

**„EESTI KOHTUD - OSA VÕIMUSTRUKTUURIST,  
MIS VÄÄRIB JÄLGIMIST“<sup>1</sup>**

MTÜ Korruptsioonivaba Eesti

Tallinn 2009

---

<sup>1</sup> Projekti läbiviimist toetas Avatud Eesti Fondi koordineeritav Vabähenduste fond. Vabähenduste Fond on rahastatud Islandi, Liechtensteini ja Norra poolt EMP finantsmehhanismis ning Norra finantsmehhanismi vahendusel

## SISUKORD

---

---

Projekti lühitutvustus.....	3
Projekti I etapp – mehhanism ja metodoloogia kohtusüsteemi jälgimiseks .....	4
Uuringu küsimustike analüüs .....	5
Järeldused.....	7
Projekti II etapp – aastatel 2002-2008 Eesti kohtutes menetletud korrupsioonikuriteod.....	9
Pt I Korrupsiooni kui nähtuse defineerimine ja äratundmine.....	10
Pt II Korrupsioonikuriteod Eesti seadustes .....	13
Pt III Korrupsioonikuriteod statistikas .....	19
Pt IV Korrupsioonikuritegude menetlemine.....	23
Pt V Empiiriline uuring.....	28
Empiirilise uuringu meetodika .....	28
Tulemused .....	29
Kokkuvõte .....	37
Järeldused ja ettepanekud.....	38

## PROJEKTI LÜHITUTVUSTUS

---

Projekt "Eesti kohtud - osa võimustruktuurist, mis väärrib jälgimist" viidi MTÜ Korruptsioonivaba Eesti poolt läbi ajavahemikul aprill 2008 kuni november 2009.

Kohtute tegevus ja tarbijasõbralikkus on võrreldes täitevvõimu ja seadusandliku võimu tegevusega Eestis kodanikuühiskonna sisulise tähelepanu alt sageli välja jäänud. Samas omab kohtute tegevus praktilisel tasandil otsustavat tähtsust kodaniku- ja inimõiguste tagamisel.

Projekti esmaseks eesmärgiks oli luua riigivõimust sõltumatu mehhanism ja metodoloogia kohtusüsteemi kui omaette võimuharu tegevuse jälgimiseks ja soovitude tegemiseks selle parendamiseks kodanikuühiskonna poolt. Projekti teise osa eesmärk oli viia läbi esialgne analüüs 2002-2008 menetletud korruptsioonijuhtumitest, et selgitada välja valdkonnad, mis vajavad põhjalikumalt riigivõimust sõltumatut käsitlemist.

Eesti riigi arengus on kodanikud ja vabauhendused pööranud senini peamiselt suurt tähelepanu seadusandliku ja täitevvõimu tegevusele. Sisulise tähelepanu alt on jäänud välja kohtuvõim, mis praktilisel tasandil omab otsustavat tähtsust kodaniku- ja inimõiguste tagamisel igas riigis. Ligipääs kohtusüsteemile, selle toimimise praktilised aspektid nagu kohtusüsteemi läbipaistvus ja kasutusmugavus on ühed esmased küsimused, millest oma õigustest teadlik olemise kõrval sõltub inimeste võimalus oma õigusi efektiivselt kaitsta. Nii nagu kogu avalikus halduses, tuleb ka kohtusüsteemi toimimisel tõstatada küsimus hea halduse põhimõtte sisust ja selle rakendamisest kohtu igapäevatoos.

Projekti teine oluline valdkond on seotud kohtus käsitletud korruptsioonijuhtumite esialgse analüüsi läbiviimisega. Eesti korruptsioonivastane seadus oli omas ajas unikaalne katse luua riiklikul tasandil võimalused korruptsiooni ennetamiseks ja sellega võitlemiseks. Seadus omab otsustavat mõju kodanikele ja riigile ohtliku korruptsiooni tekkimise võimaluse olulisel piiramisel ja Eesti tõusmisel rahvusvahelistes korruptsiooniindeksites endise nõukogude bloki riikide vähim korrumpeerunud maaks. Samas on erilise avaliku tähelepanu alt välja jäänud asjaolu, et koos korruptsioonivastase seadusega loodi uued kriminaalõiguse normid nii korruptsiooni uurimiseks kui ka uued kuriteo liigid. Need normid olid jõus kuni karistusseadustiku ja uue kriminaalmenetluse seadustiku jõustumiseni ja nende alusel kujunes välja küllaltki hea praktika korruptsioonikuritegude uurimiseks ja menetlemiseks kohtus. Uued 2002. ja 2004. aastal jõustunud seadused muutsid oluliselt nii korruptsioonikuritegude määratlusi kui ka nende uurimist ja menetlemist kohtus. Hiljutiseks näiteks nende mõjust on näiteks Tallinna aselinnapea ja ühe kaitsepolitsei ametniku korruptiivsete kuritegude uurimise lõpetamine põhjusel, et Riigikohus on muutnud tõendamisnõudeid ja sellest tulenevalt ei pidanud prokurör võimalikuks asja kohtusse viia. Tekkinud olukord vajab seetõttu täiendavat ja sõltumatut analüüsi ka kodanikuühiskonna poolt. Projekti peamiseks eesmärgiks selles osas oli läbi viia esmase ülevaate koostamine eelpoolkirjeldatud kahe õigusliku lahenduse ajal uuritud ja kohtus menetletud korruptsioonikuritegudest ning esialgse hinnangu andmine uue seadusandluse nõrkustele ja tugevustele.

Ühingu Korruptsioonivaba Eesti kaasas projekti I etapi läbiviimisesse vabatahtlikke vaatlejaid, kes külastasid kohtuistungeid). Eriline tänu kuulub Vabatahtliku Tegevuse Arenduskeskusele.

Analüüsi 2002-2008 Eesti kohtutes käsitletud korruptsioonijuhtumitest viis läbi ühingu Korruptsioonivaba Eesti liige, Tartu Ülikooli kriminoloogia professor Jüri Saar.

## PROJEKTI I ETAPP – MEHCHANISM JA METODOLOOGIA KOHTUSÜSTEEMI JÄLGIMISEKS

---

Projekti esimese etapina viidi Eesti kohtutes läbi ankeetuuring, mille käigus sõltumatud ning kohtule mitte teadaolevad isikud külastasid kohtuistungeid erinevates kohtumajades ning täitsid kogetu põhjal etteantud küsimustikke.

Perioodil mai-juuni 2008 töötati välja uuringu läbiviimiseks vajalik küsimustik, võttes aluseks teistes riikides (USA, ELi maad) läbiviidud kohtute töö kvaliteeti ja tarbijasõbralikkust uurivad küsimustikud. Lähtuti eesmärgist uurida ligipääsu kohtusüsteemile ja selle toimimise praktilisi aspekte (kohtusüsteemi läbipaistvus, kasutusmugavus) kohtussepöördujate seisukohast. Projekti eesmärkide raames toimus 02.07.2008 ka kohtumine Riigikohtu uuringu "Probleemid ja parimad praktikad kohtumenetluse korralduses" töögrupiga.

Küsimustik koosnes viiest osast:

I osa puudutas küsimustiku täitja isikut ja tema eelnevat arvamust Eesti kohtusüsteemist. (8 küsimust)

Küsimustiku I osa koosnes andmetest küsitleja kohta.

Selle põhjal oli võimalik koostada andmestik uuringus osalenud küsimustiku täitjate vanuse, ametiala, varasema kohtuistungil osalemise kogemuse ja selle olemasolu korral ka osalemise staatuse kohta. I osas oli ka arvamuse esitamise vormis küsimus hinnangu kohta Eesti kohtute ja kohtunike kohta 5 punkti skaalal. See andis võimaluse hinnata, kuidas muutus kohtuvaatluses osaleja hinnang kohtusüsteemile pärast kohtuistungi külastamist.

II osa- kuidas küsimustiku täitja leidis info külastatava kohtuistungi kohta ( 6 küsimust)

Küsimustiku II osa puudutas informatsiooni leidmist istungi kohta.

Selle põhjal sai anda hinnangu kohtuistungite kohta kohtute poolt esitatava info kättesaadavuse ja arusaadavuse osas. Samuti oli siin küsimus kohtust istungi kohta täiendava informatsiooni küsimise ja vastuse saamise osas, mis võimaldas hinnata kohtute teeninduse taset selles küsimuses.

III osa - kohtumaja (17 küsimust)

Küsimustiku III osa andis ülevaate nii kohtuhoonest, kui ka kohtusaalist üldisemalt.

Küsimustiku III osa võis osaliselt täita enne istungi külastamist, kuid mõned küsimused eeldasid juba kohtuistungil osalemist ja seega küsimustiku täitmist pigem peale kohtuistungit või selle ajal.

IV osa – kohtuistung ja selle läbiviimine kohtuniku poolt ( 34 küsimust )

Küsimustiku IV osa esimene pool puudutas kohtuistungit ja selle korraldust ning juhtimist kohtuniku poolt.

Selles osas kogutud andmetega sai anda hinnangu esmamulje osas kohtuistungi üldisemale korraldusele. Samuti sai anda hinnangu kohtuniku tegevusele kohtuistungil alustamisel.

Pärast istungi lõppemist täidetavate küsimustega anti kohtuistungile ja kohtuniku tööle juba sisulisem hinnang.

Küsimustiku lõpul paluti anda hinnang ka kohtusüsteemi usaldusväarsuse muutumise osas küsitluse täitja jaoks, samuti selle kohta, kas küsitluse täitja jaoks muutus arusaamine kohtupidamisest Eestis paremaks või halvemaks.

V osa oli mõeldud protsessiosaliste (kas kohtuasja poole või nende advokaadi) küsitlemisena ( 3 küsimust)

Perioodil juuni-oktoober 2008 külastati vabatahtlike poolt kokku 244 istungit. Korduvuuringu raames, perioodil august-oktoober 2009 - 56 istungit. Kohtuistungite külastamiseks kaasati tudengeid (eelkõige õigus- ja sotsiaalteaduskondadest) ja vabatahtlikke. Kokku külastas kohtuistungeid 97 vaatlejat.

Uuringu raames jälgiti istungeid järgmistes kohtumajades: Tartu Maakohus (Tartu, Jõgeva, Põlva, Võru kohtumajad), Harju Maakohus (erinevad kohtumajad), Viru Maakohus (Jõhvi, Kohtla-Järve, Narva, Rakvere kohtumajad), Pärnu Maakohus (Pärnu, Haapsalu, Rapla, Paide, Kuressaare kohtumajad), Tartu Ringkonnakohus, Tallinna Ringkonnakohus, Tallinna Halduskohus, Jõhvi Ringkonnakohus, Riigikohus.

## UURINGU KÜSIMUSTIKE ANALÜÜS

---

1. Kas selle külastuse järel teie usaldus kohtusüsteemi vastu tõusis

**Jah 30% Ei 70%**

2. Kas asjast huvitatu võis saada või sai istungilt teda huvitava teabe

**Jah 77 % Ei 23%**

3. Kas oli midagi selgelt häirivat istungil (väljavõtted küsimustikest)

**Jah 44% Ei 56 %**

- „Räägiti nii kiirelt ja segaselt, et asja sisu jäi segaseks lõpuni“
- „Kasutati terminoloogiat ning väga keerulist keelekasutust, mis ei olnud tavakuulajale tuttav ning seetõttu ka mitte arusaadav“
- „Samuti segas asja sisust arusaamist kehv tõlge, kajav kohturuum ning seetõttu ei saadud tõlkest aru.“
- „Aeg-ajalt tundus, et osalised ja ka kohtunik ei keskendunud tööle ning ei võtnud oma tööd tõsiselt. Märkata oli ka (paaril korral) kohtuniku üleolevat/ründavat hoiakut osapoolte suhtes.“

4. Kas otsus oli arusaadav, kui see kuulutati

**Jah 78% Ei 22%**

5. Kas kohtunik tundus erapooletu

**Jah 95 % Ei 5 %**

6. Kas kohtunik kohtles pooli võrdselt

**Jah 99% Ei 1 %**

7. Kas istungile tehti mõistupäraselt vaheaegu ja peeti ajakavast kinni

**Jah 48% Ei 52 %**

8. Kas menetlusosalised vajasisid tõlki

**Jah 24 % Ei 76 %**

9. Kas tõlge oli istungiküllastajale arusaadav

**Jah 63 % Ei 37 %**

10. Kas kohtuniku ja menetlusosaliste seisukohad olid jälgitavad/arusaadavad

**Jah 89 % Ei 11%**

11. Kas kohtunik andis esialgse istungi ajakava

**Jah 1% Ei 99 %**

12. Kas kohtunik andis arusaadava ülevaate asjast

**Jah 73 % Ei 27 %**

13. Kas istung algas õigeaegselt

**Jah 55 % Ei 45 %**

14. Kui istungi algus hilines, kas siis istungi alguse edasilükkamiseks oli nähtav põhjus

**Jah 54 % Ei 46 %**

15. Kas istungi alguse edasilükkamisest informeeriti kohtu poolt pealtvaatajaid

**Jah 25 % Ei 75 %**

16. Kas leitud informatsioon oli piisav, et istungit küllastada

**Jah 97 % Ei 3 %**

17. Kas teabealune teenindus oli viisakas(kui kasutasite seda)

**Jah 88 % Ei 12**

18. Kas tuli läbida turvateenistus

**Jah 26 % Ei 74 %**

19. Kas sisenemisel kohtumajja leidsite vajalikud juhised istungite kohta iseseisvalt

**Jah 83 % Ei 17 %**

*20. Kas kohtus oli eraldi lihtsalt leitav infopunkt teenindajaga*

**Jah 83 % Ei 17 %**

*21. Kas võtsite täiendavalt ühendust kohtuga*

**Jah 16 % Ei 84 %**

---

## JÄRELDUSED

---

Ühing Korruptsioonivaba Eesti leiab, tuginedes küsimustike analüüsile, et üldine suhtumine kohtusüsteemi on positiivne ning kohtumenetlus paistab kõrvalseisjale erapooletu. Küsimusele, kas kohtunik kohtles pooli kohtumenetluses võrdselt, vastas 84 % jaatavalt.

Samas tuntakse teatavat vajadust sõltumatu järelevalvemehhanismi loomiseks, mille põhjuseks võib olla nii kahanev usaldus võimu suhtes kui ka mõnevõrra puudulik läbipaistvus kohtutoimingutes.

Lisaks sellele on lõplikult tagamata kohtuistungite praktiline avalikkus, kuna huvitatud isikutel puudub paljudel juhtudel teave kohtuistungite ärajäämise kohta, mis võib takistada osalemist istungil.

1. Informatsiooni leidmine istungi kohta - informatsiooni leidmisega ei ole probleemi. Informatsioon on piisav ja kergesti arusaadav.

