegemist ei ole ametialase süüteoga, kuid see on tihedalt seotud sellega. (Pikamäe & Sootak, 2004) Sellest annab märku asjaolu, et kirjas on lihtsalt isik, ei ole, et ametiisik kasutab tegelikku või eeldatavat mõju, et mõjutada avaliku halduse ülesandeid täitvat ametiisikut. Seega saab mõjuvõimuga kauplemise süüteo toime panna iga füüsiline isik ning tulenevalt §298¹ lõikest 2 saab selle toime panna ka juriidiline isik. Ehk siis teo toimepanijalt ei nõua seadus erilist isikutunnust. Samas ei tähenda see seda, et ametiisik kui erilise isikutunnusega isik ei saaks mõjuvõimuga kaubelda. On küllaldaselt olukordi, kus ametiisikutel võib tekkida huvi enda mõju ära kasutada ning

sellest kasu teenida. Kuna oluliseks on muudetud muud aspektid, siis ei määra subjekti eriline isikutunnus mingit rolli antud koosseisu toimepanemisel.

Karistusseadustikus hetkel kehtiv mõjuvõimuga kauplemise koosseis oli lisatud kevadel 2006. (Elektroonilise side seaduse, infoühiskonna teenuse seaduse, karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja vääртеomenetluse seadustiku muutmise seadus, 2006)

Kui altkäemaksu ja pistise vahendamine nõuavad samuti kolme isiku suhet nagu ka mõjuvõimuga kauplemine, siis viimane ei nõua vajaliku osavõtuga süütegu. Ei ole vajalik mõjutamisest huvitatud isiku initsiatiiv selleks, et saaks analüüsida mõjuvõimuga kauplemise koosseisu täitmist. Initsiatiiv võib tulla ka mõjuvõimu omavalt isikult. (Pikamäe & Sootak, 2004, p. § 298) Kui altkäemaksu vahendamise puhul tuleb vahendaja initsiatiiv kvalifitseerida vastavalt kas altkäemaksu võtmisele või andmisele kihutamiseks. (Kriminaalasi Mati Eliste süüdistuses KarS §298 lg 1 järgi, 2012), siis mõjuvõimuga kauplemise puhul jääb see ikkagi §298¹ põhikoosseisu realiseerivaks teoks. Seda seetõttu, et karistatav on üksnes vahendamistegu ja seetõttu võib initsiatiiv tulla ka vahendajalt. Piiritlemine pistise ja altkäemaksu koosseisust seisneb selles, et tuleb kindlaks teha, kas ametiisik saab ise ka mingit hüve tänu tehtud tegevusele või tegemata jätmisele. Kui ta seda saab, siis on tegemist eraldiseisva süüteoga ning tuleb tegu kvalifitseerida kas altkäemaksu või pistise võtmiseks ning kolmanda isiku andmise tegu altkäemaksu või pistise andmiseks. Vahendaja tegevus tuleb olenevalt initsiatiivist kvalifitseerida kas altkäemaksu või pistise vahenduseks või siis nende andmisele kihutamiseks.

Hetkel kehtiva mõjuvõimuga kauplemise koosseisu kohta, on nagu eelpool mainitud, kriitilise hinnangu andnud ka Riigikohus oma otsuses 3-1-1-23-12. Kolleegium on oma otsuses avanud mõjuvõimuga kauplemise olemust. Selle kohaselt on nimetatud koosseis paigutatud küll ametialaste süütegude hulka, aga tegemist on siiski nii öelda igäühe deliktiga. Selle teo toimepanemiseks ei pea olema karistusseadustiku §24 lg 1 järgi erilise isikutunnusega subjekt. Kui teo toimepanija võib olla suvaline isik, siis mõjutatavaks isikuks saab olla üksnes karistusseadustiku §288 tingimustele vastav isik. Tähelepanu väärrib ka asjaolu, et mõjuvõimuga kauplemise puhul ei saa ametiisikuks olla karistusseadustiku §288 lg 2 tähenduses ametiisik ehk eraõiguslikku juriidilist isikut

esindava ametiisik. Seda põhjusel, et ametiisik peab täitma avaliku halduse ülesandeid, mida eraõigusliku juriidilise isiku esindaja suure tõenäosusega ei täida. (Kriminaalasi Mati Eliste süüdistuses KarS §298 lg 1 järgi, 2012, pp. 8.1-8.2)

