

Korruptsiooniriskide maandamine

Korruptsioonist teavitamise regulatsioon KVS-is

24.04.2014, Paide

Jaanus Tehver

Ühingu Korruptsioonivaba Eesti juhatuse esimees

Korruptsiooni ennetamine

- Korruptsiooni ennetamine on tulemuslik siis, kui ennetamine on süsteemne korruptsiooniriskide maandamisele suunatud tegevus
- Ennetustegevuse süsteemsuse tagamiseks on vajalik korruptsioonivastase programmi väljatöötamine ja rakendamine
- Korruptsioonivastane programm on osa organisatsiooni juhtimissüsteemist

Korruptsiooniriskide analüüs

- Korruptsioonivastase programmi koostamise esimene etapp on korruptsiooniriskide teadvustamine ja nende mõjude hindamine
- Riskide hindamise esmane samm on organisatsiooni eesmärkide kaardistamine
- Järgmine samm on eesmärkide täitmist ohustada võivate riskide kaardistamine
- Riskide kaardistamise aluseks võivad olla:
 - olemasolevate korruptsiooniuuringute tulemused;
 - statistilised andmed;
 - võrdlus teiste organisatsioonidega;
 - kvalitatiivne analüüs jt
- Riskide kaardistamisele järgneb nende mõjude hindamine (riski realiseerumise tõenäosus ja mõju eesmärkide saavutamisele)

Praktilised soovitused, I

- Ärge võtke oma tegevuste aluseks korrupsiooni kitsast (kriminaalõiguslikku) tähendust
- Dokumenteerige riskide analüüs ja riskide maandamise tegevused
- Kasutage nii sisemisi kui väliseid sisendeid korrupsiooniohtude tuvastamiseks (ametnike/töötajate küsitlemine, suhtlus lepingu- jm partneritega, erinevad uuringud jms)
- Kaaluge standardiseeritud kvaliteedijuhtimissüsteemi juurutamist ja käsitlege korrupsioonivastast programmi selle süsteemi osana

Praktilised soovitusel, II

- Koguge ja analüüsige teavet ametnike/töötajate ja lepingupartnerite kohta, uuendage teavet regulaarselt
- Huvide konflikti vältimise kõige olulisem meede on organisatsiooni töökorraldus
- Looge usaldusväärne väärkäitumistest teavitamise (*whistleblowing*) süsteem
- Oluline on organisatsiooni juhtide eeskuju ja selge sõnum nulltolerantsist korrupsiooni ja selle vältimise meetmete rikkumiste suhtes

Vilepuhumise tähtsus

- Hinnanguliselt kolmandik kõigist pettustest maailmas avastatakse tänu vihjetele ja vilepuhujatele – rohkem kui audiitorite, turvameeskondade ja politsei tegevusega kokku (KPMG)
- Tänu vilepuhujatele on Ameerika Ühendriigid alates 1986. aastast saanud tagasi 35 miljardi USA dollari väärtuses varastatud või raisatud avaliku sektori vahendeid (USA Justiitsministeerium)
- Tänu vilepuhujatele avastati USA-s näiteks Enroni ja Worldcom suurpettused
- Suurbritannias kehtestati vilepuhujate kaitse seadus (*Public Interest Disclosure Act*) pärast mitmeid katastroofe – rongi- ja laevaõnnetused, plahvatus naftapuurtornil jt – mille uurimisel selgus, et vastavate organisatsioonide sees olid isikud andnud signaale ohtudest, kuid nende suhtes ei võetud midagi ette

Vilepuhumine Eestis. Seadus

Korruptsioonivastane seadus, § 6 lg 1:

Ametiisikul ei ole lubatud varjata talle teada olevat käesoleva seaduse § 3 lõikes 1 sätestatud keelu* rikkumist või muud korruptsioonijuhtumit.

** Korruptiivse tulu nõudmine, vahendamine ja saamine; ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju või siseteabe korruptiivne kasutamine*

NB! Ametiisiku mõiste KVS tähenduses on oluliselt laiem kui ametniku mõiste ATS tähenduses

Kuhu ja kuidas pöörduda korruptsioonijuhtumi korral? – ametlikud juhised

Vaata informatsiooni, mis on avaldatud järgmistel internetilehekülgedel:

<http://www.korruptsioon.ee/4756>

<https://www.politsei.ee/et/nouanded/korruptsioon/>

<https://www.kapo.ee/est/toovaldkonnad/korruptsioon/soovitused>

Varjamiskeeld vs teavitamiskohustus

- Enne 01.04.2013.a. kehtinud KVS nägi ette ametiisiku ja avaliku teenistuja kohustuse teatada talle teatavaks saanud korruptsioonijuhtumist asutuse juhile, kaitsepolitseile, politseile või prokuratuurile ning teatamiskohustuse mittetäitmine oli karistatav kui väärtegu (KVS § 23 lg 1, § 26⁴)
- Kehtiv seadus asendas teavitamiskohustuse varjamiskeeluga ning selle rikkumist ei käsitleta enam väärteona
- Varjamiskeelu rikkumine võib ametniku puhul olla käsitletav teenistuskohustuste olulise rikkumisena ja alusena distsiplinaarkaristuse määramiseks, muude ametiisikute puhul töölepingu lõpetamise alusena

Varjamiskeelu rakendusprobleemid

- KVS § 6 lg 1 rakendamisega seonduvad mitmed probleemid:
 - Millistele juhtumitele varjamiskeeld kohaldub ehk mida mõista sõnade 'muu korruptsioonijuhtum' all?
 - Kas lihtne mitteteatamine ehk tegevusetus (ilma juhtumi avastamise või tõendamise raskendamise eesmärgita) on käsitletav varjamiskeelu rikkumisena?
 - Kas ametiisik, kes ei teatanud korruptsioonijuhtumist asutusesiseselt ega pöördunud politsei või prokuratuuri poole, kuid avalikustas teabe ajakirjanikule või kodanikuühiskonna aktivistile, on rikkunud varjamiskeeldu?
 - Kuidas peab ametiisik käituma, et varjamiskeeldu mitte rikkuda?