2. Kohtumajad - korras ja puhtad. Ankeetides toodi välja mittepiisava info saamine kohtu kantseleidest.

3. Istungid - probleeme tekitas kohtuistungite alguse edasilükkamine (45%), pealtvaatajate, sh menetlusosalistele mitteteavitamine kohtuistungi aluse edasilükkamisest (75%) ning edasilükkamise põhjuste mitteteatamine (45%). Nendes protsentides sisalduvad ka kohtuistungid, mis üldse ära jäid.

Kohtuistungite alguse edasilükkumine, ärajäämine ning sellest mitteteavitamine ohustab kohtuistungite avalikkuse põhiseaduslikku nõuet, kuna võib seada takistusi kohtuistungil viibida soovivatele pealtvaatajatele.

4. Küllastajate hinnang kohtu tööle (pärast istungi külastamist) - 65% jäi samaks ja 29% muutus paremaks.

5. 24% juhtudest vajasis menetlusosalised tõlki - 37% juhtudel neist tekkis kohtuküllastajal probleeme tõlkest arusaamisega, mis võib viidata puudulikule tõlkele.

See võib ohustada igapäevase kuuluvat põhiseaduslikku õigust olla oma kohtuasja arutamise juures. Formaalne saalis viibimine ei taga ilmtingimata menetlusosalise võimalust asja arutamisest ka sisuliselt osa võtta ning võib seeläbi ohustada poolte võrdsuse põhimõtet kohtumenetluses.

6. Kas Eesti kohtusüsteem on üles ehitatud õiglaselt - vastas 65 % jaatavalt, 29% nii ja naa ja 6 % eitavalt.

Lähtudes asjaolust, et 35% vastanutest ei vasta jaatavalt, tuleks sellele tähelepanu pöörata, uurides põhjuseid, mis tingivad inimeste umbusu kohtusüsteemi õiglase ülesehituse suhtes. Veendumus, et kohtus koheldakse kõiki osapooli võrdselt, on oluliseks eelduseks inimeste kohtusse pöördumisel.

7. Kas kohtusüsteem vajaks mingit praegu puuduvat kontrollimehhanismi –

58% vastanutest nii ja naa ning 26% vastanutest jah.

Ebalev seisukoht selles küsimuses võib viidata mitmele asjaolule.

-korrupsioonikahtlustused on jõudnud võimustruktuuride tippu ning ühiskond tajub mitmekülgsema järelevalve vajadust kõikides riiklikes võimuharudes.

- projekti I poole uuring tegeleb vaid kohtusüsteemi kõige avalikuma funktsiooni – kohtumenetluse – monitooringuga, kuid lisaks sellele on kohtutel ka muid ülesandeid, mis vajaksid järelevalvemehhanismi (nt kohtutäiturid).

Eesti kohtusüsteemi kasutusmugavuse uuringu otseseks sihtgrupiks on kohtusüsteemi kasutavad inimesed, kohtusüsteemi haldamisega tegelevad riigiametnikud, kohtuametnikud ja kohtunikud ning ajakirjandus. Saadud tulemustele tuginedes on võimalik asjassepuutuvatel isikutel ning institutsioonidel tuvastada, millistes aspektides lähevad lahku inimeste ootused ning ettekujutused kohtusüsteemist võrreldes tegeliku olukorraga.

Tihti võib inimestes kujunenud hinnangu põhjuseks olla vähene teadlikku kohtusüsteemi ning kohtupidamise olemusest. Tõhus selgitustöö võiks aidata nende tõrgete ületamisel, mis takistavad inimestel oma õiguste kaitseks kohtusse pöördumist.



## PROJEKTI II ETAPP – AASTATEL 2002-2008 EESTI KOHTUTES MENETLETUD KORRUPTSIOONIKURITEOD

---

Aastatel 2002-2008 Eesti kohtutes menetletud korruptsioonikuritegude analüüs moodustab teise osa projektist „Eesti kohtud - osa võimustusel, mis väärrib jälgimist”.

Projekti teise osa eesmärk oli viia läbi esialgne analüüs 2002-2008 menetletud korruptsioonijuhtumitest, et selgitada välja valdkonnad, mis vajavad põhjalikumalt riigivõimust sõltumatut käsitlemist. Kuidas on korruptsioonikuritegude menetlemine Eesti kohtutes toimunud perioodil, mil korruptsioonile kui nähtusele pööratakse nii siseriiklikult kui ka rahvusvaheliselt üha enam tähelepanu? Vaatluse alla võeti kohtusüsteemi võime reageerida adekvaatselt korruptsiooni efektiivsema kontrollimise vajadusele, samuti püüti kaardistada selle tegevuse põhilised kitsaskohad. Analüüsi tegemiseks kasutati lõpetatud kohtuasjade (arhiveeritud) toimikuid Eesti kohtutes aastatel 2002-2008 menetletud korruptsioonikuritegude kohta ja riiklikku kuritegevuse statistikat.

Projekti teine osa viidi läbi ajavahemikul veebruarist kuni oktoobrini 2009. Uuringu meetodika koostati ja andmete kogumine kohtuarhiivides toimus veebruarist augustini. Uurimistulemuste ettevalmistamine, andmete sisestamine ja analüüs viidi läbi 2009.a. septembris ja oktoobris. Kohtutoimikutest andmete väljakirjutamise ja andmete sisestamise teostasid KVE töötajad Liina Kuusk, Kadi Saviir, Asso Prii, andmete masintöötlus viidi läbi Tartu Ülikooli kriminoloogia uurimisgrupis (lektor Anna Markina) SPSS andmetöötlusprogrammi kasutades. Uuringu meetodika koostas, andmeid analüüsis ja lõpparuande kirjutas TÜ professor Jüri Saar.

Esimeses peatükis defineeritakse korruptsioon lähtudes selle nähtuse seotusest võimu väärkasutamisega ning tuuakse välja korruptsiooni eripärad postkommunistlikes riikides. Teises peatükis analüüsitakse korruptsioonikuritegude määratlemist Eesti kriminaalseadustes, korruptsiooni õigusliku määratluse eripärasid ja arengut. Kolmas peatükk on pühendatud registreeritud korruptsioonikuritegudele Eesti statistikas, milles tuuakse ära olukorra iseloomustus tuginedes statistikale. Neljas peatükk toob välja korruptsioonikuritegude menetlemise korralduse iseärasused ja arengutendentsid. Viiendas peatükis esitatakse empiirilise uuringu resultaadid, millele järgnevad järeldused ja ettepanekud. Aruande lõpetavad 4. novembril 2009.a. toimunud ümarlaual arutamiseks väljapakutud teemad.

## PT I KORRUPTSIOONI KUI NÄHTUSE DEFINEERIMINE JA ÄRATUNDMINE

---

Rahvusvaheliselt aktsepteeritud arusaama järgi tähendab korruptsioon võimu väärkasutamist isikliku kasu saamiseks avalike huvide arvelt.<sup>2</sup> Korruptsioon baseerub monopoolsel otsustamisvabadusel ja aruandekohustuslikkuse puudusel. Aastaid peeti korruptsiooni vaid mittelääne ühiskondade juurde kuuluvaks paratamatuks kaasnähtuseks, kuid nüüd on korruptsiooni ohtlikkust ja selle parema kontrollimise vajadust tunnistanud ka arenenud lääneriikides.

Korruptsiooni ei tohiks käsitleda ainult konkreetsete seaduserikkumiste kontekstis (kitsalt) ja paljudes riikides on mõistetud korruptsiooniga võitlemise majanduslikku, moraalset ja sümbolset tähendust. Korruptsiooni on võrreldud vähkkasvajaga, mis tuleb eemaldada koos siiretega, kuna see ohustab kogu sotsiaalse organismi eksistentsi. Samuti on korruptsioonis nähtud otsest rünnakut „riigi südamikule”, mis seostub püüdega luua nn paralleelset maailma ja karistamatuse oaase. Kui korruptsiooni tõkestamist peeti varasemalt vaid riigi kriminaaljustiitsüsteemi ülesandeks, siis alates möödunud sajandi viimasest kahest aastakümnest omandas korruptsiooni kontrollimine üldriikliku, avalikkuse enama kaasamisega seotud mõõtme.

Pidades silmas olukorra spetsiifikat on korruptsiooniga seotud nähtusi postkommunistlikes maades liigitatud kolmeks. Madalaima tasandi korruptiivsus avaldub ametnike ja kodanike igapäevases suhtlemises (nt ametnik võtab altkäemaksu või pistist, teeb takistusi normaalses asjaajamises). Järgmise taseme korruptsioonist võib rääkida siis, kui riiklike (avalike) institutsioonide esindajad kasutavad avalikke ressursse isiklikel eesmärkidel (nt „müüakse” riigieelarvelt rahastatavaid töökohti, saadakse isiklikku kasu riikliku järeelvalve teostamisest). Kõige kõrgema taseme korruptsioon seisneb riiklike institutsioonide allutamises korruptiivsetele võrgustikele (nn riigi pantvangistamine, ülevõtmine korruptantide poolt). Just kõrgtasemel korruptsiooniilminguid loetakse kõige ohtlikumaks, sest nende kaudu määratletakse laias mõttes inimeste ja riigi vaherkord. Korduvalt on nenditud madalama taseme korruptsiooni lihtsat tuvastatavust, võrreldes kõrgema taseme korruptsioonijuhtumitega.

Riigi pantvangistamine tähendab süstemaatilist poliitilist korruptsiooni, mis avaldub varjatud omakasulise tegutsemisena riiklike institutsioonide varjus ning on vastuolus institutsioonide põhiseadusest tulenevate eesmärkidega. Maailmapanga poolt defineeriti seda nähtust kui ametiisikute illegaalset avalike ressursside kasutamist mitteformaalsete, läbipaistmatute ja suurte eelisõigustega seotud kanalite kaudu. Eestil nagu teistelgi postkommunistlikel riikidel on

---

<sup>2</sup> Sellist üldmääratlust kasutab ka organisatsioon *Transparency International*. Vt Karklins, Rasma (2002). Typology of post-communist corruption. Problems of Post-Communism, July/August, lk 22-32.

niisuguste võrgustike tekkeks kõrge oht, sest korruptsioon põhineb monopoolsusel, subjektiivsel otsustamisõigusel ning aruandekohtustuslikkuse defitsiidil, mis olid nõukogude võimu põhikarakteristikud. Korruptiivsete võrgustike olemasolu tänastes Eesti võimu- ja äristruktuurides on raske eitada. Korruptiivsed võrgustikud seonduvad sageli omaaegse nomenklatuuriga, mille esindajad on ka tänasel päeval paljudes sfäärides säilitanud oma tugeva positsiooni. Võrgustikud kalduvad laienema ja tugevnema, kuna nende liikmetel on tugev motivatsioon hoida mittekorrumpeerunud indiviide otsustusprotsessidest eemal. Paljastamise hirm on sageli seotud võimalusega, et reetmisele järgneb kättemaks, mistõttu kehtib teatav vaikimise ringkõkkulepe.

Mehhanismid kõrgema taseme korruptsiooni avaldumiseks võivad olla väga erinevad. Korruptsiooniohtliku olukorra tekitamine üleregulatsiooni abil on võimu omakasulise kuritarvitamise sagedane avasamm, sest ebaselge ja vastuoluline regulatsioon loob õiguslikku kaost ja võimalusi subjektiivseteks eelistusteks. Näiteks lubasid Eestis kehtivad seadused kuni 2008. aastani asendada looduskaitseliste piirkondade eramaid muudes piirkondades riigile kuuluvate maadega. Asendusmaa valiti välja nii, et selle väärtus võrdus looduskaitsealuse maa väärtusega juhul, kui sellel oleksid puudunud piirangud. Sellekohaseid otsuseid tehti keskkonnaministeeriumi tippametnike poolt ja paljudel juhtudel asendati perifeersete piirkondade maid linnades ja muudes soodsates kohtades asuvate maadega, mille turuväärtus ületas kümneid või sadu kordi asendatavate maavalduste turuväärtust. Informatsioon vabade maade olemasolust levis ainult mitteametlikke kanaleid pidi, kõrvalseisjatele loodi mulje vahetuste materiaalsest perspektiivitusel. Niisugustest vahetustest said reaalselt kasu mitte kõik looduskaitseliste maade omanikud ega juhuõnnelikud, vaid ainult siseringi kuulujad. Eelkirjeldatud loo puhul on kaheldav küsimuse tõstatamine madalama taseme korruptsioonist, mil keegi on näiteks saanud altkäemaksu. Tegemist on ju „oma inimeste” (võrgustikku kuulujate) suhetega, kus teenete ja vastuteenete osutamine toimub hoopis muudel viisidel. Salakõkkulepped sõlmitakse eranditult mitteformaalse läbikäimise käigus (nt ühine jahiretk, saunaõhtu), mingeid dokumentaalseid jälgi neist ei jäeta, mistõttu kohtumenetluses kasutatavate tõendite hulk on reeglina oluliselt piiratud.

Järgmine korruptsiooni vorm- juriidilise protsessi korrumpeerumine võib esineda mitmel kujul, millest ühena saab nimetada soodsate kohtuotsuste müümist. Eestis on pärast iseseisvuse taastamist mõistetud süüdi mitu kohtunikku, kuna oli tuvastatud nende poolt raha võtmine soodsate kohtuotsuste eest. Ühel juhul on fikseeritud vandeadvokaadi kelmus, mil ta altkäemaksu eest lubas organiseerida soodsa kohtuotsuse. Keerulisemad võimu kuritarvitamise juhtumid võivad käsitleda valikulisi ja (või) ebaõigeid eeluurimisi ja süüdistuste esitamisi. Võidakse näiteks keelduda eeluurimise alustamisest tegude suhtes, kus suure tõenäosusega võib olla tegemist korruptsiooniga. Kui juhtumitesse on segatud kõrged võimuesindajad, sekkutakse alles avalikkuse surve. Paraku lõppevad niisugused menetlused sageli ebaõnnestumisega ning sageli tuuakse menetluse lõpetamise põhjuseks süütõendite nappus.

Poliitilisele korruptsioonile pööratakse Euroopa riikides tähelepanu alates 1970. aastatest, kui tõusatus teravalt poliitiliste parteide finantseerimisega seotud probleemistik. Poliitilised parteid mängivad olulist rolli olles vahendajad tsiviilühiskonnal ja parlamentaarsel tegevusel. Parlamentaarse demokraatia mudelite järgi väljendavad parteid ühiskonna liikmete poliitilisi huvisid viies need kohalikesse omavalitsusesse ja parlamenti. Samas peavad erakonnad võimule

saamiseks organiseerima valimiskampaaniaid, mis vajavad märkimisväärseid rahalisi vahendeid. Siit tuleneb vajadus tihedateks sidemeteks poliitikute ja rahastajate vahel ning potentsiaalne surve avalikele huvidele varjatult rahastajate huvide eelistamiseks. Võimu väärkasutamise alla kuulub valimiste kompromiteerimine salafondide või ebaseadusliku poliitreklaami kaudu, mida olem kogenud ka Eestis. Lisaks kasutatakse regulaarselt kohalike omavalitsuste väljaandeid viisil, mille tulemusena toimub permanentne valimiskampaania ja inimeste mõjutamine parteile mittekuuluva rahade eest. Nende väljaannete toimetuste koosseisud komplekteeritakse parteile ustavate isikutega või organiseeritakse parteireklaam erakanalites. Poliitilist propagandat serveeritakse avaliku informatsiooni esitamisenä ning sellise tegevuse kulud kaetakse kohaliku omavalitsuse eelarve summadest.