Kokkuvõtvalt ei ole iga ametnik ametiisik. Seda seetõttu, et ametiisiku staatuse omandamiseks peab antud indiviid täitma avaliku halduse ülesandeid. Hankemenetluses on ametiisikul vääramatu olulisus, sest see staatus lubab hanget üldse menetleda. Kui tekib vajadus hakata läbi viima menetlust ametialase süüteo osas, tuleb eelnevalt veenduda, et menetlusalune isik vastaks KarS §288 toodud tunnustele. Ainult eelnimetatud paragrahvile tunnuste olemasolu korral saab süütegu kvalifitseerida ametialaseks süüteks. Hankemenetluste puhul, kus avaliku halduse ülesandeid teostav indiviid kasutab enda võimu nii ,et tema tegevuse või tegevusetuse puhul saab kasu isik, kes on andud talle meelehead, või keegi kolmas, kvalifitseeritakse karistusseadustiku järgi mõjuvõimuga kauplemiseks. Antud koosseis on altkäemaksu ja pistise võtmise kõrval üks levinumaid korruptsioonivorme. Mõjuvõimuga kauplemise puhul on oluline ära märkida, et kuigi seda vaadeldakse kui ametialast süütegu, siis toime saab seda panna ka isik, kellel puuduvad ametniku tunnused. Mõjutatav isik saab aga olla vaid ametiisik, kes täidab avaliku halduse ülesandeid.

2.2 Puudused korruptsioonivastases seadusandluses ja hankemenetluse korralduses ning nende seotus korruptsioonijuhtumitega

Korruptsioonijuhtumitest, mis leiavad aset kohalikes omavalitsustes on märkimisväärne osa seotud hankemenetlusega. Üheks põhjuseks võib olla see, et hankemenetluse käigus ristuvad tihti peale avaliku sektori ja erasektori huvid. Lisaks sellele, on hangete korraldamine pidev protsess, millega tagatakse kohaliku omavalitsuse toimimine ja areng. Hoolimata mitmetest paljastatud korruptsioonijuhtumitest, avalikustatakse üha uusi juhtumeid, kus võimukandjad on tegutsenud omakasu eesmärgil ja rikkunud seadusest tulenevaid kohustusi.

Hangete läbiviimisel on väga oluline jälgida kõikide reeglite täitmist. Kui rahandusministeerium 2013. aastal riigihangete läbiviimise plaanilist järelevalvet teostas,

avastati mitmeid vigu. Näiteks ei oldud kontrollitud hankes osalevate ettevõtjate maksuvõla puudumist, aruandeid ei esitatud tähtaegselt ja muudeti hanke alusdokumente. Hanke alusdokumentide muutmine võib aga viidata kellegi suunatud tegevusele, mis äratub kahtlust. On loogiline mõelda, et on olemas seos sõltumatu auditi vajaduse, korrupsiooni tajumise taseme ja töötajate eksimuste vahel. (ÖZBİRECİKLİ, et al., 2016, p. 103)

Ka hanked, millel puudub üldine riigihankekohustus, tuleks avaldada ühtses registris, vältimaks kokkumängu ja suurendamaks konkurentsi. Lisaks sellele tuleks koostada hankekord, milles on reguleeritud:

1. Vastutava isiku määramine.
2. Hankemenetluse planeerimise protsess.
3. Hankemenetluse algatamise ja läbiviimise protsess.

Piirangute kehtestamiseks ei piisa üksnes eesmärgi olemasolust – põhjendada tuleb ka valitud meetodi sobilikkust, vajalikkust ja mõõdukust. Näiteks ei sobiks väljakuulutamise läbirääkimistega hankemenetluse lubamine, saavutamaks säästu hankemenetluse läbiviimisel, kui puuduvad argumendid, mis näitavad, et see menetlusliik on teistest menetlustest vähem kulukas. Kui eesmärgiks on muuta hankijale menetlus mugavamaks, tuleks kontrollida, millisest summast ja hetkest alates kaalub hankija mugavus üles ohu ausale konkurentsile ja läbipaistvusele. Juhul kui kindlaks sooviks on kehtestada lihtsamad reeglid hangete korraldamiseks allpool rahvusvahelisi piirmäärasid, tuleks seda ka teha. Kaaluda võiks ka täiendavate hanke korraldamise reeglite kehtestamist alla rahvusvahelist piirmäära jäävatele väljakuulutamise läbirääkimistega hankemenetlustele. Hanke läbiviimise korra, hankija dokumenteerimis- ja teavitamiskohustuse reguleerimisel muutuks kõnealune hankemenetlus läbipaistvamaks ning isikute võrdne kohtlemine oleks rohkem tagatud.

