

Korruptsioonivastane võitlus väljaspool Eestit

Ivar Tallo (RiTo 1), Riigikogu liige, Mõõdukad

Lahkunud sajandi viimane aastakümme tõstatas ühe terava riigipiire ületava probleemina korruptsioonivastase võitluse. Selle tunnistajaks on olnud nii rohkearvulised rahvusvahelised seminarid kui ka erinevates rahvusvahelistes organisatsioonides väljatöötatud seadused ning eetikakoodeksid.

Korruptsioonivastase võitluse hoogustumise eelduseid on olnud kaks. Esiteks, kõigile on muutunud üheselt arusaadavaks korruptsiooni mõiste. Täpsem korruptsiooni määratlus ja selle legaalsed vormid on riigiti erinevad, sõltudes eelkõige poliitilisest kultuurist antud maal, kuid põhimõtteliselt peetakse korruptsiooniks tegevust, mis seisneb ametikoha kasutamises isikliku kasu saamisel.

Teiseks, korruptsiooni kui nähtuse negatiivne mõju on leidnud üldist tunnustust. Veel parkümmend aastat tagasi kirjutas tuntud ameerika politoloog Samuel Huntington korruptsiooni kasulikkusest, viidates Kolmanda Maailma praktikale, kus ettevõtlusega tegelemiseks tuli läbida palju bürokraatlikke tõkkeid, mille kõrvaldamiseks altkäemaks justkui funktsionaalselt sobis. Nüüdseks on aga majandusteadus jõudnud arusaamisele, et tähtsad on pigem stabiilsed mängureeglid ja mitte reeglite eiramine, sest viimane teeb majandustegevuse lõppkokkuvõttes kallimaks. Selle tulemusena ei ole korruptsiooni-vastane võitlus enam mitte ainult demokraatlike ideaalide kehtestamise püüet, vaid samal ajal ka majandusruumi korrastamisele suunatud tegevus.

Rahvusvaheliste organisatsioonide tegevus

Rahvusvahelistest organisatsioonidest tuleb eelkõige esile tuua OECD-d, mis oli üks rahvusvahelise korruptsioonivastase võitluse pioneere. Nüüdseks on selle võitlusega väga tegusalt ühinenud ka Maailmapank ja Euroopa Nõukogu, mille tegevusest tuleb juttu allpool. Eraldi vajab äramärkimist viimasel paaril aastal hämmastava populaarsustõusu läbinud (TI) (<http://www.transparency.de>), mis on valitsusväline organisatsioon. Kui alles mõned aastad tagasi kuulati rahvusvahelistel seminaridel TI presidenti Peter Eigenit kui natukene tüütut targutajat, siis praeguseks ületab nende korruptsiooniindeksi avaldamine rahvusvahelise uudisekännise. Nende enda 1999. aasta aastakonverentsi austasid oma osavõtuga mitu riigipead ning sinna saatis videopöördumise isegi USA asepresident Al Gore.

TI korruptsiooniindeks peegeldab korruptsiooni tunnetust erinevates riikides ning järjestab riigid korruptsiooniilmingute sageduse alusel. Indeksi koostamise aluseks on välismaiste ettevõtjate küsitlused äritegemise tavadest antud riikides ning nendes riikides ilmuvate põhiajalehtede korruptsiooni paljastavate artiklite analüüs. Eelmisel aastal hakkas TI koostama ka eraldi altkäemaksu maksjate indeksit, mida võib lähemalt lugeda nende koduleheküljelt.

Loomulikult on sellise kuuma teema vastu nagu korruptsioon huvi tundnud ka väga paljud teised rahvusvahelised organisatsioonid, kes alustasid üldiste initsiatiivide asemel kõigepealt oma ridade puhastamisega.

