

# Mis on poliitiline korrupsioon?

Transparency International defineerib korrupsiooni kui usaldatud võimu kuritarvitamist isikliku kasu eesmärgil. Korrupsioonil on mitmeid avaldumisvorme ja eristatakse n-ö väikest ning suurt korrupsiooni. Esimene tähendab korrupsiooni erasektoris või avaliku sektori asutuste ametkondlikul tasandil, teine aga poliitilist korrupsiooni.

**Poliitiline korrupsioon on poliitilise mandaadi kasutamine isiklike või kildkondlike huvide realiseerimiseks viisil, mis on vastuolus avalike huvidega ning neid kahjustav.**

Poliitilist korrupsiooni nimetatakse tinglikult suureks korrupsiooniks (inglise keeles on kasutusel ka väljend *corruption by greed*) eelkõige tema mõju ulatuse ning tagajärgede tõsiduse tõttu. Poliitilisel korrupsioonil on mitmeid avaldumisvorme ja seda tuleb vaadelda kui teraviklikku kompleksi. Tegemist on erinevate korrupsioonivormide keerulise võrgustiku ning ühtepõimumisega, mis muudab poliitilise korrupsiooni hoomamise ja ohjeldamise tihtipeale keeruliseks ning raskendab ka poliitilise korrupsiooni täpset määratlemist ja äratundmist. Poliitiline korrupsioon on reeglina hästi peidetud ja hõlmab endast nähtusi erakondade varjatud rahastamisest kuni onupoja-poliitikani kõrgete riiklike ametikohtade jagamisel. Samuti on poliitiline korrupsioon tihedalt seotud ärimaailma ja erasektoriga, kuna reeglina motiveerib tegutsejaid poliitilisele korrupsioonile just erasektoris ringlev raha ja selle isiklikuks või erakondlikuks otstarbeks kasutamise soov.

**Poliitilise korrupsiooni peamised avaldumisvormid on:**

- Altkäemaksude nõudmine või võtmine ettevõtelt, tuginedes ähvardustele või poliitiliste teenete müügile
- Nepotism ehk onupojapoliitika riigiametite jagamisel (sh riigiettevõtete juhtorganitesse erakondlikult ustava, kuid vähese kompetentsiga või huvide konfliktis olevate isikute nimetamine võimu põlistamise või isikliku kasu eesmärgil)
- Erakondade varjatud rahastamine, mille käigus lubatakse rahastajatele maksete eest vastuteeneid või poliitilist soosingut (näiteks soosivat seaduseelnõu menetlusprotsessi või mõjupositsiooni riigi äriühingu juhtorganis)
- Apoliitiliste ametikohtade politiseerimine teiste korruptiivse tegevuste varjamiseks või avalike ressursside

üle kontrolli saavutamiseks, et neid isiklikes või kildkondlikes huvides kasutada

- Häälte ostmine ja valimistulemuste võltsimine
- Äärmusliku vormina riigi kaaperdamine ehk riigi omastamine (*state capture*)

Oluline on silmas pidada, et erinevad poliitilise korrupsiooni vormid võivad avalduda erineva raskusastmega ning poliitilise korrupsiooni keerukuse tõttu ei ole tihti-peale võimalik tõsikindlalt eristada reaalselt korrupsiooni selle piirimal olevatest juhtumitest.

## POLIITILISEST KORRUPTSIOONIST TULENEVAD RISKID

Poliitilisest korrupsioonist kõneledes tuleb eristada süsteemset poliitilist korrupsiooni – olukorda, kus poliitiline korrupsioon on võimueliiti läbiv ning kus valitseb n-ö korrupsioonikultuur – ning poliitilise korrupsiooni üksikjuhtumeid, mida esineb ka kõige korrupsioonivabamates riikides.