Hankekomisjoni suurus peaks olema määratud seadusega ja see peaks olema praeguse minimaalselt kolme isiku asemel vähemalt viiest isikust koosnev. Mida suurem on hankekomisjon, seda väiksem on tõenäosus, et komisjoni sattuvad liikmed on omavahel tuttavad, mis omakorda vähendab võimalust, et nad võiksid eelistada üht hankes osalejat teisest. Samuti võiks komisjoni liikmed määrata mitte kohalik omavalitsus ise, vaid selle

valiku võiks teostada omavalitsusest sõltumatu üksus, näiteks rahandusministeerium. Lisaks tuleks tõhustada riigipoolset kontrolli hangete läbiviimise üle. Hetkel teostavad kontrolli riigihangete läbiviimise üle riigihangete järelevalve komisjonid, mis on samuti kohalike omavalitsuste poolt moodustatud.

Tartu Ülikooli uurimisprojekti "Korruptsiooni piiramisest transformatsiooniühiskonnas" alasuuna "Korruptsiooni vältimine riigihangetes" raames ning samal ajal ka Riigihangete seaduse uue redaktsiooni õiguskaitse sätete analüüsi Riigikohtu halduskolleegiumi praktika valguses ilmunud uurimistöö autor on kujundanud arvamuse korruptsiooni vältimiseks sobivaimast mooduses. Selleks oleks ostjast sõltumatu riigiorgani poolt teostatav järelevalve - Eestis tähendab see Riigihangete Ameti järelevalvet. Sellist kontrollivormi on riigihangete seaduse eelnõu arutelul peetud ebaõnnestunuks eelkõige seepärast, et see võib tuua kaasa õigusriigile ebasobiva võimuhulga koondumise Riigihangete Ameti kätte. Keskne järelevalve hangete üle ei ole siiski vastuolus õigusriigi põhimõtetega; riik teostab järelevalvet seaduste täitmise üle kõikvõimalikes valdkondades - see ongi üks riigi ülesandeid. Küll on aga paljudel juhtudel vaidlustamise menetluses hankest huvitatud ettevõtjate initsiatiivi ärakasutamine avalike huvide seisukohast tunduvalt efektiivsem kui riigi järelevalve. Pakkumise käigus on ettevõtjal kogunenud vajalik informatsioon, ta on vastavasse juhtumisse nii või teisiti süvenenud. Kui pakkumismenetlust mõjutanud korruptiivseid ilminguid ei õnnestu tuvastada sel määral, et selles osalenud ametnikke ja pakkujaid kriminaalvastutusele võtta, siis on vähemalt võimalik kuritegeliku mõjutamise tagajärjed, mis kahjustavad konkurentsi, pakkumismenetluse tühistamisega kõrvaldada. Lisaks avaldab tulemuslikult toimiv õiguskaitsemenetlus ennetavat mõju. Potentsiaalsed ostjale lubamatu hüve pakkujad näevad, et järelevalve menetluse toimimise tõttu pole soovitud tulemust võimalik saavutada ametnike äraostmisega. Õiguskaitsemenetluse positiivsed mõjud ei tähenda seda, et korruptsiooni vältimisel ei ole samal ajal olulised pakkumismenetluse kujundamise preventiivsed meetmed ja karistusõiguse korruptsioonivastased koosseisud. (Pilving, kuupäev puudub)

Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastane strateegia „Aus riik 2013-2020“ osundab, et korruptsiooni ennetamiseks ning riigihangete läbipaistvuse suurendamiseks tuleb korraldada kõik riigihanked elektrooniliselt, lihtsustada ligipääsu riigi hanke

alusdokumentidele, suurendada riskianalüüsile tuginevat riigihangete järelevalvet ning riigihanke eest vastutavate isikute ja hindamiskomisjoni liikmete huvide avalikustamise kaudu vähendada huvide konfliktist tekkivaid korrupsioonivõimalusi. Esimesed sammud hankemenetluse läbipaistvamaks tegemise osas on juba tehtud. Rahandusministeerium on teatanud, et alates 2016. aasta aprillist peavad kõik hankijad avaldama elektrooniliselt hanke alusdokumendid ning võimaldama üksnes elektrooniliste pakkumuste esitamist. E-riigihangete osakaal on viimasel ajal märkimisväärselt kasvanud – kui üle-eelmisel aastal oli see 52%, siis eelmisel aastal juba 72% kogu riigihangete arvust. Selle aasta esimese kahe kuuga on e-hangete osakaal tõusnud 83%-ni.