Eelmine aasta jättis meie mällu kaks väga võimsat skandaali: meelehea vastuvõtmine Rahvusvahelise Olümpiakomitee mitmete liikmete poolt ja Euroopa Komisjoni tagasiastumine seoses huvide konfliktidest tuleneva ebakorrekse tegevuse ilmsiks-tulekuga.

Korruptsioonivastane võitlus eri riikides

Olukord korruptsiooni ohjeldamises on erinev isegi Euroopa Liidu riikides, rääkimata neist väljapoole jäävatest maadest. Meile Eestis on kõige huvipakkuvam arusaamine korruptsioonist ja korruptsioonivastane võitlus eelkõige nendes riikides, mis kuulusid niinimetatud nõukogude blokki.

Selle põhjuseks on tõsiasi, et nende ajalooline kogemus avaliku võimu käitumisest on sarnane meie ühiskonnas valitsevate arusaamadega ning sellest tulenevalt on sarnased ka probleemid, mis neid maid vaevavad. Need tulenevad eelkõige avaliku võimu kasutamise reeglite eiramisest ja demokraatliku ühiskonnakorralduse mehhanismide vähesest tundmisest, mis väljub näiteks suutmatuses enesele teadvustada huvide konflikti võimalikkust ja kahjulikkust, aga ka majanduslikust kitsikusest ja lihtsalt sisseharjunud käitumisharjumustest, mis on ühiskonnas visad kaduma.

Eriti selgelt tõestab seda korruptsiooniprobleemide hämmastav sarnasus Balti riikide vahel, kuigi i indeksi järgi on Eesti ühiskond tunduvalt vähem korrumppeerunud kui meie mõlema lõunanaabri oma.

Erinevalt näiteks Ungarist ja Tshehhi Vabariigist, kus erastamiskandaalide kõrval on üheks suuremaks probleemiks korruptsioon tervishoiusüsteemis, on Balti riikides avaliku kahtluse alla langenud eelkõige tollitöötajad ja liikluspolitsei ning osaliselt ka kohtute tegevus.

Lääne-Euroopa riikides on korruptsiooniskandaalide aluseks tihti nn näivuse küsimused, kuigi lõunapoolsetelt laiuskraadidelt pole kadunud ka otsene seaduseväline omakasu taotlemine. Üldiselt juhindutakse maksimist, et demokraatliku riigi püsimise eelduseks on mitte ainult tegeliku korruptsiooni vältimine, vaid eelkõige usaldus avaliku võimu tegevuse vastu. Sellest tulenevalt mõistetakse hukka mitte ainult otsene korruptsioon, vaid ka võimalikud korruptsiooniohtlikud olukorrad. Küllalt pole mitte lihtsalt korruptiivse teo vältimisest, pahaks pannakse ka sellise olukorra loomist, mida võib korruptiivsena tõlgendada. Just sellise põhimõtte rikkumine oli aluseks meilgi tuntuks saanud Mona Sahlini skandaalile, milles too tuntud Rootsi naispoliitik oli riigi krediitkaardiga endale sukkpüksid ostnud.

Parlamentide roll korruptsioonivastases võitluses

Tegelikult on õigem vaadelda korruptsioonivastast võitlust laiemalt kui ühe või teise seaduse või mõne võimuliigi tegevuse tasandil, sest eetiline kliima riigis sõltub väga mitmest

komponendist. OECD/Puma¹(<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/index.htm>) tööühm lõi 1997. aastal nüüdseks laialdasse kasutusse läinud eetika infrastruktuuri mõiste, mille viis põhiosa olid järgmised: poliitiline tahe, seadusandlus, elluviimine, vabatahtlik regulatsioon ja ametnike töötingimused.

Kõige tähtsamaks komponendiks üldises eetilises kliimas ning eriti korrupsiooni-vastase võitluse puhul on poliitilise tahte olemasolu. Selle formuleerimisel on kesksel kohal loomulikult seadusandja, kes ühiskonnas valitsevad hinnangud seadusandlike initsiatiividena vormistab.