Poliitiline korrupsioon on korrupsioonivormidest üks ohtlikumaid, kuna poliitilisel korrupsioonil on kalduvus levida teistesse valdkondadesse ning poliitiline korrupsioon loob soodsad tingimused ka n-ö väikese korrupsiooni tekkeks või süvenemiseks. Poliitiline korrupsioon võib viia korrupsiooni institutsionaliseerumiseni avalikus sektoris – olukorrani, kus korruptiivne käitumine ja korruptiivsed mallid on muutuvad mingi konkreetse riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse tegevuse igapäevaseks osaks ja kus ka uued asutustesse tööle asuvad tunnevad survet korruptiivsete käitumismallide omaks võtmiseks. Üheks riskiks ja poliitilise korrupsiooni tekke eelduseks on kindlasti avaliku institutsiooni töötajaskonna sunniviisiline erakonnastamine, kasutades ära tööandja-töötaja vahelist alluvussuhet.

Lihtsustatult seletades soodustab poliitiline korrupsioon probleemi levimist teistele tasanditele ja korrupsiooni institutsionaliseerumist läbi ametikohtade järk-järgulise politiseerimise ja endale lojaalse töötajaskonnaga varustamise, mille tõttu hakatakse otsuseid langetama lähtuvalt kildkondlikust lojaalsusest ja kartusest ebameeldivate tagajärgede ees (nt vallandamine või muud töökohaga seotud negatiivset mõjutused), mitte seadustele tuginedes ega avalikke huve silmas pidades.

Poliitilist korrupsiooni on erinevatest korrupsioonivormidest ka kõige keerulisem välja juurida. Esiteks seetõttu, et poliitiline korrupsioon on üks varjatumaid korrupsioonivorme ning teiseks seepärast, et instantsid, mis peaksid tegelema sellist tüüpi korrupsiooni ennetamisega ning kellel on selleks volitused, võivad olla korrupsioonist ise tugevalt mõjutatud (kas siis otseselt, olles ise korruptiivsetes skeemides osalised või kaudselt, olles seaduslikult või majanduslikult sõltuvad poliitiliselt korrumppeerunud poliitikute või kildkondade suvast).

Poliitiline korrupsioon põhjustab maailmas olulist majanduslikku kahju, peletab riikidest eemale välisinvesteeringuid ning põhjustab ebaefektiivsust pärssides ausat konkurentsi. Samuti viib selline korrupsioon rahva ja võimu omavahelise võõrandumiseni ning äärmuslikel juhtudel võib poliitiline korrupsioon tipneda ka riigi kaaperdamisega. Poliitiline korrupsioon ohustab tõsiselt ka demokraatiat, sest poliitiline korrupsioon elimineerib normaalse poliitilise konkurentsi ja viib mingi kitsa kildkonna võimu põlistamiseni. Samuti kätkeb poliitiline korrupsioon endas ka julgeolekuohte muidu igati demokraatlikult funktsioneerivatele riikidele. Poliitiline korrupsioon võib viia näiteks riigisaladuste ja kaitseplaanide müümiseni vaenulike välisriikide luureteenistustele või selliste seaduste vastuvõtmiseni, mis kahjustavad riigi suveräänsust. Sisuliselt on poliitiline korrupsioon poliitilise mõjuvõimu ja sellest tulenevate võimaluste müümine raha eest ja asub oma tõsiduselt korrupsioonipüramiidi tipus.

## POLIITILINE KORRUPTSIOON – KAS AINULT EBASEADUSLIK TEGEVUS EHK ERINEVATE RIIKIDE ERIPÄRAD

Rangelt võttes ei pruugi poliitiline korrupsioon alati juriidilises mõttes ebaseaduslik olla. Kõige äärmuslikumatel juhtudel võib poliitiline korrupsioon võtta n-ö seadustatud vormi. Seadused kehtestab riigi seadusandlik võim, kui aga ka see on korrumppeerunud, kehtestatakse seadused nii, et need põlistavad mingi kitsa kildkonna ülemvõimu ja sisaldavad lünki või kitsendusi, et võimuesindajad ise puutumatud oleksid. Sellisel juhul puudub avalikkusel korrumppeerunud võimu suhtes edaspidi igasugune kontroll ja tegemist on sisuliselt poliitiline korrupsioon seadustamisega valitud seltskonna jaoks. Nii ulatuslikku korrupsiooni esineb näiteks diktatuuririikides nagu Põhja-Korea, kuid samas on eliidi kaitseks seadusi muudetud ka tavamõistes arenenud demokraatlikes riikides nagu Itaalias, kus aastaid on takistanud korrupsioonikuritegude uurimist ja neid sooritanud isikute süüdimõistmist korrupsioonikuritegude lühikesed aegumistähtajad, mida võimulolijad ei ole kiirustanud pikendada.