Ehe näide hankemenetlusega seotud korrupsioonijuhtumist on Valga endise maavanema Georg Trašanovi kaasus. Märtsis 2010 mõistis Tartu maakohus Valga endise maavanema Georg Trašanovi pistise ja altkäemaksu võtmise eest vangi. Kohus karistas Trašanovit nelja-aastase vangistusega, millest tal tuli vanglas kohe ära kanda kuus kuud. Kohus karistas bussifirma GoBus juhatuse liiget Valter Keisi tingimisi kuue kuu pikkuse vangistusega kolmeaastase katseajaga, AS-i GoBus juhatuse liiget Kalle Muru kolmeaastase vangistusega, millest tal tuli vanglas kohe ära kanda kuus kuud ning GoBusi juhatuse esimeest Aivo Pärna tingimisi kaheaastase vangistusega kolmeaastase katseajaga. (Kuul, 2010)

Kohus luges tõendatuks, et Trašanovi ja Muru vastastikuse kokkuleppe kohaselt pidi Muru andma 2006. ja 2007. aastal Trašanovile sularahas 100 000 krooni aastas 25 000 krooni kaupa kvartalis. Tegelikult andis Muru Trašanovile üle sularaha vähemalt 70 000 krooni 2006. aastal ja 60 000 krooni 2007. aastal. Ülejäänud summade osas on tegu 20 000 krooni ulatuses altkäemaksu lubamise ja nõustumisega ning 20 000 krooni ulatuses korduva pistise lubamise ja nõustumisega. Süüdistusakti järgi võttis Trašanov 2006. aasta suvel ja septembris Valga maavanemana GoBusi juhatuse liikmelt Kalle Murult kahel korral vastu kokku 50 000 krooni altkäemaksu, sõlmides vastutasuna Valga maavalitsuse nimel ebaseadusliku hankelepingu GoBusiga, eirates Valga maakonna bussiliinide veo riigihanke tulemusi ning sellega ka riigihangete seaduse nõudeid. (Kuul, 2010)

Kalle Muru sai altkäemaksuks makstud raha GoBusi juhatuse esimehe Aivo Pärna korraldusel GoBusi juhatuse liikmelt Valter Keisilt. Lisaks võttis Trašanov süüdistuse

järgi 2006. aasta märtsis ja detsembris ning 2007. aasta aprillis ja oktoobris Kalle Murult pistist kokku 120 000 kooni, mis Aivo Pärna korraldusel ja ühel korral ka Valter Keisi kaasabil võeti GoBusi rahalistest vahenditest. Vastutasuks sõlmiti GoBusi omandusse kuuluvate OÜ Trakmani ning GoBusi ja Valga maavalitsuse vahel GoBusile soodsate tingimustega lepinguid või muudeti varem sõlmitud veolepinguid. (Kuul, 2010)

2009. aastal mõisteti Enno Tammemägi, Pärnu Linnavalitsuse ehitusnõunik ja ehitusteenistuse juhataja, süüdi pistise võtmises. Vastutasuna suunas Tammemägi linnavalitsuse korraldatavaid riigihankeid tema poolt eelistatud ettevõtetele, kes said osaleda lihthankemenetluses. Pistist andsid kokku kolm firmat ja nende töötajad. Vastutasuks hangete suunamise eest sai Tammemägi ehitusmaterjale, sanitaarseadmeid ning tema eest tasuti kinnistul asuva hoone osamakse. Kokku sai Tammemägi pistist 604 695 krooni ulatuses.

2015. aastal mõisteti Pavel Kostromin süüdi Mustvee linnapeane võõra vara omastamises, võltsitud dokumendi kasutamises ja Lohusuu vallavanemana korduvas pistise võtmises. Lohusuu vallavanemana jättis P.Kostromin järgimata riigihangete seadusest tulenevaid nõudeid ja suunas hanke võidu enda poolt soositud ettevõttele. Antud tegevuse eest küsis P. Kostromin enda poolt soositud ettevõtte esindajalt raha 3990 eurot.

Eelnevalt oli Pavel Kostromin 2007. aastal osaliselt süüdi mõistetud ametiseisundi kuritarvitamises. Kaasuse sisuks oli tol korral läbirääkimisteta hankemenetluse kaudu ehitustööde tellimine Mustvee linnavalitsuse esindajana. Lisaks tellis P.Kostromin samalt ehitusfirmalt lisatöid neljal korral, väärtuses ligi 1,2 miljonit krooni. Seadusest tulenevalt oli Kostrominil kohustus läbi viia eraldi hange, kui lisatööde maht ületas 50 000 krooni.