Parteiliste ja riiklike huvide segunemine võib tähendada sisuliselt varjamatut korrupsiooni ehk üldlevinud praktikat, kus parteilist positsiooni kasutatakse isikliku kasu saamiseks. Tagades sõpradele, sugulastele, tuttavatele ebaseaduslikult riiklike tellimusi või töökohti on tegemist korrupsiooniga. Kui aga sama tehakse partei huvides, ei räägita sellest kriminaalse üleastumise terminites. Ununeb, et parteiline kasu on lõppude-lõpuks isiklik ja mitte üldine. Parteide rahastamise skeemid jäävad endiselt hämaraks ja aeg-ajalt sel teemal toimuvad diskussioonid pole muutnud olukorda. Küsimus ei ole aga mitte ainult parteirahade päritolu kontrollimises, vaid ka nende kasutamise võimalustes. Kui on lubatud permanentne avalik parteipropaganda, mis ei allu kaubanduslikule reklaamile kehtestatud reeglitele (näit. konkurendi halvustamise keeld), on sellega loodud soodustingimused kahtlast päritolu rahade kasutamiseks.

Parteide ja riiklike (avalike) huvide omakasuline kattumine Eestis hägustab piiri lubatu-keelatu vahel. Termin poliitiline otsus võib omandada müstilise, ülma ja vastuvaidlemist välistava tähenduse, kuigi tegemist on just nimelt subjektiivse ja mitte objektiivsetel asjaoludel põhineva otsusega. Mitmed siinsed parteid on üritanud ilma häbitundeta allutada oma juhtimisele ja kontrollile ka seni politiseerimata jäänud tegevussfääre. Ei ole palju möödas ajast, kui iga uue siseministri tulekul toimus näiteks politseiametis põhjalik poliittuulutamise s.o vahetati välja selle struktuuri juhtfiguurid. Täna kummitab politiseerumise oht paraktiliselt kõiki olulisemaid avalik-õiguslikke institutsioone. Kuna on põhjust karta nende mineku pärast konkureeriva partei täieliku kontrolli alla, püütakse ohtu neutraliseerida erinevatest parteidest pärit tipp-poliitikute lülitamise ja riigiettevõtete ja -asutuste nõukogudesse ja muudetakse need parteilisteks kauplemissuureteks. Nii kahjustatakse tegelikult asutuse/ettevõtte põhikirjalist tegevust, rääkimata siinjuures nõukogu liikme tasudega seotud moraalsest kahjust.

Poliitiline korrupsioon ohustab niisuguseid baasväärtusi nagu võrdsus, diskrimineerimise keeld ja demokraatlik valitsemine. Kõige selle taga seisab usaldus kui peamine sotsiaalne hüve, mida demokraatlikus ühiskonnas on vältimatult vajalik taastoota. Kui usaldamatus võrsus korrastusest ja otsuste ennustamatusest, kahtlustamisest, stagnatsioonist, jõuetuse- ja võimupuuduse tundest, siis usaldus pärineb nende vastanditest s.o korrastatusest, otsuste ning aktsioonide ennustatavusest ja turvatundest. Usalduslike suhete loomine inimeste ja sotsiaalsete gruppide vahel on valitsejate peakohustus, sest usaldus moodustab sotsiaalse kapitali põhikomponendi. Sotsioloogiliste uuringutega on näidatud, et ilma usalduseta ei ole võimalik jätkusuutlik majandusareng, sest seeläbi tekib parem kooskõla inimeste vahel (võrrelduna näiteks autoritaarse, mitteläbipaistva juhtimismudeliga). Vastupidistele protsessidele panustajad ja

usaldamatuse loojad käituvad ühiskonna suhtes destruktiivselt, kuna nad õõnestavad oma tegevusega ühiskonna sidusust.

Läänelikus mõttes normaalne turumajandus toimib ainult siis, kui on välistatud, et korruptiivne tegevus annab suuremat kasumit kui ausasse ärisse tehtud investeeringud. Samuti ei ole võimalik normaalne demokraatlik riigivalitsemine, kui pole suudetud tagada, et võimule saamine ja võimul püsimine ei toimu ebaseaduslike või ebaeetilisi viise/vahendeid kasutades. Riigi esmane ülesanne on luua keskkond, kus kehtiksid just niisugust normaalset arengut tagavad reeglid. Asja olemust selgitab hästi analoogia spordi ja keelatud ainete kasutamise vahetõlgendusest. Dopingul rajanevad sportlikud saavutused on pettus ja pikemas perspektiivis nii sportlase tervisele kui ka sportlikele ideaalidele hukatuslikud. Lühemas perspektiivis on keelatud vahendeid kasutades võimalik võita s.t saada rikkust, au ja kuulsust, sest ausate sportlaste ees ollakse eelistatud seisus. Spordiadministraatorite ülesanne on kehtestada reeglid ja kontrollimehhanismid, mis teevad ebausast võistlemise mittetasuvaks, diskvalifitseerida ning vajadusel võtta vastutusele patustajad ja nende mahitajad. Samasugused põhimõtted peaksid kehtima ka ühiskonna ja riigi toimimise tasandil. Korruptsiooniga võitlemise peamine tagatis on aga valitsemise läbipaistvus ja valitsejate aruandekohustuslikkus inimeste ees ning mitte ebamäärane poliitiline vastutus.

## PT II KORRUPTSIOONIKURITEOD EESTI SEADUSTES

---

Korruptsiooniküsimustega tegelemises Eestis avaldub tõusutrend nii sisepoliitilisest kui ka rahvusvahelisest aspektist vaadatuna. Korruptsioonile kui nähtusele ja olulisele kuriteoliigile on alates iseseisvumise taastamisest pühendatud järjest enam tähelepanu. Võitlus korruptsiooniga lülitati riiklike prioriteetide hulka 2003. aastal vastu võetud kriminaalpoliitika arengusuundades. Korruptsioonivastane riiklik strateegia „Aus riik” nägi ette mitmeid sellealaseid tegevusi ja eesmärgipüstitusi aastatel 2004-2007. Praegu viiakse ellu korruptsioonivastast strateegiat, mis kehtib aastatel 2008-2012. Eesti korruptsioonivastane tegevus on olnud rahvusvaheliste organisatsioonide pideva vaatluse all. Euroopa Nõukogu korruptsioonivastane riikide ühendus GRECO (*Group of States Against Corruption*), millesse Eesti kuulub alates 1999. aastast, on siinset olukorda hinnanud kolmes hindamisvoorus (aastatel 2001, 2003 ja 2008). 2008. aastal tegi Eestisse hindamisvisiidi kõrgeltarenenud riikide ühenduse OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) töögrupp, mille huvi oli suunatud rahvusvahelistes äritehingutes välisriigi ametiisikutele antavate altkäemaksude preventatsioonile.

Hindamaks korruptsioonikuritegude levikut (esinemistaset) tuleb silmas pidada kuriteojuhtumi liikumist kriminaal-justiitsüsteemis alates kuriteojuhtumi registreerimisest politseis ja lõpetades kohtuotsuse täitmisega. Kuritegevuse formaalseks aluseks on kuritegude defineerimine. Nagu ei ole olemas loomulikku kuritegu, nii ei ole olemas ka loomulikku kurjategijat. Kuritegu on tegu, mille eest karistatakse kriminaalseaduse järgi ja kurjategija on isik, kes on toime pannud niisuguse teo. Riigile (seadusandjale) kuulub võim (definiitivvõim) öelda, millised teod on kuriteod ja seega kriminaalkorras karistatavad. Kuriteo legaalse

määratluse kohaselt otsustab riik ise sellega olulisel määral kuritegevuse ulatuse ja eripärade üle, kuna kriminaalkoodeksis pannakse paika piir kriminaalsete ja mittekriminaalsete tegude vahel ning nende liigid. Korruptsioonijuhtumite menetlemine Eesti kohtutes sõltub seega esiteks sellest, kuidas korruptsioonikuriteod on sätestatud siinses seadusandluses ja teiseks, kuidas on reguleeritud korruptsioonikuritegude menetlemine kohtueelses ja kohtulikus menetlusfaasis.

Kõige levinum ja kasutatavam korruptsioonikuritegude õiguslik määratlus seob neid ametiseisundi kuritarvitamisega omakasu eesmärgil. Kriminoloogias kasutatakse niisugust laadi kuritegude tähistamiseks mõistet valgekraede kuritegevus (*white-collar crime*), mida proovitakse eristada sinikraede kuritegevusest (*blue-collar crime*). Esimese puhul on tegemist ühiskonnas reaalselt võimu omavate isikute kuritegudega, mida saab korda saata tänu oma kõrgele positsioonile ühiskondlikus hierarhias (nt firmajuht, poliitik, kohtunik). Teisel juhul on tegemist suhteliselt madalal tööalasel positsioonil olevate isikute (nn tavalised inimesed) poolt toimepandud kuritegudega. Need võivad olla ka madala ja kesktaseme ametnikud, kes täidavad mingeid konkreetseid neile võimu poolt delegeeritud ülesandeid (nt liikluspolitseinik, vanglaametnik, linnaametnik).

Eesti kriminaalseadusandlus lähtub valdavalt korruptsiooni nn kitsast määratlusest ning seob selle ametipositsiooni mõistega - korruptsioonikuriteod on pandud toime viisil, kui isik kasutab ära oma ametipositsiooni isikliku hüve saamiseks. Ka korruptsioonivastase seaduse järgi on korruptiivne tegu ametiseisundi kasutamine omakasu eesmärgil, mil ametiisik teeb põhjendamatuid või õigusvastaseid otsuseid või toiminguid või jätab tegemata õiguspärased otsused või toimingud omakasulistel eesmärkidel. Korruptsiooni laiem käsitlus seob korruptsiooni avaliku võimu väärkasutamisega ehk sellega, missugune on isiku asend võimuhierarhias. Avaliku võimu omandamine, omamine ja teostamine on poliitika, mis tähendab, et korruptsiooni laiema käsitluse korral laieneb tähelepanu peale ametipositsiooni omajate ka poliitilise positsiooni omajatele. Veelgi enam, niisuguse käsitluse korral võib poliitilist korruptsiooni pidada primaarseks ja ametnike korruptsiooni pigem sekundaarseks nähtuseks, mis sõltub esimesest.

Eesti õigusaktides on toimunud pidev korruptsioonikuritegude mõiste täpsustumine. Esimeseks oluliseks sammuks võib lugeda 1995. aastat, mil kehtestati esmakordselt korruptsioonivastane seadus (RT I 1995, 14, 170). Järgmist väiksemat muutust tähistab korruptsioonivastase seaduse uue redaktsiooni jõustumine 28.02.1999. (RT I 1999, 16, 276, viimane redaktsioon jõustus 01.07.2009), mis tõi kaasa mitmed uuendused korruptsioonikuritegude defineerimisel ja menetlemisel. Samal ajal kehtis veel EV kriminaalkoodeks (EV KrK) ning pärast korruptsioonivastase seaduse kehtestamist tehti selles mõned muudatused. Neist olulisim oli ametiisiku mõiste määratlemine ja vastava isikute loetelu viimine kriminaalkoodeksisse (EV KrK § 160).

EV kriminaalkoodeksis kuulusid korruptsioonikuriteod ametialaste kuritegude alla (8 pt) ja keskseks baasiks ametialase kuriteo kvalifitseerimisel oli ametiisiku mõiste, mis oli sätestatud korruptsioonivastases seaduses (ametialast ehk korruptsiooni kuritegu oli võimalik toime panna ainult ametiisiku poolt või suhtes).

Korruptsioonkuritegudest levinumad olid kokku kümme koosseisu, mis olid järgmised:

EV KrK § 161- Ametiseisundi kuritarvitamine;

EV KrK § 161<sup>1</sup>- Võimulialdus;

EV KrK § 161<sup>2</sup>- Emitendi väärtpaberitega isiklikes huvides sooritatud tehing;

EV KrK § 162- Ametialane lohakus;

EV KrK § 164- Altkäemaksu võtmine;

EV KrK § 164<sup>1</sup>- Altkäemaksu vahendus;

EV KrK § 164<sup>2</sup>- Korruptsioon<sup>3</sup>;

EV KrK § 165- Altkäemaksu andmine;

EV KrK § 165<sup>1</sup>- Altkäemaksu andmine välismaisele ametiisikule;

EV KrK § 166- Ametialane võltsimine;

Korruptsioonikuritegude hulka kuuluvaks loeti lisaks üks koosseis õigusemõistmise vastaste kuritegude peatükis 9 (EV KrK § 169- seadusele mittevastava kohtuotsuse või -määruse tegemine).

Järgmise perioodi algust võib dateerida karistusseadustiku (KarS) kehtima hakkamisega 01.09.2002 (RT I 2001, 61, 364, viimane redaktsioon jõustus 30.07.2009), mil pandi paika praeguseni kasutusel olevad korruptsioonikuritegude kvalifitseerimise põhimõtted. Kõige põhimõttelisem muutus oli korruptsioonisüütegude jagamine korruptsioonikuritegudeks ja –väärtedeks. Oluline uuendus oli, et karistusseadustikus sätestati kõrvuti füüsiliste isikute kriminaalvastutusega ka juriidiliste isikute kriminaalvastutus mõnede korruptsioonikuritegude korral. Lisaks viidi karistusseadustikku sisse pistise ja altkäemaksu eristamine lugedes pistise andmist, võtmist ja vahendamist kergemateks kuritegudeks kui altkäemaksu andmist, võtmist ja vahendamist, kuna esimesed on seotud seadusliku teo, toiminguga, teised ebaseadusliku teo või toimingu toimepanemisega.

Sarnaselt varasema kriminaalkoodeksiga oli karistusseadustikus eraldi ametialaste kuritegude peatükk (pt 17- ametialased süüteod), mis moodustavad põhiosa kõigist korruptsioonikuritegudest. Selle peatüki esimeses jaos käsitletakse otsese võimu kuritarvitamisega seotud kuritegusid. Esmalt on esitatud ametiisiku mõiste (KarS § 288) ja seejärel neli korruptsioonikuritegude koosseisu:

---

<sup>3</sup> Huvitav on siinkohal märkida, et kuigi korruptsioon oli sätestatud eraldi kuriteoliigina alates 1995. aastast, jõuti esimese süüdistuse esitamiseni selles kuriteos 2000. aastal ja kohus mõistis süüdistatava õigeks.