Reeglina on poliitilise korrupsiooni näol tegemist aga ebaseadusliku nähtusega ning kõigis läänelikele väärtustele tuginevates demokraatlikes riikides on erinevad poliitilise

korruptsiooni ilmingud ebaseaduslikud ja taunitud. Kuigi juriidilised nüansid keelatud ja lubatud tegevuste osas varieeruvad riigiti ning seega on erinevusi ka karistuspraktikas, siis eelnevast olulisem on asjaolu, et kõikides demokraatlikes riikides on avalikkuse suhtumine poliitilise korrupsiooni üheselt hukkamõistev. Kodanikel on võimalus demokraatlike mehhanismide kaudu poliitilisi ametikohti täitvaid isikuid vahetada ja distsiplineerida ning seega ka seadusloomet mõjutada. Loomulikult esineb ka kõige arenenumates riikides poliitilise korrupsiooni juhtumeid, kuid korrupsioon ei ole süsteemne ning rikkujad ei seisa seadustest kõrgemal.

## POLIITILINE KORRUPTSIOON JA POLIITILINE KULTUUR EESTIS

**Eestis ei saa poliitilist korrupsiooni kindlasti süsteemseks probleemiks pidada ning samuti ei saa Eesti puhul rääkida ka institutsionaliseerunud ametkondlikust korrupsioonist.**

Võrreldes teiste postsotsialistlike riikidega on Eesti selgelt paremas seisus. Transparency Internationali korrupsioonitajumise indeksi andmetele tuginedes on Eesti, vaatamata mõningasele langusele viimaste aastate tulemustes, endistest idabloki riikidest korrupsiooni tõrjumisega kõige edukamalt toime tulnud (Eesti paigutus 2012. aasta tabelis 64 palliga riikide arvestuses 32. kohale). Samas on Eestil endiselt kõvasti arenguruumi, sest meie eeskujuriigid Põhjamaades kuuluvad maailma kõige vähemkorrumppeerunute hulka ning võrreldes nende tulemustega indeksis jääb Eesti kaugemale maha.

Poliitilisele korrupsioonile avatud valdkondadest tuleb Eesti puhul ära märkida apoliitiliste ametikohtade politiseerimine, näiteks on korduvalt juhitud tähelepanu maavanemate politiseerimisele ja koolijuhtide erakonnastumisele.

Probleemne on ka riigi ja kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingute juhtimise seotus erakondlike huvidega – juhtorganitesse nimetamisel eelistatakse erakondlikult lojaalseid isikuid või erakonna suurannetajaid ning valdkondlik kompetents on teisejärguline.

Eestiga seonduva poliitilise korrupsiooni riskide hulka tuleb lugeda ka avalike vahendite jt administratiivressurside kasutamist valimiskampaaniates või muul moel erakondliku tegevusvõimekuse tõstmiseks, näiteks erakonna heaks töötavate isikute avalikku teenistusse palgalevõtmist või vastavate töökohtade loomist.

Jätkuvaid diskussioone, aga ka kriminaalmenetluste algatamist on tinginud ka erakondade rahastamine. Keskkel kohal neis aruteludes on erakondade rahastamise korraldus ning järelevalve selle üle.

Äärmiselt olulisel kohal poliitilise korrupsiooniga puutumises olevate probleemide lahendamisel on ka poliitilise kultuuri küsimus. Poliitilise korrupsiooni ennetamisel on võtmeroll poliitilisel kultuuril ning tervel poliitilisel konkurentsil. Noorele demokraatialle omaselt puudub ka Eestis piisav poliitiline traditsioon ning mõningad poliitika aspektid ei ole seega täielikult väljaarenenud. Sellest tulenevalt jõuavad avalikkuse tähelepanu ette ka avalikku õiglustunnet riivavad juhtumid, mis kohati balansseerivad poliitilise korrupsiooni piirimal. Poliitilise kultuuri arene-

mine on aeganõudev protsess, kuid siiski on võimalik teha otsuseid ja kehtestada regulatsioone, mis seda toetavad.