2015. aastal mõisteti endine Kiili vallavanem Valeri Kukk süüdi võõra vara omastamises, dokumentide võltsimises, võltsitud dokumentide kasutamises. Vallavanem suunas remontööde hanke võidu tema tuttava juhitava ettevõttele, millega oli ta ka ise seotud. Vald kandis sotsiaalkorterite remondiks mõeldud raha ehitusfirma pangakontole veidi üle 16 000 euro. 2013. aastal omastas Valeri Kukk Kiili valla sotsiaalkorterite remonttöödeks mõeldud raha, suunates seda läbi enda ja tema lähedastega seotud firmade temaga seotud

ettevõtte VK Invest pangakontole. Tegelik tehtud tööde väärtus hinnati umbes 7000 eurole.

Kohtulahendeid analüüsid on keeruline neid otseselt seostada puudustega korruptsioonivastases seadusandluses või hankemenetluse protsessis. Analüüsitud korruptsioonijuhtumitest võis selle seose luua vaid Pavel Kostromi suhtes, 2007. aastal langetatud otsusega. Selle sisust selgus, et P. Kostrom kasutas ehitusettevõttega lepingu sõlmimiseks läbirääkimisteta hankemenetlust, mida võib paigutada nii-öelda riskigrupi hangete läbiviimisel. P.Kostromile omistatud koosseis, aga tühistati Riigikohtu otsusega osaliselt. Teiste juhtumite puhul sai puuduste omistamisel takistuseks kättesaadava informatsiooni puudulikkus.

Kokkuvõtvalt on hankemenetlusega seotud korruptsioonijuhtumid, mis kohalikes omavalitsustes aset leiavad märkimisväärne probleem, mis vajab lahendust. Kuigi otsest sidet, korruptiivsete hangete, hankemenetluse protsessi ja korruptsioonivastase seadusandluse vahel on esmapilgul keeruline tuvastada, ei vähenda see probleemi olemust. Pigem võib väita, et kitsaskohtade olemasolu võib võimaldada neid kasutada rohkem märkamatuks. Sellest tingituna ei pruugi ka progress korruptsioonivastases võitluses olla nii viljakandev. Korruptiivseid juhtumeid, mis pole otseselt kohalike omavalitsuste hangete vaid avaliku sektori läbiviidud hangetega seotud, on aga väga palju. Eiratakse seaduses ettekirjutatud ja seetõttu tuleks probleemiga pidevalt tegeleda. Puuduste likvideerimiseks korruptsioonivastases seadusandluses ja hankemenetluse korralduses on mitmeid võimalusi. Eelkõige on oluline, et hankijate enda tegevus oleks korrektne ja ei jäta alust, viivituste ja muudatuste tõttu, kahtluste tekkimiseks. Tuleks määrata komisjon, kes on kohalikust omavalitsusest sõltumatu. Tuleks koostada järelevalve komisjon, kes oleks samuti kohalikust omavalitsusest sõltumatu. Riik peaks teostama järelevalvet, nagu seda tehakse mitmetes teistes valdkondades. Kõigele lisaks tuleks arendada e-hankemenetlust, et ka väiksemaid hankeid menetletaks avalikus ruumis nii, et info nende kohta oleks kõigile võrdselt kättesaadav. Tuginedes Carri Ginteri ja Mihkel Muguri arvamusele tuleks kaotada riigihangete seaduse §27 lõige 3, mis võimaldab hankijatel kasutada erandlikku väljakuulutamise läbirääkimistega hankemenetlust alati, kui hanke eeldatav maksumus jääb alla rahvusvahelist piirmäära.

KOKKUVÕTE

Kohalikud omavalitsused korraldavad ja juhivad nende haldusalasse kuuluvat ühiskonnaelu. Selle edukaks tegemiseks on vaja pidevalt teostada erinevaid ülesandeid, millest tingituna korraldatakse hankeid.

Teema aktuaalsus oli tingitud Kaitsepolitsei ameti viimasel ajal eriti tõhusalt toimiva töö tulemusena päevavalgele toodud juhtumitest. Avalikkuse ette on toodud rohkesti seiksid juhtiv struktuuriüksuste töös, mis on olnud korruptiivsed või korruptiivse kahtlusega ehk on mindud vastuollu seaduses ettenähtud normidega.

Töö uudsus seisnes korruptsioonile lähenemises hankemenetluse poole pealt. Varasemalt on kirjutatud töid avaliku sektori korruptsioonist üldiselt, aga kuna korruptsiooni teema on väga laialivalguv, siis on valdkonnapõhine analüüs rohkem informatiivsem.