KarS § 289- Ametiseisundi kuritarvitamine;  
KarS § 290- Ametialane lohakus;  
KarS § 291- Võimulialdus;  
KarS § 291<sup>1</sup>- Riikliku järelvalve ebaseaduslik teostamine.

Muud korrupsioonikuriteod on loetletud ametialaste süütegude teises jaos:

KarS § 292- Andmekogu pidamise nõuete rikkumine;  
KarS § 293- Pistise võtmine;  
KarS § 294- Altkäemaksu võtmine;  
KarS § 295- Pistise vahendus;  
KarS § 296- Altkäemaksu vahendus;  
KarS § 297- Pistise andmine;  
KarS § 298- Altkäemaksu andmine;  
KarS § 298<sup>1</sup>- Mõjuvõimuga kauplemine;  
KarS § 299- Ametialane võltsimine;  
KarS § 300- Riigihangete teostamise nõuete rikkumine;  
KarS § 300<sup>1</sup>- Toimingupiirangu rikkumine suures ulatuses;  
KarS § 300<sup>2</sup>- Notari poolt teadvalt ebaseadusliku ametitoimingu tegemine.

Ametialaste (korrupsiooni-) kuritegude hulka loetakse ka KarS § 201 lg2 p3- Ametiisiku poolt toime pandud omastamine, KarS § 209 lg2 p1<sup>1</sup>- Ametiisiku poolt toime pandud kelmus ja 2007. aastal jõustunud KarS § 217<sup>2</sup>- Usalduse kuritarvitamine ametiisiku poolt.

Korrupsioonikuritegudeks on lisaks tunnistatud mitmed õigusemõistmisevastased kuriteod:

KarS § 310- Prokuröri poolt teadvalt süütule isikule süüdistuse esitamine;  
KarS § 311- Kohtuniku poolt teadvalt ebaseadusliku kohtulahendi tegemine;  
KarS § 311<sup>1</sup>- Kohtunikuabi poolt ebaseadusliku kohtulahendi tegemine;  
KarS § 311<sup>2</sup>- Väärteomenetluses teadvalt ebaseadusliku otsuse tegemine;  
KarS § 311<sup>3</sup>- Süüteomenetluse teadvalt ebaseaduslik lõpetamine;



KarS § 316<sup>1</sup>- Kriminaalasja kohtueelse menetluse ja jälitusmenetluse andmete ebaseaduslik avaldamine;

KarS § 325 lg2 p2- Kinnipidamiskoha ametniku poolt aine ja eseme ebaseaduslik üleandmine kinnipidamiskohas;

KarS § 326- Kinnipeetava, arestialuse ja vahistatu ebaseaduslik vabastamine;

KarS § 331<sup>3</sup>- Kohtutäituri poolt vara ebaseaduslik arest ja müük.

Lisaks ametialastele kuritegudele saab korruptsioonikuritegudena käsitleda mõningaid erakonnaalaseid kuritegusid (KarS § 402<sup>1</sup>- Erakonna majandustegevusele ja varale kehtestatud piirangute rikkumine; KarS § 402<sup>2</sup>- Erakonnale tehtava annetuse vastuvõtmise keelu rikkumine).

15.03.2007 jõustusid muudatused karistusseadustikus, millega muuhulgas kaasajastati ametialaste (korruptsiooni-) kuritegude regulatsiooni. Kehtivuse kaotasid kaks ametialaste kuritegude üldkoosseisu: ametiseisundi kuritarvitamine (KarS § 289) ja ametialane lohakas (KarS § 290), mis leiti olevat liialt laiad ja ebamäärased. Nende asemel viidi KarS-i sisse uued täpsustatud koosseisud, mis olid järgmised: KarS § 217<sup>2</sup>- Usalduse kuritarvitamine ametiisiku poolt, KarS § 291<sup>1</sup>- Riikliku järelevalve ebaseaduslik teostamine, KarS § 300<sup>1</sup>- Toimingupiirangu rikkumine suures ulatuses, KarS § 300<sup>2</sup>- Notari poolt teadvalt ebaseadusliku ametitoimingu tegemine. Lisaks muudeti ametiisiku poolt toime pandud kelmus (KarS § 209 lg2 p1<sup>1</sup>) raskendavaks asjaoluks.

Korruptsioonialaste väärtegudena on lisaks karistusseadustikule sätestatud korruptsioonivastases seaduses, avaliku teenistuse seaduses, riigihangete seaduses mitmed nõuded, mille rikkumine toob kaasa väärteomenetluse. Nendel me käesolevas ülevaates ei peatu.

Küsimus sellest, milliseid kuritegusid lugeda korruptsioonikuritegude alla kuuluvaks ja milliseid mitte, pole lõplikult selge. Senise praktika põhjal loetakse korruptsioonikuritegudeks kõik ametialased kuriteod. Üldjuhul on see adekvaatne, kuid mõne ametialase kuriteo puhul tekitab selline määratlus küsimusi. Niisugune kuritegu on võimuliialdus, mis moodustab ligi 1/4 kõigist ametialastest kuritegudest ning mis on seotud enamasti politseinike, turvatöötajate, vanglatöötajate ülemäärase vägivalga rakendamisega tööülesannete täitmisel. Sellise kuriteo pidamine korruptsiooniks on üsnagi kaheldav, kuna saadav isiklik kasu on hoopis teiselaadiline (eelkõige mittemateriaalne) kui teiste korruptsioonikuritegude puhul. Või teine näide, mis seostub hiljutise palju vastukaja tekitanud riigireetmise juhtumiga. Riigireetmine, kui see on pandud toime omakasulistel kaalutlustel, peaks sisu järgi kuuluma samuti korruptsioonikuritegude hulka.

Eraldi tuleb peatuda väga olulisel küsimusel, milleks on organiseeritud või raske korruptsiooni piiritlemine kergematest korruptsioonijuhtumitest. Mitteametlik definitsioon on järgmine: „Organiseeritud korruptsioonijuhtumina käsitletakse korruptsioonikuritegusid, kus eeldatavalt

saavad kasu kaks või enam ametnikku või korrupsiooniohtlike tegude käive on suurem kui 270 000 krooni. Organiseeritud korrupsiooniks loetakse ka suurema kui 20 000 kroonise pistise või altkäemaksu võtmist kõrgema ametiisiku poolt, samuti mis tahes summas pistise või altkäemaksu võtmist kohtuniku, prokuröri või uurimisasutuse kõrge ametniku poolt”.<sup>4</sup> Teine lähtepunkt raskete korrupsioonijuhtumite määratlemisel on KAPO menetlusalususse antud kõrgemate ametnike või õiguskaitseametnike korrupsioonijuhtumid (vt lk 21-22 käesolev aruanne).

Nagu on näha eelnevalt toodud definitsioonist, on organiseeritud korrupsioonijuhtumite määratlemist tehtud kolmelt erinevalt aluselt lähtudes: eeldatava kasu saajate arv kaks või enam, käive olnud suurem kui 270 000 krooni ja tegemist on suurema kui 20 000 kroonise pistise või altkäemaksu võtmisega kõrgema ametiisiku või õigusametniku poolt. Esimene kriteerium on väga lai ja lubab organiseeritud korrupsiooni alla paigutada suurema osa pistise ja altkäemaksu võtmise juhtumitest, sest sedalaadi kuritegudes saavad kasu reeglina mõlemad osapooled. Samuti lähevad nende alla sellised juhtumid, kus tegemist väikese taseme ametnikega, kuid kes tegelevad võimu kuritarvitamisega süstemaatiliselt (nt altkäemaksu võtvad liikluspolitseinikud või autoregistrikeskuse töötajad). Teist kriteeriumit (s.o käivet) on samuti realselt väga keeruline määratleda selle ebamäärasuse pärast (mis on käive näiteks eramaade vahetamisel riigimaade vastu, millisel ajavahemikul peaks käive olema suurem kui 270 000 jms). Kolmanda kriteeriumi puhul tuleb paratamatult küsida, kas kõrgema ametniku korruptiivsus saab avalduda üksnes altkäemaksu või pistise võtmises ja muid korrupsioonikuritegusid sellised ametnikud korda saata ei saa? Kas niisugune esiletoomine on millegagi põhjendatud?

Kui Eesti seadustes tahetakse eristada kõrgtasemel korrupsioonijuhtumeid suhteliselt triviaalsetest ja väheohtlikest korrupsioonikuritegudest, tuleks sellisele diferentseerimisele läheneda hoopis süsteemsemalt. Alustada tuleks korrupsiooni definitsiooni olulisest laiendamisest, et selles oleks realselt kaetud ka korrupsiooni kõige ohtlikumad vormid, mis on eelkõige seotud korruptiivsete võrgustikega. Hõlmata tuleks mitte ainult kõrgel positsioonil olevate riigiametnike poolt toime pandud altkäemaksu-pistise võtmisi, mille puhul on kriminaalmenetluse käigus vajalik konkreetsete andmiste-võtmiste ja põhjusliku seose olemasolu nende ning ametniku tegevuse vahel fikseerimine, vaid ka hoopis rafineeritumad üldiste huvide arvelt isikliku kasu saamise viisid. See tähendaks käitumisviiside kriminaliseerimise mitmete baasarusaamade ülevaatamist, mis võiks toimuda sarnaselt sellele, kuidas 1990. aastate keskel kriminaliseeriti kuritegelikku ühendusse kuulumine. Enne sellist uuendust prooviti organiseeritud kuritegevusele läheneda tavakuritegevuse mõõdupuuga, kuid ebaõnnestunult. Just selles suunas peaksid edaspidi arenema ka korrupsioonikuritegudega seotud õigusaktid.

---

<sup>4</sup> Justiitsministeerium (2007). Kuritegevus Eestis 2006. Kriminaalpoliitika uuringud nr 4, lk 35.

## PT III KORRUPTSIOONIKURITEOD STATISTIKAS

---

Kuni 2002. aastani ehk enne karistusseadustiku kehtestamist Eestis toime pandud korruptsioonikuritegusid käsitlevad statistilised andmed on suhteliselt lünklikud. Näiteks ülevaateos „Kuritegevus Eestis 1991-2001” ei ole ametialaseid kuritegusid eraldi analüüsitud ning need olid liigitatud muude kuritegude alla (moodustasid 2-4% kõigist registreeritud kuritegudest).<sup>5</sup> Niisugune asjaolu on seletatav 1990. aastatel Eestis valitsenud kriminogeense olukorraga, kus peatähelepanu oli suunatud neile kuritegudele, mis moodustasid põhimassi kogu kuritegevusest ning millele kuritegevust kontrollides eeskätt keskenduti (nt varavastased kuriteod, isikuvastased kuriteod, avaliku korra vastased kuriteod). Teine võimalik seletus vähesele tähelepanule korruptsioonikuritegude vastu sel perioodil on, et riigi võime suuta üldse korruptsioonikuritegusid fikseerida ja menetleda eeldab riiklike struktuuride teatavat minimaalset tugevust ja võimekust. Sel perioodil ei olnud Eesti riigi vastavad struktuurid veel niisugusele arengutasemele jõudnud. Kolmandaks hüpoteesiks on tolleaegne vähene motivatsioon korruptsiooni valdkonnaga tegelemiseks. See seostub tol perioodil aset leidnud muutusega tsivilisatsioonilis-kultuurilises kuuluvuses, sest vähene korruptsiooni sallimine on eelkõige iseloomulik läänelikule kultuuritüübile. Eesti asumine poole sajandi kestel teise tsivilisatsiooni mõjusfääris vähendas ilmselgelt siinsete inimeste ja avaliku arvamuse tundlikkust korruptiivse käitumise äratundmiseks ning pärssis sellesse nähtusse eitava suhtumise kujunemist ja süvenemist.

Aktsendid hakkasid muutuma koos Eesti ühiskonna küpsemisega ja järk-järgulise integreerumisega Euroopa Liitu, kus tähelepanu korruptiivse käitumise suhtes on traditsiooniliselt kõrge. 2002. aastal koostatud riikide ühenduse GRECO aruandes tuuakse ära aastatel 1998-2000 Eesti kohtutes menetletud korruptsioonikuritegude statistika.<sup>6</sup> Sellest selgub, et nimetatud kolme aasta jooksul oli Eestis kohtu all süüdistatuna ametialastes (korruptsiooni-) kuritegudes 262 isikut ehk keskmiselt ligi 90 inimest aastas. Kokku oli aruandes esindatud korruptsioonikuritegudena kaheksa kuriteoliiki. Kõige levinumateks selleliigilisteks kuritegudeks olid altkäemaksu võtmine, altkäemaksu andmine ja ametiseisundi kuritarvitamine, millega kolme aasta jooksul olid seotud 163 isikut (62%). Neist 208 mõisteti kohtus süüdi ja 54 õigeks. Valdav enamik mõistetud karistusi olid kas tingimisi vabadusekaotuslik karistus või rahaline karistus. Realseid vabadusekaotusi mõisteti kokku 7 isikule, vabadusekaotuse pikkus oli reeglina üks aasta vabadusekaotust või alla selle. Ühele isikule mõisteti siiski 3 aasta pikkune vabadusekaotus.

---

<sup>5</sup> Vt Saar, J., Markina, A., Ahven, A., Annist, A., Ginter, J. (2003). Crime in Estonia 1991-2001. Kuritegevus Eestis 1991-2001. Tallinn: Juura, lk 57.

<sup>6</sup> Vt

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2001\)7\\_Estonia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2001)7_Estonia_EN.pdf), lk 36-38.

Edasine areng on toimunud korruptsioonikuritegude mõiste konkretiseerimise suunas, mis tähendab, et karistusseadustikku on pidevalt lisandunud uusi korruptsioonikuritegusid sätestavaid koosseise. Käesoleval ajal on kõigist toimepandud ja registreeritud korruptsioonisüütegudest ülevaate saamine muutunud keeruliseks, spetsiaalset pingutust nõudvaks ettevõtmiseks. Kokku võidakse nüüd kvalifitseerida korruptsioonisüütegudena enam kui 30 seaduserikkumist.