Meetodid, kuidas korrupsiooni vastu võideldakse, on muutunud järjest keerulise-mateks ning need on erinevates riikides erinevad, sõltudes paljuski poliitilisest kultuurist antud riigis.

Mitte kõik riigid pole vastu võtnud korrupsioonivastase võitluse seadust, kuid see ei tähenda, et neil korrupsiooniprobleemi pole ja et nad seda lahendada ei tahaks.

Kõige levinumaks meetodiks korrupsioonivastases võitluses on piirangud võimukandjate tegevusele, mis aitavad juba eos ära hoida huvide konflikti tekkimise võimalusi. Laialdaselt rakendatakse töökoha- ja toimingupiiranguid ja järjest enam on populaarsust võitmas majanduslike huvide deklaratsioonid, mille eesmärgiks on ära hoida võimupositsioonil oleva inimese ebaseaduslikku rikastumist.

Eesti on oma korrupsioonivastase seadusega kehtestanud suure hulga arukaid piiranguid ja seadusandlikul tasandil ongi olukord selgelt väga hea. Me oleme majandusliku huvide deklaratsiooniga läinud väga kaugele võimukandja eraelu kallale, esiteks nõudes deklaratsiooni esitamist väga paljudelt ja teiseks avalikustades suure osa neist deklaratsioonidest. Näiteks Ungaris täidavad parlamendiliikmed oma majanduslike huvide deklaratsiooni vaid üks kord ja keegi seda tegelikkuses ei kontrolli ning see jääb kuni parlamendi volituste lõppemiseni seifi hoiule.

Korrupsioonivastase võitluse tähtsus on riike pannud formaliseerima ka kasutatavaid põhimõtteid. Nüüdseks on Euroopa Nõukogu vastu võtnud juba kaks sellesuunalist konventsiooni: *Criminal Law on Corruption* (1998) ja *Civil Law on Corruption* (1999) (<http://www.coe.fr/eng/legaltxt/e-corrup.htm>). Lisaks neile on Euroopa Liit vastu võtnud konventsiooni "Euroopa Liidu ametnike ja liikmesriikide ametnike korrupsiooni vältimisest" (http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1998/en_498Y1215_01.html). Seoses kasvava majanduskuritegevusega, mida põhjustab üha tihenev rahvusvaheline konkurents, on OECD üllitanud konventsiooni "Välismaiste ja avalike teenistujate altkäemaksudest rahvusvahelistes ärikontaktides", mis oma eesmärgina näeb sarnaselt Ameerika Ühendriikide vastava seadusandlusega riigipiire ületava korrupsiooni tõkestamist.

Erinevate organisatsioonide korrupsioonivastase võitluse hoogustumine on toonud kaasa ka nende organisatsioonide omavahelise koostöö korrupsiooni ohjeldamisel. Maailmapanga ja Euroopa Nõukogu koostöös toimus eelmise aasta märtsis Riias suur rahvusvaheline seminar, mis oli pühendatud korrupsioonivastasele võitlusele. Selle seminari tulemusena otsustas

Euroopa Nõukogu uurida lähemalt parlamentide rolli korruptsioonivastases võitluses (<http://www.europarl.eu.int/g3/experts/en/default.htm>). Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee raport "Parlamentide roll korruptsiooni-vastases võitluses" tuleb assambleel arutlusele 2000 aasta aprillis. Selle raporti eesmärk on anda erinevate organisatsioonide poolt tehtust ülevaade. Raportis on eraldi kajastamist leidnud 14 soovitus parlamentide eneste rollist korruptsioonivastases võitluses.