Lõputöö probleemiks oli hankemenetluse mitteläbipaistvus ehk „augud“ riigihangete seadusandluses, riigihangete korralduses ja inimfaktor. Täpsemalt ametnike eetiline või ebaeetiline käitumine enda ametiülesannete täitmisel. Hankemenetlust püütakse muuta üha selgemaks ja vähemhaavatavaks, et seda ei kasutataks omakasu eesmärgil. Sellest hoolimata tuleb avalikuks ühe uusi korruptsioonijuhtumeid, mis viitavad jätkuvalt eksisteerivatele puudustele menetlustoimingutes ja järelkontrollis.

Lõputöö eesmärgiks oli analüüsida hankemenetlusega seotud korruptsioonijuhtumeid kohalikes omavalitsustes.

Töö eesmärgi saavutamiseks oli esimene uurimisülesanne avaliku sektori korruptsiooni ja selle liikidest ülevaate andmine. Eesti kontekstis on korruptiivseks teoks ametiisiku enda või kolmanda isiku heaks tehtav tegu, mille tegemisel ei lähtuta kehtestatud reeglitest, ei teenita avalikke huve ja tekitatakse kellegi eelisseisund. Avaliku sektori korruptsiooni liigitamine võib toimuda vastavalt kindlatele ilmingutele, mille alusel nimetatakse see näiteks altkäemaksuks või huvide konfliktiks. Saab jagada ka aktiivseks ja passiivseks korruptsioonivormiks. Lisaks eelnimetatule ka olme-, äri- ja kõrgema võimu korruptsiooniks.

Teiseks uurimisülesandeks oli anda ülevaade hankemenetluse mõistest ja protsessist. Hankemenetlus on sündmuste ahel, mille käigus hankija pöördub pakkujate poole sooviga leida pakkuja teenuste või kaupade soetamiseks. Kogu tegevus on reguleeritud riigihangete seadusega.

Erinevate etappide jooksul liigutakse samm-sammult lõpptulemuse poole, milleks on kas hankelepingu sõlmimine või mingitel põhjustel menetluse lõpetamine.

Kolmandaks uurimisülesandeks oli anda ülevaade ametiisiku mõistest ja selgitada mõjuga kauplemise koosseisu. Ametiisiku staatuse omandamiseks peab antud indiviid täitma avaliku halduse ülesandeid.

Mõjuvõimuga kauplemine on enda ametiseisundi ära kasutamine enese või kolmanda isiku huvides, saades vastutasuks näiteks soodustusi või kingitusi.

Neljandaks uurimisülesandeks oli analüüsida korruptsioonijuhtumite seotust puudustega korruptsioonivastases seadusandluses ja hankemenetluse protsessis.

Korruptsioonijuhtumeid, mille puhul oleks saanud puudusi omistada, oli raske määratleda kättesaadava informatsiooni puuduse tõttu. Siiski selgus analüüsi käigus, et korruptsioon, kui selline oli oluline murepunkt Eestis. Korruptsioonijuhtumite ennetamiseks tuleks määrata järelevalve komisjon, kes on kohalikust omavalitsusest sõltumatud. Riik peaks teostama järelevalvet hankemenetluse läbiviimise kohta. E-hankemenetlust, peaks arendama, et info oleks kõigile inimestele võrdselt kättesaadav. Kaotada tuleks ka riigihangete seaduse §27 lõige 3, mis võimaldab hankijatel kasutada erandlikku väljakuulutamise läbirääkimistega hankemenetlust alati, kui hanke eeldatav maksumus jääb alla rahvusvahelist piirmäära.

Edaspidi vajaks täiendavat uurimist siamaani kohalikes omavalitsustes järelevalvet teostavate komisjonide kompetentsus ning teadlikkus hankemenetlusest ja selle protsessiga kaasnevatest nõuetest.

SUMMARY

Diploma thesis is written on a title „Procurement Procedure Related Corruption Cases in Local Governments“. The thesis is written in Estonian , and consists of 39 pages. 56 literature sources have been used, which all have been referred to in the text.

The thesis topic is timely, because corruption is widespread problem. Especially based on studys, in Estonia the corruption is the most common in the local governments.

The thesis aims to analyze corruption related cases and tries to find the link between bottleneck in procurement procedure and Anti-Corruption law. To do that, four task were brought up. First to give overview about public sector corruption and its types. Second to give overview about procurement procedure. Thirdly to give overview about officials and the impact of the composition on trade. Forthly to analyze the cases of corruption in local governments and their involvement in anti-corruption legislation and the shortcomings of the procurement process and to find ways to remedy the defects.