TABEL 1. REGISTREERITUD KORRUPTSIOONIKURITEOD EESTIS 2003-2008

Koosseis	Sisu	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Kokku
§ 201 lg2 p3	Ametialane omastamine	-	66	131	116	46	15	374
§209 lg2 p1 <sup>1</sup>	Ametialane kelmus	x	x	x	x	0	4	4
§ 217 <sup>2</sup>	Usalduse kuritarvitamine	x	x	x	x	17	13	30
§ 289	Ametipositsiooni kuritarvitamine	68	141	155	85	15	2	466
§ 290	Ametialane lohakus	16	27	25	15	4	0	87
§ 291	Võimulialdus	78	131	133	108	67	52	569
§ 291 <sup>1</sup>	Ebaseaduslik järelvalve	x	x	x	x	2	0	2
§ 292	Andmekogu nõuete rikkumine	1	0	0	0	0	1	2
§ 293	Pistise võtmine	10	6	8	10	23	62	119
§ 294	Altkäemaksu võtmine	16	38	61	47	27	47	236
§ 295	Pistise vahendus	2	0	1	1	1	0	5
§ 296	Altkäemaksu vahendus	2	3	4	13	2	35	59
§ 297	Pistise andmine	4	4	4	7	6	23	48
§ 298	Altkäemaksu andmine	23	47	44	42	50	57	263
§ 298 <sup>1</sup>	Mõjuvõimuga kauplemine	x	x	x	0	1	1	2
§ 299	Ametialane võltsimine	83	40	30	176	26	24	379
§ 300	Riigihanke nõuete rikkumine	2	2	12	7	3	2	28
§ 300 <sup>1</sup>	Toimingupiirangu rikkumine	x	x	x	x	4	4	8
§ 300 <sup>2</sup>	Notari ebaseaduslik toiming	x	x	x	x	1	0	1
§ 310	Prokuröri valesüüdistus	0	0	0	0	0	0	0
§ 311	Kohtuniku ebaseaduslik lahend	0	0	1	0	0	0	1
§ 311 <sup>1</sup>	Kohtunikuabi ebaseaduslik lahend	x	x	x	x	x	0	0
§ 311 <sup>2</sup>	Väärteomenetl. ebaseaduslik otsus	x	x	x	x	x	0	0
§ 311 <sup>3</sup>	Menetluse ebaseaduslik lõpetamine	x	x	x	x	x	0	0
§ 316 <sup>1</sup>	Andmete ebaseaduslik avaldamine	x	x	x	x	1	1	2
§ 325 lg2	Vanglasse keelatud asja	-	6	2	14	14	3	39

Koosseis	Sisu	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Kokku
p2	toimetamine							
§ 326	Ebaseaduslik vabastamine	0	0	0	0	0	0	0
§ 331 <sup>3</sup>	Kohtutäituri ebaseaduslik tegevus	x	x	x	x	2	1	3
§ 402 <sup>1</sup>	Erakonna majanduspiirang	0	0	0	0	0	1	1
§ 402 <sup>2</sup>	Erakonna annetuste reeglite rikkumine	0	0	1	0	0	0	1
Kokku		305	511	612	641	312	348	2729

- andmed puuduvad;

x puudus vastav kuriteo koosseis;

0 kuritegusid ei registreeritud

Nagu ilmneb eelnevas tabelis toodud andmetest, on Eestis vaadeldaval perioodil registreeritud kokku üle 2700 korrupsioonikuriteo. Kõige rohkem selliseid kuritegusid (569) on registreeritud KarS § 291 all ehk võimulialdusena, mis moodustavad 21% korrupsioonikuritegudest, mille paiknemise teemal korrupsioonikuritegude hulgas peatusime eelnevalt. Teisel kohal arvukuselt (466) on KarS § 289 ehk ametipositsiooni kuritarvitamine, mis kaotas kehtivuse 2007. aastal. Ka see üldine formuleering võis sisaldada palju niisuguseid ametipositsiooni kuritarvitamise viise, mis polnud kokkuviidavad korrupsiooni mõistega.

Nn klassikalised korrupsioonikuriteod tulevad sageduselt seega alles hiljem. Kolmandal neljandal kohal registreerimise sageduselt on ametialane võltsimine (KarS § 299- 379 juhtumit) ja ametialane omastamine (KarS § 201- 374 juhtumit), millele omakorda järgnevad altkäemaksu andmine (263 juhtumit) ja altkäemaksu võtmine (236 juhtumit) Ametialase võltsimise puhul hakkas silma selleliigiliste kuritegude hüppeline kasv 2007. aastal, mis oli aga seotud 200 dokumendi võltsimisega töötutoetuste väljapetmiseks Narvas.<sup>7</sup> Altkäemaksu andmistest-võtmistest moodustavad suure osa kuriteod, mis on seotud liiklusalaste rikkumiste või juhtimisõiguse omandamisega.

Omaette spetsiifiliseks korrupsioonikuriteoks on keelatud esemete toimetamine kinnipeetavate kätte, mida kvalifitseeritakse aine ja eseme ebaseadusliku üleandmisena kinnipidamiskohas ametniku poolt (KarS § 325 lg2 p2- kokku 39 juhtumit). Niisuguste kuritegude toimepanejad on üldreeglina vanglate valvurid teised vanglatöötajate hierarhia alumistel astmetel olevad isikud.

Poliitiline korrupsioon on registreeritud kuritegudes esindatud kahe juhtumiga, millest viimane leidis aset 2008. aastal. Selles süüdistati Eesti Kristlike Demokraatide erakonda valimiskampaaniaks ettevõtetelt raha laenamises. Harju Maakohtus mõisteti erakond õigeks, kuid otsus kaevati edasi ringkonnakohtusse.<sup>8</sup> Erakonnaseadust ja teisi regulatsioone on pidevalt

<sup>7</sup> Justiitsministeerium (2008). Kuritegevus Eestis 2007, Kriminaalpoliitika uuringud nr 8, lk 65.

<sup>8</sup> Justiitsministeerium (2009). Kuritegevus Eestis 2008, Kriminaalpoliitika uuringud nr 12, lk 49.

täiendatud, kuid ikka leitakse uusi võimalusi, kuidas sätestatud keeldudest mööda hiilida.<sup>9</sup> Probleemid parteide poolt rahade kasutamise parema kontrollimisega võivad olla seotud ka kuriteokoosseisude ebaõnnestunud formuleerimisega. Näiteks KarS § 402<sup>2</sup> seotud piirangud ei hõlma valimisliitude, üksikkandidaatide või erakonnast eraldi valimiskampaaniat tegevate kandidaatide valimiskampaania võimalikku ebaseaduslikku rahastamist juriidilistelt isikutelt pärit annetuste abil. Vastupidine olukord on aga KarS § 164 (häälte ostmine) koosseisuga, mida ei peeta üldse korruptsioonikuriteoks ning mida rakendatakse ainult füüsiliste isikute suhtes. Sellist võimalust, et häälte ostmist saab toime panna massiliselt erakonna valimiskampaania käigus organiseerituna erakonna kui juriidilise isiku poolt, karistusseadustik ette ei näe.

Kui analüüsida registreeritud korruptsioonikuritegusid sisuliselt, näeme seda, et tegemist on eelkõige madalama taseme ametnike juhtumitega, mille seos võimu kuritarvitamisega pigem triviaalne. Tegemist on vastuoluga, kui avalikkuse poolt ja meedias pööratakse tähelepanu eelkõige kõrgema taseme korruptsioonijuhtumitele (seotud nn valgekraede kuritegevusega), kuid tegelikud kuriteojuhtumid on seotud eelkõige madalama taseme korruptsiooniga (nn sinikraede kuritegevus). Kahtlused võimalikest mastaapsetest võimu kuritarvitamistest, poliitilisest korruptsioonist kui probleemist ei haaku registreeritud korruptsioonikuritegude statistikaga.

---

<sup>9</sup> Alates 2002. aastast ei tohi erakonnad sularahas vastu võtta üle 1000-krooniseid annetusi. Alates 2003. aastast peavad erakonnad iga nelja kuu tagant avalikustama oma kodulehel annetajate nimekirja ja annetuste summa. Alates 2004. aastast ei tohi erakonnad vastu võtta anonüümseid ega juriidiliste isikute tehtud annetusi ja erakondade rahastamise üle hakkas teostama järelevalvet Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon.

## PT IV KORRUPTSIOONIKURITEGUDE MENETLEMINE

---

Korruptsioonikuriteod on oma iseloomult varjatud kuriteoliik, mida on keeruline tuvastada ja mille toimepanemise asjaolusid on raske kindlaks teha, mis toob kaasa korruptsioonikuritegude suure latentsuse. Korruptsioonikuriteod kujutavad endast kriminoloogilises mõttes valdavalt nn ilma ohvriteta kuritegusid. See tähendab, et neil kuritegudel puuduvad üldjuhul konkreetset end ohvritena tajuvad asjaosalised, kahjukannatajad, kes võiksid sarnaselt enamiku kuritegudega informeerida juhtunust õiguskaitseteenistusi, olla menetluse initsiaatorid. Seevastu kuritegude toimepanejad on vastastikku huvitatud selle teo mitteavalikuks jäämisest, sest saavad tavaliselt vastastikku kasu. Näiteks altkäemaksu andmisel-võtmisel võib kahjukannatajaks lugeda kogu riiki, mida esindab korrumpeerunud ametnik, kuid riigile tekitatud kahju on pigem abstraktne. Niiuguste kuritegude fikseerimiseks ja lahendamiseks peavad õigusametkonnad tegema eraldi jõupingutusi s.h investeerima korruptsioonikuritegude avastamisse spetsiaalset tähelepanu ja ressursse.

Korruptsioonikuritegudega tegelemise efektiivsus sõltub olulisel määral nii kohtueelsest menetlusest kui ka kohtumenetluse korraldamisest ja selle liigist. Eesti kriminaalmenetluses on menetlejateks kohus, prokuratuur ja uurimisasutused. Uurimisasutused on vastavalt kriminaalmenetluse seadustikule (KrMS § 31 lg 1) Politseiamet, Keskkriminaalpolitsei, Kaitsepolitseiamet, Maksu- ja Tolliamet, Piirivalveamet, Konkurentsiamet ja Kaitsejõudude Peastaap. Nendele uurimisasutustele on antud kriminaalmenetluste alustamise õigus, kuid realselt alustavad enamiku (üle 95%) kriminaalmenetlustest Politseiameti allasutused.

Menetlusalluvus korruptsioonikuritegude puhul omab suurt praktilist tähendust. Pärast 2000. aastal julgeolekuasutuste seaduse ([RT I 2001, 7, 17](#)) kehtestamist vähenes KAPO roll korruptsioonikuritegudega tegelemisel. KAPO kui julgeolekuasutus ei tegele enam niiuguste kuriteoliikide kohtueelse menetlemisega, mis polnud otseselt seotud riikliku julgeoleku küsimustega. KAPO tegeles jätkuvalt Karistusseadustiku §-des 201, 293–298, 299 ja § 300<sup>1</sup> lõikes 2 sätestatud kuritegudega, kui kuriteo on toime pannud Vabariigi President, Riigikogu liige, Vabariigi Valitsuse liige, riigikontrolör, õiguskantsler, kohtunik, prokurör või valitsusasutuse, Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikontrolli või kohtu kõrgem ametnik. Kohalike omavalitsusorganite ametnike korruptsioonikuriteod läksid politsei uurimisalluvusse, mis vähendas olulisel määral kohalike omavalitsuste juhtide korruptsiooni kontrolli all hoidmise võimalusi, kuna politsei ei kasuta sama efektiivseid töömeetodeid, mis kaitsepolitsei.

Olukord muutus 2007. aastal, mil kriminaalmenetluse seadustiku § 212 lõigete 1 ja 4 ning Vabariigi Valitsuse 19.juuli 2007 määruse nr 193 "Politseiameti ja tema hallatavate asutuste ning Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus" alusel viidi Kaitsepolitseiameti uurimisalluvusse kuue suurema omavalitsuse (Tallinna, Tartu, Narva, Pärnu, Kohtla-Järve, Jõhvi) juhtide poolt toime pandud korruptsioonikuriteod. Niiuguste kuritegudena käsitleti järgmiseid

KarS koosseise - omastamine (KarS § 201), pistise võtmine (KarS § 293), altkäemaksu võtmine (KarS § 294), pistise vahendus (KarS § 295), altkäemaksu vahendus (KarS § 296), pistise andmine (KarS § 297), altkäemaksu andmine (KarS § 298), ametialane võltsimine (KarS § 299) või korrupsioonivastases seaduses kehtestatud toimingupiirangu rikkumine ulatuses üle 5 miljoni krooni või on tegemist huvide konfliktiga (KVS-i § 25 lg 1 p-des 7 või 8 sätestatud piirangu rikkumine) (KarS § 300<sup>1</sup> lg 2).

Lisaks sellele tegeleb KAPO jätkuvalt õigussüsteemi esindajate poolt toime pandud järgmiste korrupsioonikuritegudega: prokuröri poolt teadvalt süütule isikule süüdistuse esitamine (KarS § 310); kohtuniku poolt teadvalt ebaseadusliku kohtulahendi tegemine (KarS § 311); süüteomenetluse teadvalt ebaseaduslik lõpetamine kohtuvälise menetleja või uurimisasutuse ametniku poolt (KarS § 311<sup>3</sup>) või ebaseadusliku lõpetamise loa andmine ning kui kuriteo on toime pannud prokurör või politseiametnik, kelle ametikoht kuulub 5.-10. ametiastmesse; ebaseaduslik jälitustegevus ja teabe varjatud kogumine (KarS § 315), kui kuriteo on toime pannud politseiametnik, kelle ametikoht kuulub 5.-10. ametiastmesse või jälitusasutuse kõrgem ametnik; tõendi kõrvaldamine või kunstlik loomine (KarS § 316), kui kuriteo on toime pannud prokurör või politseiametnik, kelle ametikoht kuulub 5.-10. ametiastmesse.

KAPO efektiivsem korrupsioonikuritegude menetlemise võimekus tuleb selgelt esile kuritegevuse statistikas. 2008. aastal registreeriti kõige enam ametialaseid kuritegusid Tallinnas (37), Pärnus (25), Narvas (6) ja Jõhvis (3).<sup>10</sup> Need on kohalikud omavalitsused välja arvatud Tartu, kus juhtivametnike korrupsioon anti 2007. aasta suvel KAPO menetlusalluvusse. Juba 2009. aastal jõudis ka Tartu linn sellesse musta nimekirja, kui erinevate ametialaste kuritegude toimepanemises tunnistati süüdi endine Lõuna Politseiprefektuuri prefekt ja 10 teist sama piirkonna erineva taseme politseiametnikku. KAPO poolt kasutatavad politseiluure meetmed toovad aga esile teistlaadi probleeme. Korrupsioonikuritegude asjaolud muutuvad üha peidetumaks ja sageli jäävad ka kohtuotsuste tagamaad avalikkuse jaoks varjatuks. Eelnimetatud politseiametnike mahukas korrupsioonikuritegude kriminaalasi jõudis kokkuleppemenetluses otsuseni rekordilise kiirusega. Kaitsepolitsei pidas endise politseiprefekti kinni 19. mail ja juba 18. juunil 2009. kuulutas Tartu maakohus selles kriminaalasjas välja otsuse. Kas niivõrd lühikese ajaga jõuti tõepoolest kõik antud kuriteoga seotud asjaolud välja selgitada, jääb küllaltki küsitavaks.