Esmast tähelepanu on pööratud parlamendi põhifunktsioonidele. Kuna tegemist on seadusandjatega, siis peavad just parlamendid hoolitsema selle eest, et riigi institutsioonide ülesehitus ja tegutsemine oleksid nii läbipaistvad, et nad suudaksid avalikkuse toel korruptsioonile vastu seista. Selleks tuleb alustada parlamendist ja parlamendiliikmeist endist, kusjuures tähtis pole mitte ainult seadusetahe järgimine, vaid ka üldine eeskuju kogu ühiskonnale. Arutelus kujunes üheks kuumemaks teemaks erakondade tegevuse ja valimisvõitluse rahastamise küsimus. Kuigi valdava enamuse arvamus kaldus selle poole, et erakondi tuleks rahastada ainult riigieelarvest ja liikmemaksudest, jäi väljastpoolt tulevate annetuste keelustamise soov eraldi rõhutamata. Küll aga leiti üksmeelselt, et kogu rahastamine peab olema avalik ja hästi kontrollitav.

Üldise arutelu tulemusena selgus, et võtmeküsimuseks korruptsiooni vältimisel on poliitiline tahe küsimusega tegeleda ühelt poolt ja korruptsiooniohtlike toimingute võimalikult suur avatus teisalt. Kuigi kontrolliorganite efektiivne töö on korruptsiooni vältimise ja paljastamise üheks eeltingimuseks, jõuavad ainult ühiskond ise ja vaba ajakirjandus kõigel silma peal hoida. Seetõttu peeti otstarbekaks, et riikides loodaks komisjonid, mis koosneksid nii parlamendiliikmetest kui ka ametnikest, ajakirjanikest, mittetulundussektori inimestest ja teistest, kes suudaksid ühiskonda laiemalt harida ja teavitada korruptsiooni kahjulikest mõjudest, samuti organiseerida uusi algatusi korruptsioonivastases võitluses.

Maailm ja Eesti

Eesti olukord rahvusvahelise korruptsioonivastase võitluse valguses on üllatavalt hea, sest väga lühikese ajaga on ära tehtud väga palju. Hoolimata ajakirjanduses tihti paljastamist leidnud skandaalidest või just tänu neile oleme me korruptsiooniindeksi järgi kõige vähemkorrumppeerunud Ida-Euroopa riik. Ka on Eesti korruptsioonivastane seadusandlus võrreldes teiste endiste Idabloki riikidega selgelt kõige paremini arenenud. Loomulikult ei saa loorberitele puhkama jääda. Korruptsioonivastase erikomisjoni raport näitab paljusid kitsaskohti ja osalist segadust meie praeguses seadusandluses ning esmajoones tuleb need kaotada.

Sarnaselt paljude teiste valdkondadega on meie probleemiks eelkõige see, et euroopalikud seadused ei ole endaga kaasa toonud euroopalikku suhtumist ja seetõttu tuleb Eestis väga palju rõhku panna teavitamisele ja teadvustamisele. Harida tuleb ühest küljest poliitikuid ja ametnikke, kes avalikku võimu teostavad ja teisalt ühiskonda, kes peab jälgima nende tegevuse korrektsust. Meie ajakirjandus on teinud väga tänuväärset tööd korruptsiooniilmingute paljastamisel, aga ühiskondlikud organisatsioonid alles hakkavad tähtsustama korruptsioonivastast võitlust.

Korruptsioon ei kao kunagi. Kehtestatud normidele mittevastavat käitumist esineb alati, sest käitumisnormid ise on pidevas arengus. See kehtib kahekordselt siirde-ühiskondade iseloomustamisel, sest neis toimuvad pidevalt suured nihked inimeste väärtushinnangutes. Parlamendi mõtte esindusdemokraatia tingimustes on ühiskonna väärtushinnangute peegeldamine, kuid ühiskond ise peab nõudma, et parlament peegeldaks mitte ainult neid väärtushinnanguid, mille järgi käitutakse, vaid pigem neid, mille poole püüeldakse.

Märkused

1. Vt ka Avaliku teenistuse eetika: aktuaalsed probleemid ja praktika. Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD). Tallinn, 1999. Toim.