Corruption cases which could be attributed to the shortcomings to procurement procedure and Anti-Corruption law, were difficult to determine due to the lack of available information. However, the analysis revealed that corruption, is an important point of concern in Estonia. The prevention of corruption cases should be assigned to the supervision of the Commission, which are independent of the local authority. The state should monitor the conduct of the procurement procedure. E-procurement procedures should be developed in order to make the information to all individuals equally accessible. It should also be overlooked the Public Procurement Act, section 27, paragraph 3, which allows suppliers to use the exceptional negotiated procedures, whenever the estimated value of the contract falls below the international threshold

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Aasmäe, M., kuupäev puudub <http://www.fin.ee>. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.fin.ee/uuest-aastast-muutuvad-lihthangete-korraldamise-nouded/> [Kasutatud 14 mai 2016].

Anon., 2016. de.wikipedia.org. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://de.wikipedia.org/wiki/Korruption> [Kasutatud 3 aprill 2016].

Anon., 2016. <https://www.biblegateway.com>. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.biblegateway.com/verse/en/Deuteronomy%2016%3A19> [Kasutatud 4 aprill 2016].

Anon., 2016. ru.wikipedia.org. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D1%80%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%8F> [Kasutatud 1 aprill 2016].

Anon., 2016. Wikipedia. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://en.wikipedia.org/wiki/Urukagina> [Kasutatud 11 Aprill 2016].

Anon., kuupäev puudub <http://www.avalikteenistus.ee/>. [Võrgumaterjal] Leitav: http://www.avalikteenistus.ee/arhiiv/ope/html/lc/5201_1.html [Kasutatud 14 mai 2016].

Asso Prii, K. K. j. A. P., 2012. Korruptsiooni ennetamine, Tallinn: Ühing Korruptsioonivaba Eesti.

Baboš, P., 2015. Corruption Experience, Perception and Anti-Corruption Trust:. Romanian Journal of Political Science, 15(1), pp. 107-128.

Centre, A.-C. R., 2016. www.u4.no. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.u4.no/glossary/active-and-passive-bribery/> [Kasutatud 27 märts 2016].

Definitions, U. L., 201. <http://definitions.uslegal.com/>. [Võrgumaterjal].

Eesti. Justiitsministeerium.Kriminaalpoliitika osakond, T. Ü. K. M.-L. S. K. V., 2010. Korruptsioon Eestis : kolme sihtrühma uuring 2010. s.l.:Justiitsministeerium.

Eesti, M. K., kuupäev puudub Korruptsiooni olemus, s.l.: MTÜ Korruptsioonivaba Eesti.

Elektroonilise side seaduse, infoühiskonna teenuse seaduse, karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja väärteomenetluse seadustiku muutmise seadus (2006).

Epperly, B. & Lee, T., 2015. Corruption and NGO Sustainability: A Panel Study. *Voluntas: International Journal of Voluntary & Nonprofit Organizations*, 26(1), pp. 171-197.

E-Riigihangete keskkond, 2015. riigihanked.riik.ee. [Võrgumaterjal] Leitav: https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_l_id=169335&folderId=252716&name=DLFE-35502.pdf [Kasutatud 19 detsember 2015].

Eurostat, 2014.

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&language=en&pcode=taina225&toolbox=type>. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://ec.europa.eu/> [Kasutatud 4 oktoober 2015].

Feldmanis, L., 2012. Soodustus ametialase teo ees kui pistise ja altkäemaksu koosseisuline osa. *Juridica I*, pp. 42-52.

Forsberg, P. B. & Severinsson, K., 2015. Exploring the virus metaphor in corruption. *Ephemera: Theory & Politics in Organization*, 15(2), pp. 453-463.

Gilbert, J.-A. & Sharman, J. C., 2016. Turning a Blind Eye to Bribery:.. *Political Studies*, 64(1), pp. 74-89.

Ginter, G. & Mugur, M., 2010. Euroopa Liidu õiguse põhimõtetest tulenevad piirangud seadusandja valikuvabadusele. Väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetluse näide.. *Juridica*, Issue IV.

Graf, E.-M. & Paul, M., 2000. Ohjeldamata korruptsioon Eestis - paratamatus või tahtlik poliitika?. Tallinn: OÜ Copyminn.

Instituut, E. K., kuupäev puudub www.eki.ee. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=m%C3%B5jutama&F=M> [Kasutatud 7 aprill 2016].