Korrupsioonikuritegude menetlemise efektiivsust on tõstnud mitmed töö korraldamisega seotud muudatused õiguskaitseametkondades. Ametialastele ja majanduskuritegudele spetsialiseerunud prokurörid ja uurijad asusid tööle 2005. aastal. Riigiprokuratuuri uurijad prokuröri abide staatuses on tegevad alates jaanuarist 2008 menetledes neid juhtumeid, mil tekivad kahtlused uurimisasutuste endi poolt toimepandud seaduserikkumistest (näiteks ebaseaduslikust jälitustegevusest, tõendi kõrvaldamisest, kohtueelse menetluse andmete lekitamisest jms).

---

<sup>10</sup> Justiitsministeerium (2009). Kuritegevus Eestis 2008, Kriminaalpoliitika uuringud nr 12, lk 51.



Alates 2004. aastast kehtib Eestis kriminaalkohtumenetluse läbiviimisel võistlevuse üldpõhimõte, kus maksimaalselt paremale tulemusele jõutakse süüdistava poole (riik ja seda esindav prokurör) ja kaitse (süüdistatav ja teda esindav kaitsja) võistlemisel. Kõik tõendid esitatakse vahetult suulisel kohtuistungil, kus kõiki poolt ja vastu argumente kaalutakse. Tegelikult aga ei jõua paljud kuriteojuhtumid kohtuliku menetluse etappi, sest vastavalt kriminaalmenetluse seadustikule lõpeb kuriteo eeluurimine kas süüdistusakti koostamisega ja kohtusse saatmisega või kriminaalmenetluse lõpetamise otsusega. Kriminaalasja lõpetamise aluseks võivad olla järgmised asjaolud, mis on sätestatud kriminaalmenetluse seadustikus (KrMS).

KrMS § 200- kriminaalmenetluse lõpetamine kriminaalmenetlust välistava asjaolu ilmnemisel. Niiisugusteks asjaoludeks võivad olla: kriminaalmenetluse aluse puudumine; kuriteo aegumistähtaja möödumine; amnestiaakt, mis välistab karistuse kohaldamise; kahtlustatava või süüdistatava surm või juriidilisest isikust kahtlustatava või süüdistatava lõppemine; samas süüdistuses isiku suhtes jõustunud kohtulahendi olemasolu.

KrMS § 200<sup>1</sup>- kriminaalmenetluse lõpetamine kuriteo toimepannud isiku tuvastamatuse tõttu, kui kohtueelses menetluses ei ole kindlaks tehtud isikut, kes on kuriteo toime pannud, ning ei ole võimalik koguda lisatõendeid.

KrMS § 201- kriminaalmenetluse lõpetamine materjalide saatmisega alaealiste asjade komisjonile.

KrMS § 202 ehk oportuuniteet- kriminaalmenetluse lõpetamine süüdistatava ja prokuröri kokkuleppena avaliku menetlushuvi puudumise korral ja kui süü ei ole suur. Oportuuniteediga saab lõpetada II astme kuritegu ehk sellist kuritegu, mille eest võimaliku karistuse ülempiir on alla viie aastane vangistus. Süüdistatav ei pea sel juhul end kohtus süüdi tunnustama, kuid oportuuniteediga lõpetamine näitab, et ta on karistatava teo tõenäoliselt toime pannud. Karistusregistrisse märget karistatuse kohta ei lähe, kuid süüdistatav peab heastama kuriteoga tekitatud kahju, tasuma kriminaalmenetluse kulud ning maksma kindla summa riigituludesse või sihtotstarbeliseks kasutamiseks üldsuse huvides.

KrMS § 203- kriminaalmenetluse lõpetamine karistuse ebaotstarbekuse tõttu. Kui kriminaalmenetluse ese on teise astme kuritegu, võib prokuratuur kahtlustatava või süüdistatava ja kannatanu nõusolekul taotleda, et kohus kriminaalmenetluse lõpetaks, kui: selle kuriteo eest mõistetav karistus oleks tühine, võrreldes kahtlustatavale või süüdistatavale mõne teise kuriteo toimepanemise eest mõistetud või eeldatavalt mõistetava karistusega; selle kuriteo eest karistuse mõistmist ei ole oodata mõistliku aja jooksul ning kui kahtlustatavale või süüdistatavale muu kuriteo toimepanemise eest mõistetud või eeldatavalt mõistetav karistus on piisav karistuse eesmärkide saavutamiseks ja avaliku menetlushuvi rahuldamiseks

KrMS § 203<sup>1</sup> - kriminaalmenetluse lõpetamine leppimise tõttu. Kui kriminaalmenetluse esemeks oleva teise astme kuriteo asjaolud on selged, kriminaalmenetluse jätkamiseks puudub avalik menetlushuvi ning kahtlustatav või süüdistatav on kannatanuga leppinud KrMS §-s 203<sup>2</sup> sätestatud korras, võib prokuratuur kahtlustatava või süüdistatava ja kannatanu nõusolekul taotleda, et kohus kriminaalmenetluse lõpetaks.

KrMS § 203<sup>2</sup> ehk lepitusmenetlus. Prokuratuur või kohus võib KrMS § 203<sup>1</sup> lõikes 1 sätestatud alustel saata kahtlustatava või süüdistatava ja kannatanu lepitusmenetlusse eesmärgiga saavutada kokkulepe kahtlustatava või süüdistatava ja kannatanu leppimiseks ning kuriteoga tekitatud kahju heastamiseks. Lepitusmenetluse rakendamiseks on vajalik kahtlustatava või süüdistatava ja kannatanu nõusolek.

KrMS § 204- kriminaalmenetluse lõpetamine välisriigi kodaniku poolt toime pandud kuriteos või välisriigis toime pandud kuriteos.

KrMS § 205 - kriminaalmenetluse lõpetamine kahtlustatava või süüdistatava isiku suhtes tema nõusolekul, kui kahtlustatav või süüdistatav on oluliselt kaasa aidanud avaliku menetlushuvi seisukohalt tähtsa kuriteo tõendamiseseme asjaolude selgitamisele ja kui ilma selleta oleks selle kuriteo avastamine ja tõendite kogumine olnud välistatud või oluliselt raskendatud. Kriminaalmenetlust ei lõpetata kahtlustatava või süüdistatava suhtes, kes on pannud toime kuriteo, mille eest karistusseadustik näeb kergeima karistusena ette vähemalt kuus aastat vangistust või raskeima karistusena eluaegse vangistuse.

Korruptsioonikuritegude puhul tulevad menetluse lõpetamise võimaliku alusena arvesse eelkõige KrMS §-id 200, 202, 205.

Võistlevuse printsiip on tagatud üldmenetluses, mil toimub kohtulik arutelu kriminaalasja lahendamiseks kõikide kuritegude osas. Sel juhul ei piirdata ainult eeluurimisel antud ütluste ja kogutud tõenditega, vaid kõik asjaolud esitatakse ja hinnatakse vahetult kohtusaalis ning sellest lähtudes tehakse kohtuotsus.

Lihtmenetlus on üldnimetus lihtsustatud menetlusliikidele, mille eesmärkideks on kiirendada kohtumenetlust, vähendamaks kohtusüsteemi ülekoormatust ja toimimise kulukust. Eristatakse nelja lihtmenetlust: lühimenetlus, kokkuleppemenetlus, kiirmenetlus ja käskmenetlus.

Lühimenetlust (KrMS §-d 233-238) saab kohaldada, kui süüdistatav on sellega nõus ja tegemist pole kuriteoga, mille eest nähakse ette eluaegne vanglakaristus. Lühimenetluses toimub kohtulik arutelu toimikumaterjalide põhjal, kuid tunnistajaid ja eksperte välja ei kutsuta. Süüdimõistvat kohtuotsust tehes vähendab kohus karistust 1/3 võrra.

Kokkuleppementluses (KrMS §-d 239-250) lepivad süüdistatav ja tema kaitsja ühelt poolt ja prokuratuur teiselt poolt kokku süüdistuse sisu ja kuriteo kvalifikatsioonis, kuriteoga tekitatud kahju laadis ja suuruses ning karistuse liigis ja määras. Kokkuleppementlust ei kohaldata esimese astme kuriteole, mille eest karistusseadustik näeb kergeima karistusena ette vähemalt nelja aasta pikkust vangistust või rangeima karistusena eluaegset vangistust. Samuti välistab kokkuleppementluse kohaldamise see, kui sellega ei nõustu kannatanu või tsiviilkostja.

Käskmenetlust (KrMS §-d 251-255) ehk sisuliselt kirjalikku menetlust saab rakendada siis, kui tegemist oli täisealise poolt toime pandud teise astme kuriteoga, mille eest on karistuseks rahaline karistus. Peale selle peavad kuriteo asjaolud olema piisavalt selged, et neid ainult toimiku põhjal hinnata

Kiirmenetlust (KrMS §-d 256<sup>1</sup>-256-5) kohaldatakse teise astme kuriteo korral, mille asjaolud on selged ja mille kohta on kõik vajalikud tõendid kogutud. Taotlus kiirmenetluseks tehakse 48 tunni jooksul alates isiku kahtlustatavana kinnipidamisest või ülekuulamisest.

Lihtmenetlused, kus kohtuasi lõpeb valdavalt kokkuleppega, ei sobi alati korruptsioonikuritegude käsitlemiseks. Just selliste kuritegude puhul ei ole tähtis mitte niivõrd kellegi formaalne süüdi tunnistamine vaid hoopis kogu kuriteoskeemi avastamine. Samuti on preventiivsetel eesmärkidel oluline korruptsiooni soodustavate ja -tingimuste kindlaks tegemine. 2008. aastal jõudis avalikkuseni näiteks ühe Eesti endise linnapea juhtum, kus politseioperatsiooni käigus fikseeriti küll tema poolt ebaseaduslik rahasumma võtmine, kuid sellegipoolest lubas kokkulepe teda karistada üksnes tingimisi lühiajalise vanglakaristusega. Jääb arusaamatuks, kuidas jäid isegi niivõrd veenvate tõendite olemasolul kindlaks tegemata kuriteo kogu taust ja tagamaad. Pealegi väitis asjaosaline kohe kohtusaalist väljudes, et tegelikult on ta täielikult süütu ja võttis süü omaks vaid kergema karistuse saamiseks. Hiljem kaalus linna volikogu lahkuvale linnapeale „suurte teenete” eest lahkumishüvituse maksmist, mistõttu kogu lugu omandas farsi tunnused.

Nagu üldse kuritegude puhul on kasvanud lihtmenetluste osakaal määrani, et võib nentida kohtute rolli vähenemist õigusemõistmisel, leiab niisugune protsess paratamatult aset ka korruptsioonikuritegude puhul. Samas ei tohiks menetluskulude ja aja kokkuhoiu kõrval kuidagi unustada kriminaalmenetluse ülimalt eesmärki - tõe tuvastamist. Korruptsiooniasjade menetlemisel tuleks seetõttu võimalikult sageli eelistada üldmenetluse läbiviimist.

## PT V EMPIIRILINE UURING

---

Läbiviidud empiiriline uuring kujutas endast pilootuuringut korruptsioonikuritegude kohtupraktikast ülevaate saamiseks. Eesmärkideks oli analüüsida kohtupraktikat, et iseloomustada korruptsioonikuritegudes kohtu all olnud isikuid, tuua esile nende poolt toime pandud kuriteod, samuti leida need tööalad ja töötamise valdkonnad, kus kõige sagedamini korruptsioonikuritegusid oli toime pandud. Kriminaalmenetluse seisukohalt oli eesmärgiks teha kindlaks menetluse algatamise alus, algataja, menetluse liik, samuti need jälitus- ja menetlustoimingud, mis selle käigus läbi viidi. Kohtumenetluse puhul püüti iseloomustada kolme taseme kohtutes vastu võetud otsuseid, nende edasikaebamisi ja kohtumenetluste lõpptulemeid.

## EMPIIRILISE UURINGU METOODIKA

---

Korruptsioonikuritegudega seotud kohtuasjade väljaselgitamine ja analüüs toimus järgmiselt. Esmalt esitati justiitsministeeriumile järelepärimine, et saada ülevaade kõigist Eesti kohtutes ajavahemikul 2003-2008 menetletud ja arhiveeritud korruptsioonikuritegude kohtuasjadest.<sup>11</sup> Eesmärgiks oli saada täpne nimekiri kõigist vaadeldaval ajavahemikul Eesti kohtutes menetletud korruptsioonikuritegudest, mis mahuvad ametialaste kuritegude mõiste alla ning mis on kättesaadavad. Ametialasteks ja korruptsioonikuritegudeks loetakse EV justiitsministeeriumi poolt avaldatavas statistikas eelkõige karistusseadustiku §-desse 289-300 koondatud koosseisud.<sup>12</sup> Niisugused kuriteod moodustasid valdava enamuse (86%) kõigist vaadeldaval ajavahemikul toimepandud korruptsioonikuritegudest (vt tabelit 1, lk.17-18).

Seejärel telliti Eesti kohtutest välja arhiveeritud kohtuasjad, mis töötati läbi lähtudes varasemalt välja töötatud metoodilisele juhendile.

---

<sup>11</sup> Kuni 31. detsembrini 2005. jõustunud avalikud kohtulahendid asuvad kohtustatistika ja kohtulahendite andmekogus (KOLA) ([www.kola.just.ee](http://www.kola.just.ee)). Alates 01. jaanuar 2006. jõustunud avalikustamisele kuuluvad lahendid on kättesaadavad kohtute infosüsteemis (KIS) ([www.kohus.ee/kohtulahendid](http://www.kohus.ee/kohtulahendid)).

<sup>12</sup> Vt Justiitsministeerium (2007). Kuritegevus Eestis 2006, lk 32; Justiitsministeerium (2008). Kuritegevus Eestis 2007, lk 64-65.

Vastavalt kodeerimisjuhendile kirjutati igast toimikust välja järgmised andmed, mis olid jagatud nelja gruppi.

I Kohtuasja üldkarakteristikud:

Kohtuasja number;

Kuriteo koosseis;

Kuriteo toimepanemise aasta;

Kuriteo faabula lühidalt.

II Kuriteo subjekt(id):

Kuriteo toimepanemisel osalejate arv;

Süüdistatava sugu, vanus, haridus, töökoht/amet;

Varasem karistus (kui jah, siis millise kuriteo eest).

III Kohtueelne menetlus:

Kriminaalmenetluse algatamise aeg;

Menetluse algatamise alus;

Menetluse liik;

Menetluse algataja (institutsioon);

Jälitus- ja menetlustoimingute läbiviimine menetluse käigus.