Lähtuvalt ülalkirjeldatud poliitilise korrupsiooni riskidest ning rikkumistele avatud valdkondadest ja poliitilise kultuuri vajakajäämistest, toome välja ühingu Korrupsioonivaba Eesti ettepanekud poliitilise korrupsiooni riskide täiendavaks maandamiseks Eestis.\*

\* Täpsemalt saab Eesti riskidest ning vajakajäämistest lugeda Eesti korrupsioonivastase võimekuse uuringust (lk 35–47; 169–181; 233–239)

## SOOVITUSED

- Vajalik on suurem poliitiline initsiatiiv poliitikuid endid ja erakondlikke struktuure puudutavate muudatuste tegemisel ja reformide ellukutsumisel
- Erakondadele seatavad annetus- ja kulupiirangud peaksid olema piisavad, et vähendada parteide rahavajadust ning piirata annetustest tulenevat ülemäärast välist mõju seadusloomele
- Administratiivressursside arvelt erakondlikes või muu võimu kinnistamise huvides tehtavate kulutuste ja otsuste üle tuleks teostada kontrolli (sh avalikkuse, kodanikuühenduste ja meedia poolt) ja seda taunida
- Nimetatavate ametikohtade (nt maavanemad, riigiettevõtete nõukogud jt) puhul tuleks kandidaatide valikul tagada nende sõltumatus ning erakondlike sidemete asemel hinnata kandidaadi senist kogemust ja eeldusi ametikoha täitmiseks
- Tagada, et poliitikuid ning erakondi puudutavad karistusõiguslikud sätted on rakendatavad praktikas ja oleksid kooskõlas rahvusvaheliste korrupsioonivastase organisatsioonide soovitustega (GRECO, OECD, ÜRO jt).
- Täpsustada lubatud ja lubamatu mõjutamise piire selgete lobireeglite paikapanemisega
- Koostada Riigikogu liikmete käitumiskoodeks, mis kirjeldaks rahvaesindajate kokkuleppelisi käitumiskiire
- Tõhustada tuleb väärkäitumisest teavitajate kaitset

## KASUTATUD ALLIKAD

Berlusconi Cleared In Corruption Trial – Because The Statute Of Limitations Had Run Out, Business Insider International, 25.02.2012.

Veebis kättesaadav: <http://www.businessinsider.com/berlusconi-corruption-milan-2012-2#>

Timed out: Statutes of Limitations and Prosecuting Corruption in EU Countries, Transparency International, 2010.

Veebis kättesaadav: [http://archive.transparency.org/publications/publications/other/statutes\\_limitations](http://archive.transparency.org/publications/publications/other/statutes_limitations)

Eesti korrupsioonivastase võimekuse uuring, Korrupsioonivaba Eesti 2012.

Veebis kättesaadav: <http://www.transparency.ee/cm/publikatsioonid/korrupsioonivastase-voimekuse-uuring>

Korrupsioonitajumise indeks 2012, Transparency International 2012.

Veebis kättesaadav: <http://www.transparency.org/cpi2012>

Eestikeelseks infoks vaata ka: <http://www.transparency.ee/cm/uudised/2012-aasta-korrupsioonitajumise-indeksi-tulemused>

Global Corruption Report 2004, Transparency International 2004.

Veebis kättesaadav: [http://archive.transparency.org/publications/gcr/gcr\\_2004](http://archive.transparency.org/publications/gcr/gcr_2004)

Kohaliku omavalitsuse äriühingu politiseerumine kui korrupsioonirisk: magistritöö; Sisekaitseakadeemia Sisejulgeoleku instituut / Toomas Plaado; juhendaja Jüri Saar, Tallinn 2011.

Veebis kättesaadav: <http://riksweb.sisekaitse.ee/index.asp?action=102&tid=50910>