Jenjekwa, V., 2016. Locating Indigenous Knowledge Systems:. *Journal of Pan African Studies*, 9(1), pp. 188-201.

Justiitsministeerium, 2015. www.korruptsioon.ee. [Võrgumaterjal] Leitav: http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/oecd_konventsioon_eesti_keeles_0.pdf [Kasutatud 7 aprill 2016].

Justiitsministeerium, kuupäev puudub www.korruptsioon.ee. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioonivastane-tegevus-eestis/korruptsioonivastane-strateegia-2013-2020> [Kasutatud 7 aprill 2016].

Kairi Kõrmi süüdistusasi KarS § 293 lg 2 p 1 järgi ja Diana Eelmaa süüdistusasi KarS § 297 lg 2 järgi (2005).

Kaitsepolitseiamet, 2015. Mis on korruptsioon?, s.l.: KAPO.

Kaitsepolitseiamet, 2015. www.kapo.ee. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.kapo.ee/et/content/mis-korruptsioon.html> [Kasutatud 18 detsember 2015].
Leitav: <https://www.kapo.ee/et/content/mis-korruptsioon.html> [Kasutatud 7 aprill 2016].

Karistusseadustik (2016).

Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku, tolliseaduse ja vangistusseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (2013).

Klitgaard, R., 1988. *Controlling Corruption*. Los Angeles: University of California Press.

Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon (2001).

Korruptsioonivastane seadus (2015).

Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri (2015).

- Kotsonis, Y., 2014. States of Obligation. London: University of Toronto press.
- Kriminaalasi Mati Eliste süüdistuses KarS §298 lg 1 järgi (2012).
- Kuul, M., 2010. uudised.err.ee. [Võrgumaterjal] Leitav:
<http://uudised.err.ee/v/97b1545e-5c55-42b3-aad5-262e77e824cf> [Kasutatud 29 aprill 2016].
- Lehis, L., 2007. Sotsiaalmaksu olemusest ja ajalooost, Tallinn: EML ajakiri Maksumaksja.
- Linnas, R., 1998. Ühiskond ja korrupsioon : valik artikleid ja ettekandeid. rmt.: Tallinn: Jaan Tõnissoni Instituut, p. 13.
- Mari-Liis Liiv, K. A. L. T., 2008. Korrupsioon Eestis : kolme sihtrühma uuring 2006. Tallinn: Justiitsministeerium.
- ÖZBİRECİKLİ, P. D. M., JINNAI, P. J. & CIKA, N., 2016. CAN TYPES OF WRONGDOINGS AND THE. World of Accounting Science, 18(1), pp. 99-126.
- Peres, S., 1998. Peres & Soros - Kas riigipiiridel on enam tähendust?, s.l.: Eesti Ekspress.
- Pikamäe, P. & Sootak, J., 2004. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne.. 3. trükk toim. Tallinn: s.n.
- Pilving, I., kuupäev puudub www.riigikogu.ee. [Võrgumaterjal] Leitav:
<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11830> [Kasutatud 9 aprill 2016].
- Prii, A., 2012. Korrupsioonivastane tegevus Eestis. rmt: Eesti korrupsioonivastase võimekuse uuring. s.l.:Ühing korrupsioonivaba Eesti, pp. 31-34.
- Pruks, P., 2002. Korrupsiooni piiramisest Eestis : õiguslik aspekt : [kokkuvõtte projektist "Korrupsiooni piiramine üleminekuühiskonnas (õiguslik aspekt)" / eessõna: Peep Pruks]. Tartu: Iuridicum.
- R.Linnas, 1998. Ühiskond ja korrupsioon: valik artikleid ja ettekandeid. rmt.: Korrupsiooni vormid ja liigid. Tallinn: Jaan Tõnissoni Instituut, p. 12.

Rahandusministeerium, 2006. Käibemaksu ajalugu, Tallinn: Rahandusministeerium.

Riigikogu, 2015. Avaliku teenistuse seadus. s.l.:Riigikogu.

Skendaj, E., 2016. Social Status and Minority Corruption in the Western. Problems of Post-Communism, märts, 63(2), pp. 108-120.

T.Johanson, 2001. Korruptsiooni võimalikkusest avalikus sektoris. Tallinn: Jaan Tõnissoni Instituut .

Tiits, T., 2014. Rikkumisest teavitamisega seotud probleeme. Juridica IV, pp. 443-453 .

Trechsel, S., 2008. Schweizerisches Strafgezetzbuch; Praxiskommentar §331-335. Zürich: s.n.