IV Kohtumenetlus:

Kohtute otsused

I astme kohus

II astme kohus

III astme kohus

Lõplik karistus

Kokku töötati läbi 282 kohtuasja, milles oli isikutele esitatud süüdistus 978 erineva kuriteo toimepanemises. Uuringuga hõlmati 417 isikut (kohtualust), kes jagunesid soo järgi 387 (93%) meheks ja 30 (7%) naiseks. Isikute vanus oli suhteliselt kõrge (mediaanväärtus 40,5 eluaastat) ületades märgatavalt kurjategijate keskmise vanuse, mis jääb varasesse täiskasvanuikka. Korruptsioonikuriteos süüdistatav isik oli keskmiselt ligi kaks korda vanem kui üldse kohtulikus menetluses olnud isikud ja oli sagedamini meessoost, kui kuritegudes kahtlustatavad tavaliselt on.

Süüdistus vähemalt kahes erinevas kuriteos oli esitatud 109 isikule, süüdistus vähemalt kolmes erinevas kuriteos 36 isikule ja süüdistus vähemalt neljas erinevas kuriteos 11 isikule. Ülejäänud isikuid süüdistati ühe kuriteo toimepanemises. Isikud jagunesid sõltuvalt toimepandud kuritegudest järgmiselt. Sageduselt esimesel kohal oli altkäemaksu-pistise võtmise süüdistusega isikud (39%), neile järgnesid 31% altkäemaksu/pistise andjad, ametialase kuriteo kitsamas mõttes toime pannud isikud (21%), viimasena võltsimise, riigihanke korraldamise tingimuste rikkumise toimepandud (6%) ja muu kuriteo toimepandud (2%).

TABEL 2. ISIKUTE JAOTUS SÕLTUVALT TOIMEPANDUD KURITEGUDEST

Grupid	Isikute arv	Osakaal (%)
1 - KarS §-d 289, 290, 291	88	21,1
2 - KarS §-d 293, 294	163	39,1
3 - KarS §-d 295, 296, 297, 298	130	31,2
4 - KarS §-d 299, 300	27	6,5
5- Muud kuriteod (KarS §-d 201 lg2 p3, § 325 lg2 p2)	9	2,1
Kokku	417	100,0

Ühe kriminaalmenetluse raames oli kohtu all korraga kaks isikut 42 juhtumil, 3 isikut kuuel juhtumil, 4 isikut kolmel juhtumil ja 5 ning 6 isikut kumbki kahel juhtumil. Kõige mahukamad menetlused olid seotud 8, 18, 20, 22 ja 39 kohtualusega, kes kõik olid seotud üheks kohtuasjaks ühendatud erinevate kuriteoepisoodidega. Ülejäänud kordadel oli korruptsioonikuritegu toime pandud üksinda. Seega olid 58% kohtu all olnud isikutest pannud kuriteo toime grupis.

Kohtumenetluse läbinute hulgas oli mehi rohkem kui nende isikute hulgas, keda kahtlustati korruptsioonikuriteo toimepanemises. Kui võrrelda seda soolise jaotusega kahtlustatavate osas 2008. aastal (72% meessoost), ilmneb et kohtuliku menetluse läbib protsentuaalselt rohkem

mehi. Ilmselt on naisuguse olukorra üks põhjusi meeste poolt toime pandud kuritegude kõrgem raskusaste võrrelduna naistega. Võrreldes soolist jaotust kuritegude lõikes ilmnes, et 33% naistest oli pannud toime ametialase kuriteo kitsamas mõttes, millele järgnes altkäemaksu-pistise andmine (28%). Meeste puhul aga moodustasid suurema hulga (41%) altkäemaksu-pistise võtmise juhtumid.

Valdava enamiku (90%) korruptsioonikuritegudes süüdistatavatest moodustasid Eesti kodakondsusega isikud. Teisel kohal olid kodakondsuseta isikud, kes moodustasid 5% süüdistatavatest ja Vene kodakondsusega isikud (4%). Korruptsioonikuritegude toimepanejate hulgas on Eesti kodanike osakaal kõrgem kui üldse kurjategijate hulgas, kus see moodustab viimastel aastatel ca 70%. Kui mitte-eesti kodakondsusega isikutele oli esitatud süüdistus korruptsioonikuriteos, oli neist enam kui 90% tegelnud pistise või altkäemaksu andmisega.

TABEL 3. ISIKUTE JAOTUS SÕLTUVALT KODAKONDSUSEST (ANDMED PUUDUVAD 46 JUHTUMI KOHTA)

Kodakondsus	Isikute arv	Osakaal (%)
Eesti	333	89,8
Vene	16	4,3
Muu kodakondsus	3	0,8
Kodakondsuseta	19	5,1
Kokku	371	100,0

Varem karistatud isikuid oli kohtualuste hulgas 12%. Varasemalt toimepandud korruptsioonikuritegude eest karistatud isikud moodustasid neist marginaalse osa (3 juhtumit). Kõige suurema osakaalu (26%) moodustasid varem karistatud isikud altkäemaksu/pistise andjate hulgas.

Kas korruptsioon kohtuasjade andmete järgi on „valgekraede kuritegevuse” liik? Vaadeldes kohtualuste haridust ilmneb, et ametialaseid (korruptsiooni-) kuritegusid toimepannute haridustase on suhteliselt kõrge. Kesk-eri ja kõrgharidusega isikud moodustasid kõigist korruptsioonikuritegusid toime pannud isikutest ca 61%, mis ei ole iseloomulik kurjategijatele üldiselt. Vaadates eraldi altkäemaksu/ pistise võtjaid, oli nende hulgas kesk-eri ja kõrgharidusega isikute osakaal veelgi kõrgem, ulatudes 85%.

TABEL 4. ISIKUTE JAOTUS SÕLTUVALT HARIDUSTASEMEST (ANDMED PUUDUVAD 73 JUHTUMI KOHTA)

Haridus	Isikute arv	Osakaal (%)
---------	-------------	-------------

Algharidus	7	2,0
Põhiharidus	9	2,6
Keskharidus	117	34,0
Kesk-eriharidus	110	32,0
Kõrgharidus	101	29,4
Kokku	344	100,0

Samas näitas analüüs, et väga kõrge või kõrge ametipositsiooniga isikuid oli kohtualuste hulgas 63, mis moodustasid kõigist kohtualustest 15%. Võib julgelt öelda, et sarnaselt registreeritud kuritegudele moodustavad kohtutes menetletud korruptsiooniasjadest enamiku pigem madala astme ametnike poolt toime pandud kuriteod.

Selgelt tuleb niisugune olukord välja õiguskaitsefääriga seotud korruptsioonikuritegusid analüüsid. Õiguskaitsefääriga oli töökohtade järgi üldse seotud ca 130 isikut. Kõrgeid ametnikke nende hulgas praktiliselt polnud ja töökohtade järgi fikseeriti üks kohtunik, 3 juhtivinspektorit, üks tollipunkti juhataja. Toimepandud kuritegudest valdava enamiku moodustavad mahukad altkäemaksuvõtmise asjad, kus ühe kohtuasja raames on süüdi mõistetud suur hulk ametnikke. Näiteks 2005. aastal alustatud ja 2006. aastal otsuseni jõudnud Põhja politseiprefektuuri liikluspolitseinike kriminaalasjas oli kohtu all korruga 39 isikut. Samuti oli 2006. aastal esitatud süüdistus grupile tolliametnikele ja grupile, mis koosnes tolliametnikest ja piirivalvuritest, mille puhul kummasegi grupi kuulus ligi 20 isikut.

Kõige sagedamini oli kriminaalmenetlust alustatud politseiprefektuuride poolt ning sellised juhtumid moodustasid 41% kõigist asjadest. Teisel kohal sageduselt oli KAPO, kelle arvele langes kõigist algatatud kriminaalasjadest 24%. KAPO roll on kasvanud pärast seda, kui selle institutsiooni pädevusse anti kohalike omavaltsuste juhtide korruptsioonikuritegude menetlemine. Kolmandal kohal korruptsioonikuritegude menetluste alustamiselt on muud uurimisasutused ja prokuratuur kumbki 14% osakaaluga. Muudest asutustest moodustasid valdava enamuse Piirivalveameti ja Maksu- ja Tolliameti uurimisosakonnad. Keskkriminaalpolitsei oli algatanud 6% analüüsitud kriminaalasjadest.



TABEL 5. KRIMINAALMENETLUSE ALGATANUD INSTITUTSIOON (ANDMED PUUDUVAD 24 JUHTUMI KOHTA)

Kriminaalmenetluse algataja	Juhtumite arv	Osakaal (%)
Politseiprefektuur	162	41,2
KAPO	95	24,2
Prokuratuur	56	14,2
KKP	23	5,9
Muu institutsioon	57	14,5
Kokku	393	100,0

Kriminaalmenetluse algatamise põhiliseks aluseks oli kõigist juhtumitest, mille kohta vastav teave toimikus sisaldus (vähem kui pooltes analüüsitud toimikutes leidis selle kohta informatsiooni), kas eelnev jälitustegevus, kogutud teave või laekunud informatsioon (46% juhtudest). Asutusteks, kuhu niisugune informatsioon oli laekunud, olid eelkõige KAPO ja KKP. Neile juhtumitele järgnesid kodanike ja ametiisikute avaldused, kaebused 27%. Neist suure moodustasid osa isikud, kellelt oli nõutud altkäemaksu, pistist. Sageduselt järgmisena tulid kriminaalasja eraldamine varasemast kriminaalasjast ja õiguskaitseametnike ettekanded (19%), millest suure osa moodustasid ettekanded neile vahetult pakutud altkäemaksu kohta. Muude kuriteo kohta saadud teadete osakaal oli ca 10%, milleks olid näiteks artikkel ajalehes, naistepäevaüritusel kuuldu jms. Toodud andmed näitavad, et kriminaalmenetlusi algatatakse ligi pooltel juhtudel eelneva jälitustegevuse käigus kogutud info põhjal.

TABEL 6. KRIMINAALMENETLUSE ALGATAMISE ALUS (ANDMED PUUDUVAD 262 JUHTUMI KOHTA)

Kriminaalmenetluse algatamise alus	Juhtumite arv	Osakaal (%)
Eelnev informatsioon, jälitusteave	71	45,8
Kodanike kaebused, avaldused	42	27,1
Kriminaalasja eraldamine, õigusametnike ettekanded	29	18,7
Muud allikad (nt artikkel ajalehes)	13	8,4
Kokku	155	100,0

Väga oluline oli teha kindlaks, millised kohtumenetluse liigid on olnud kasutusel korrupsioonikuritegude puhul. Üldmenetlus ehk võistlev menetlus moodustas kõikidest menetlustest 40% ja 60% moodustasid lihtmenetlused. See tähendab, et rohkem kui poolte isikute puhul tehti otsus menetluse lihtsustatud viisil läbiviimise tulemusena. Lihtmenetlustest absoluutse enamuse moodustasid kokkuleppementlused (50% kõigist menetlustest) ja väikese osa lühimenetlused (2% kõigist menetlustest). Kokkuleppementluste osakaal korrupsioonikuritegude puhul on kõrgem, kui selle menetlusliigi üldine kasutamissagedus. Näiteks 2007. aastal kasutati Eestis kokkuleppementlust 33% kuritegude puhul.<sup>13</sup>

TABEL 7. RAKENDATUD MENETLUSTE LIIGID (ANDMED PUUDUVAD 19 JUHTUMI KOHTA)

Menetluse liik	Esinemise sagedus	Osakaal (%)
Üldmenetlus	158	39,7
Kokkuleppementlus	199	50,0
Lihtmenetlus (täpsustamata)	33	8,3
Lühimenetlus	8	2,0
Kokku	398	100,0

Kohtueelse uurimise käigus viidi kõige sagedamini läbi järgmiseid jälitustoiminguid: salajane audio-videosalvestuste tegemine (34% juhtumitest), salajane pealtkuulamine (31%), kuriteo matkimine (24%) ja kõneeristuste tegemine (13% juhtumitest). Muid jälitustoiminguid korraldati oluliselt harvemini. Menetlustoimingute puhul oli sagedasem vastastamine (35 juhtumit), millele järgnes panka esitatud järelepärimine arve seisu kohta (12 juhtumit) ja isiku äratundmine fototabeli abil (11 juhtumit). Ekspertiisidest viidi läbi dokumendiekspertiise (8), allkirjaekspertiise (8 juhtumit), sõrmejäljeekspertiise (7 juhtumit), DNA ekspertiise (4 juhtumit) ja hääleekspertiise (3 juhtumit).

TABEL 8. KRIMINAALMENETLUSE KÄIGUS LÄBIVIIDUD JÄLITUSTOIMINGUD

Jälitustoiming	Läbiviidud (juhtumite arv ja osakaal (%))	Mitte läbiviidud (juhtumite arv ja osakaal (%))	Andmed puuduvad (juhtumite arv)

<sup>13</sup> Justiitsministeerium (2008). Kuritegevus Eestis 2007, lk 117

Audio-videosalvestus	135 (34,4)	257 (65,6)	25
Salajane pealtkuulamine	122 (31,1)	270 (68,9)	25
Kuriteo matkimine	95 (24,4)	295 (75,6)	27
Kõneeristuse tegemine	50 (12,9)	336 (87,1)	31

Ringkonnakohtusse kaevati edasi 67 isiku suhtes tehtud otsused, mis moodustasid kõigist juhtumitest 16%. 40 isiku suhtes jäi I astme kohtu otsus jõusse, 27 isiku suhtes otsused muudeti. Muudetud kohtuotsuste osakaal korruptsiooniasjades oli kõrge moodustades kõigist korruptsiooniasjadest 6% ja apelleeritud asjadest 40%.

Riigikohtu kriminaalkollegiumile esitati kassatsioonikaebus<sup>14</sup> 34 juhtumil (12% kõigist esimese astme kohtu otsustest), neist jäeti menetlusse võtmata 20 juhtumit, madalamate kohtute otsused jäid jõusse 7 juhtumil (2,2% korruptsiooniasjadest), madalama taseme kohtuotsus tühistati kas täielikult või osaliselt 7 korral (2,2% korruptsiooniasjadest).

Korruptsioonikuritegude süüdistusega kohtu all olnud isikutele tehtud lõplikud otsused jagunesid järgmiselt. Õigeks mõisteti kohtu poolt 11% isikutest ja kohtumenetlus lõpetati prokuratuuri ettepanekul natuke enam kui 3% juhtudest. Kõige sagedamini mõisteti karistuseks vabadusekaotuslik karistus tingimisi, mida rakendati 64% juhtudest. Rahaline karistus määrati 11% juhtudest ja reaalne vanglakaristus 5% juhtudest. Šokivangistuse osakaal, mida määrati koos tingimisi vabadusekaotusliku karistusega oli 3,2%. Natuke alla 2,7% moodustasid ÜKT ja muud sanktsioonid.

TABEL 9. KOHTUTE POOLT TEHTUD OTSUSED (ANDMED PUUDUVAD 10 JUHTUMI KOHTA)

Kohtuotsus	Juhtumite arv	Osakaal (%)
Tingimisi vanglakaristus	262	64,4
Rahaline karistus	46	11,3
Reaalne vanglakaristus	21	5,2
Šokivangistus koos tingimisi vanglakaristusega	13	3,2

<sup>14</sup> Teistimise ehk juba jõustunud kohtuotsuste läbivaatamisi ei olnud.