Teavitamise konfidentsiaalsus. Seadus

KVS § 6 lg 2:

Kui avalikku ülesannet täitvat asutust, selle ametiisikut, asutuse üle järelevalve teostajat, deklaratsioonide üle kontrolli teostajat või süüteo menetlejat teavitatakse korruptsioonijuhtumist, tagatakse teavitamise fakti konfidentsiaalsus. Teavet teavitamise fakti kohta võib avaldada ainult teavitaja kirjalikul nõusolekul. Kui teavitaja kaasatakse tunnistajana süüteomenetlusse, kohaldatakse süüteomenetluse sätteid korruptsioonijuhtumist teavitamise fakti konfidentsiaalsust rikkumata.

Teavitamise konfidentsiaalsus

- Teavitamise fakti konfidentsiaalsust ei tagata, kui teavitaja edastab teadvalt väära teavet (KVS § 6 lg 3)
- Teavitamise konfidentsiaalsuse tagamine tähendab eelkõige seda, et välditakse teavitaja isiku ja teavitamise asjaolude avaldamist väidetavale väärkäitujale ja kolmandatele isikutele
- Teavitamise konfidentsiaalsuse tagamist kiputakse samastama teavitaja anonüümsuse tagamisega, kuigi anonüümsus on vaid üks ja seejuures erandlik konfidentsiaalsuse tagamise abinõu
- Kui teavitaja osutub süüteomenetluses tunnistajaks, siis on oluline arvestada, et väärteomenetluses ei ole võimalik tunnistaja anonüümsuse tagamine (VTMS § 33) ning kriminaalmenetluses ei saa tunnistaja olla anonüümne juhul, kui selle tunnistaja ütlused on süüdistuse ainuke või peamine tõend (KrMS § 15 lg 3)

Teavitaja kaitse. Seadus

KVS § 6 lg 4:

Korruptsioonijuhtumist teatanud isiku kaitseks kohaldab kohus jagatud tõendamiskohustust. Kohtu poole pöörduv isik peab avalduses esitama faktilised asjaolud, mille alusel võib järeldada, et teda on ebavõrdselt koheldud. Kui isik, kelle vastu on avaldus esitatud, ei tõenda vastupidist, lähtutakse eeldusest, et ebavõrdne kohtlemine toimus korruptsioonijuhtumist teatamise tõttu.

Teavitaja kaitse praktikas, I

- KVS § 6 lg 4 rakendamine sisuliselt piirdub ametiisiku õiguskaitsevahenditega, mis on ette nähtud võrdse kohtlemise põhimõtte ja diskrimineerimiskeelu (ATS § 13, TLS § 3) rikkumise eest
- Praktiliselt saab toimivast teavitaja kaitsest rääkida vaid juhul, kui ametiisik on ametnik ATS tähenduses ja ta on korrupsioonist teavitamise tõttu teenistusest vallandatud – sellisel juhul saab ametnik nõuda enda teenistusse ennistamist ja ei kehti ka ebaseadusliku vallandamise eest seadusega sätestatud hüvitiste piirid (vt ATS § 105 lg 3)
- TLS ebaseadusliku vallandamise korral tööle ennistamist (kui tööandja ei ole sellega nõus) ette ei näe

Teavitaja kaitse praktikas, II

- Enamikel juhtudel piirdub nõ ahistatud ametiisiku kaitse võimalusega nõuda teatud rahalist hüvitist
- KVS ise ei näe ette ühtegi väärkoheldud teavitaja õiguskaitselahendit, ainsa abistava meetmena on ette nähtud lihtsustatud tõendamiskoormus – ametiisik peab vaidluses tõendama vaid seda, et asjaolud viitavad tema ebavõrdsele kohtlemisele ning vastaspooleks olev asutus peab nõudele vastuvaidlemiseks tõendama, et ebavõrdne kohtlemine ei toimunud korruptsioonijuhtumist teatamise tõttu
- Kui asutus ei suuda tõendada, et ebavõrdne kohtlemine toimus muul põhjusel, siis lahendatakse vaidlus lähtudes eeldusest, et diskrimineerimise põhjus oli korruptsioonijuhtumist teatamine

Kokkuvõte

- Korruptsioonivastane seadus näeb ette väga üldised kohustused seoses korruptsioonist teavitamise ja teavitajate kaitsega. Regulatsiooni üldsõnalisuse ja rakenduspraktika puudumise tõttu ei saa vaid seadusele tuginedes rääkida tõhusast teavitussüsteemist ja teavitajate kaitsest
- Äärmiselt vajalik on uute juhendmaterjalide koostamine ja asutusesiseste selgete protseduuride ja juhiste loomine korruptsioonijuhtumitest teavitamiseks
- Teavitajate kaitse osas vajab kehtiv õigus olulist edasiarendamist

Täna!

Küsimused ja kommentaarid:

jaanus@tehver.ee