ÜKT ja muu	11	2,7
Õigeks mõistetud	41	10,0
Kohtumenetlus lõpetatud	13	3,2
Kokku	407	100,0

Tingimisi mõistetud vangistused varieerusid 4 kuust 3 aastani, tüüpiline karistuse pikkus oli 1,5 aastat vangistust ja enimmääratud katseaja pikkus oli 3 aastat. Reaalse ärakandmisele määratud vangistuse pikkus tingimisi mõistetud karistuse raames (nn šokivangistus) võis ulatuda kahest kuust kuni 7 kuuni. Lisakaristusteks, mida sageli kasutati tingimisi karistusi määrates, oli avalikus teenistuses, politseis, riigiasutuses töötamise õiguse äravõtmine mingiks perioodiks. Reaalne vanglakaristus varieerus kahest kuust nelja aastani, keskmine mõistetud vangistuse pikkus oli 2 aastat. Rahalised karistused sõltusid sellest, kas neid määrati füüsilistele või juriidilistele isikutele. Juriidiliste isikute puhul oli summa alates 80 000 kuni 170 000 kroonini. Füüsiliste isikute keskmine rahaline karistus oli 23 000 krooni. Kuriteo objekti konfiskeerimine kui muu mõjutusvahendi kasutamine tähendas tavaliselt altkäemaksu või pistise summat ning see võis ulatuda kuni 85 000 kroonini.

## KOKKUVÕTE

---

---

- Kõige sagedamini toime pandud korruptsioonikuriteod olid seotud altkäemaksu-pistise võtmisega.
- Korruptsioonikuritegudes süüdistatav oli tavaliselt keskealine mees, Eesti kodakondsusega, kellel oli kesk- või kesk-eriharidus.
- Kõige sagedamini töötas ta erafirmas või õiguskaitse sfääris, tegemist oli kas kesktaseme või madalama astme ametnikuga.
- Kriminaalmenetluse algatamise aluseks oli valdavalt informatsiooni laekumine uurimisasutusele.
- Eelistatuim menetluse liik oli kokkuleppemenetlus.
- Kõige sagedamini mõistetud kohtuotsus oli tingimisi vangistus pikkusega 1,5 aastat ja katseajaga 3 aastat.

## JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

---

Eesti korrupsiooni tase võrreldes mitmete teiste endiste idabloki maadega näib esmapilgul olevat madal, kuid edulugu selles vallas võib olla liialdatud. Eesti senine ametlik korrupsioonivastane tegevus arvestab eelkõige lihtsamat laadi, s.o. madalama taseme korrupsiooniilminguid. Karistusseadustikus on leidnud aset niisuguste koosseisude rohkenemine, mida võib pidada korrupsioonikuritegudeks. See on toimunud erinevates karistusseadustiku peatükkides, mis raskendab tervikliku pildi saamist korrupsioonikuritegude hulgast ja nende dünaamikast. Paljud koosseisud on kunstlikult konstrueeritud ja jäävad aastateks ilma praktikata.

Uute korrupsioonivastase võitlusega seotud õigusaktide vastuvõtmine ei ole toonud kaasa suurt muutust kohtupraktikas, vaid tähelepanu keskendub endiselt altkäemaksu/pistise juhtumitele. Korrupsiooni määratlus on mõneti laienenud, s.t. liikunud kitsalt tähenduselt laiemal tõlgendamise suunas, kuid sellega koos pole toimunud kohtupraktika mitmekesistumist. Eesti kriminaalseadustes on korrupsiooni määratletud vastuoluliselt, mis ei soodusta selles valdkonnas valitsevat õigusselgust. Ühest küljest püütakse korrupsioonikuritegusid siduda jätkuvalt kitsalt vaid ametiseisundi kuritarvitamisega, kuid teisest küljest püütakse laiendada korruptiivse käitumise, korruptiivsete tegude mõistet valdkondadesse, kus ametiseisundi ja ametiisku mõiste kasutamine pole lihtne.

Korrupsiooni valdkonnaga tegeldakse Eestis kasvava intensiivsusega. Kõige suurem probleem siinse kriminaal-justiitsüsteemi jaoks on kõrgema taseme korrupsioonijuhtumite menetlemine. Alates teatavast tasemest kipub õiguskaitseinstitutionide töövõime vähenema, mille üks põhjus on, et kõrgel tasemel sidemed võivad luua teatavatele isikutele omamoodi mitteametliku immuniteedi. Teoreetiline, ideoloogiline sihiasetus seostub enamasti korrupsiooni kui reaalse võimu omavate isikute kuritegevusega, kohtupraktika tegeleb aga enam madalama taseme ametnike korrupsioonijuhtumitega.

Kuigi kriminaalseadustes on pööratud korrupsioonikuritegudele vormiliselt suurt tähelepanu, on kõrgema taseme korrupsioonijuhtumid, s.h. korruptiivsed võrgustikud jäänud piisavalt käsitlemata. Levinud on arusaam, et korrupsioon saab sageli tähendada ainult altkäemaksu võtmist-andmist ja kõrgemal tasemel korrupsioonist võib rääkida üksnes kui moraalselt kaheldavast käitumisest, mille tuvastamine ei saa olla õiguskaitseinstitutionide pädevuses. Selline seisukoht ei lähe kokku kaasaegse lääneliku arusaamaga korrupsioonist kui riigi alustugesid ohustavast komplekssest käitumisviisist. Juhul, kui seadused ei võimalda edukalt kõrgemal tasemel korrupsiooni tuvastada, tuleb paratamatult küsida nende seaduste piisava kvaliteedi ja adekvaatsuse kohta. Organiseeritud ja (või) raske korrupsioon (ehk kõrgema taseme korrupsioon) on eristatud ebaõnnestunult, ebaselgelt, kuigi see omab väga suurt praktilist tähendust. Ka siin tuleb liikuda järjest laiemal korrupsioonikäsitlemise poole, et kriminaalõiguslikult oleks kaetud ka võimalikud korruptiivsed võrgustikud ja nende tegevus (nt riigi pantvangistamine).

Laiema korrupsiooni mõiste juurutamine Eesti kriminaalseadusandluse tooks kaasa teistsuguse lähenemise poliitilisele korrupsioonile. Poliitiline korrupsioon probleemina on jäänud vajaliku tähelepanu alt välja, kuna sellest arusaamine, et parteiliste huvide näol on tegemist isiklike huvidega, pole piisavalt juurdunud. Ilmselt on tegemist möödunud ajastust pärit (alateadliku) aukartusega partei kui institutsiooni vastu, mis on üle kandunud suhtumisele tänastesse erakondadesse. Täpse piiri paikapanemine, mille abil eristada parteilisi ja riiklikke huvisid, pole kerge, kuid on põhimõtteliselt võimalik. Võib olla peaks kõigi niisuguste juhtumitega, kus riiklike ametikohti ja finantse jagatakse parteilisel printsiibil või kui riigiametniku tööalane tegevus seguneb parteilise tegevusega, hakkama käsitlema korrupsiooni ilmingutena? Normaalse demokraatlikku ühiskonda sobiva poliitilise tegevuse üheks tunnusjooneks on mõõdukus, s.o säilivad ulatuslikud parteilisest aktiivsusest puutumatud riigi- ja avaliku elu sfäärid, mille efektiivsuse peamiseks garantiiks ongi nende poliitiline sõltumatus. Ei tohi unustada, et demokraatlikus õigusriigis ollakse lojaalne mitte isikutele ega gruppidele, vaid riigile ja riigi põhiseadusele.

Korrupsioonivastase strateegia arendamisel ja elluviimisel tuleb arvestada, et varjatud rahastamiskanali leidmine parteiliste huvide edendamiseks on permanentne, sealhulgas erakordset loomingulist leidlikkust sisaldav protsess. Kahjuks oleme seda näinud nii riigi kui ka kohalike omavalitsuste tasandil korduvalt, et kahtlase taustaga otsused jäävad avalikkuse jaoks ilma piisava põhjendamiseta. Erakonna kõikide sissetulekute ja annetajate avalikustamine on kõige tähtsam osa erakonna rahastamise kontrolli süsteemist, mis peab võimaldama hinnata saadud annetuste võimalikke seoseid tehtud otsustega riigi või kohaliku omavalitsuse tasandil. Ehk siis avastada juhtumeid, kus poliitilisi otsuseid ei ole tehtud mitte avalikes, vaid mõne konkreetse annetaja huvides.

Kuigi üha suuremat rolli korrupsiooni mittesalliva õhkkonna loomisel nähakse avalikkuse suuremal kaasamisel, ei taha korruptiivse käitumise suhtes üldise sallimatuse õhkkonna kujundamine reaalselt edeneda. Probleemiks on korruptiivse käitumise jätkuv üldine tolereerimine, sest tegelikult peetakse korrupsioonikuritegusid avalikkuse poolt kuni tänase päevani oluliselt kergemateks üleastumisteks, kui seda on näiteks rasked isikuvastased kuriteod. Korrupsiooniskandaalidesse seotud isikud kõnnivad sageli ka pärast toimunu avalikustamist õigete kodanikena ringi ega tunne endal olevat mingit süüd. Eesti ühiskonna teatav korporatiivsus, mis tuleneb väiksusest ja võimuladviku sotsiaalse tausta sarnasusest, on niisuguste hoiakute kestmist kahtlemata soosinud. Meedias tuleks oluliselt rohkem valgustada korrupsiooni olemust, nagu seda mõistetakse kaasaegsetes läänelikkude tüüpi demokraatlates.

Korrupsioonikuritegudes süüdistuste esitamine on aktiveerunud viimastel aastatel, mida näitavad muuhulgas ka prokuratuuri pressiteated.<sup>15</sup> Oluliseks ja positiivseks tuleb lugeda kaks aastat tagasi tehtud täiendust Kaitsepolitsei ameti põhiülesannetes, mille hulka lülitati võitlus suuremate kohalike omavalitsuste juhtide poolt toime pandud korrupsiooniga. On ilmne, et kaitsepolitseinike võimalused niisugusel tasemel korrupsioonijuhtumite menetlemiseks on paremad ja vastavad suuremal määral niisuguste juhtumitega esitatavatele väljakutsetele kui

---

<sup>15</sup> Vt <http://www.prokuratuur.ee/5384>

politseiametnike võimalused. Samuti on olnud õigustatud spetsialiseerunud prokuröride ja prokuröri abide rakendamine.

Kehtiva kriminaalmenetluse seadustiku järgi on prokuratuuri poolt süüdistusest loobumine õigeksmõistva kohtuotsuse aluseks. Väga raske on saada ülevaadet sellest, kui paljude korruptsioonikuritegude puhul lõpetatakse menetlus prokuratuuri poolt enne asja kohtusse jõudmist. Süüdistus jääb esitamata, kuna prokuratuur leiab, et see mingil seaduses sätestatud põhjusel pole otstarbekas. Prokuratuuril on õigus ka kohtumenetluse käigus süüdistusest loobuda, süüdlane jääb süüdi mõistmata, mis pole tegelikult sisu poolest sama kui süüdistatava õigeks mõistmine üldmenetluses. Eriti, kui kohus on mõistnud koos menetluse lõpetamisel oportuuniteediga välja raha riigi tuludesse, mille süüdimõistmata jäänud isik peab maksma, ei ole avalikkusele selge, kas süüdistatav oli siis tegelikult süüdi või mitte.

Kohtumenetlus peab mitte ainult olema õiglane, vaid ka näima õiglane. Võistleva menetluse puhul on eesmärgiks jõuda võimalikult ratsionaalsel viisil tasakaalustatud, mõlemaid pooli rahuldavate otsusteni. Tõe ehk selle kindlaks tegemine, mis juhtus tegelikult, jääb pigem teisejärguliseks küsimuseks. Kuna üldmenetluse osakaal kipub korruptsiooniajades olema suhteliselt väike, võib jääda mulje, et kohus enam õigust ei mõistagi, eriti puudutab see keerulisemaid ja kõrgetasemelisemaid juhtumeid. Liiga palju on niisuguseid kokkuleppemenetlusi, mille käigus tehakse küll süüdimõistev otsus, kuid tegelikult jäävad kasutusel olnud skeemid, võimalikud korruptiivsed võrgustikud tuvastamata. Suur osa otsi jääb n.ö lahtiseks, mis pole hea avalikkuse suhtumise kujundamise seisukohalt ja uute kuritegude ärahoidmise mõttes.

### Millises suunas peaks valdkonda edasi uurima?

1. Kas õiguskaitseametkonnad peaksid edaspidi enam keskenduma korruptsioonikuritegudele laiemas mõttes, kuhu oleksid suuremal määral hõlmatud lisaks ametialastele kuritegudele ka muud korruptsioonikuriteod? Mis ikkagi teeb ühe korruptsioonijuhtumi nn „raskeks” ja teise „kergeks” ehk raske korruptsioonikuritegevuse defineerimise, piiritlemise, määratlemise probleemid?

2. Poliitiline korruptsioon - kas olematu või siiani märkamatuks jäänud korruptsiooni liik? Kas tuleks enam tegelda erakondade rahastamisega seotud probleemistikuga, mis oleks tähtis samm poliitilise korruptsiooni piiramisel Eestis?

3. Kas oleks vajalik korruptsioonikuritegude monitooring alates kuriteofakti teadasaamisest kuni karistuse kandmiseni (mehhanism)? Kui oluline oleks saada ülevaade korruptsioonikuritegude kriminaalmenetluste mittealgatamise või lõpetamise täpsematest alustest, samuti neist võimalustest, mille kaudu korruptsioonijuhtum väljub kriminaaljustiitsüsteemist?



4. Kas on aeg rääkida vandekohtu institutsiooni sisseviimisest Eestis? Milline on võistleva menetluse põhimõtete ja lihtmenetluste sobivus korruptsioonikuritegudega tegelemiseks?

5. Kas peaks olema laiemale avalikkusele suunatud spetsiaalne saade Eesti Televisioonis, kus analüüsitakse konkreetseid korruptsioonijuhtumeid, nende toimumist, lõppresultaate? Kas tuleks luua korruptsioonijuhtumite või korruptantide andmebaas (sarnaselt pedofiilidega)?

Ühing Korruptsioonivaba Eesti on avalikes huvides tegutsev mittetulundusühing, mille eesmärgiks on korruptsiooni vastu võitlemine ning läbipaistvuse suurendamine ühiskonnas. Ühingu tegevust toetab alates 2007. aastast Avatud Eesti Fond.

### **Ühing Korruptsioonivaba Eesti**

Narva mnt. 11d, 10151 Tallinn

info@transparency.ee

+372 6 116 020

[www.transparency.ee](http://www.transparency.ee)

© MTÜ Korruptsioonivaba Eesti 2009