

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse instituut

Indrek Saaremäel

RIIGI OSALUSEGA ÄRIÜHINGUTE JUHTIDE KORRUPTSIOON EESTIS
KUI OHT RIIGI JULGEOLEKULE
Magistritöö

Juhendaja
Prof. Jüri Saar

Tallinn
2014

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. KORRUPTSIOON JA RIIGI JULGEOLEK	7
1.1. Korruptsioon.....	7
1.2. Riigi julgeolek	11
2. RIIGI OSALUSEGA ÄRIÜHINGUD JA NENDE ROLL RIIGI MAJANDUSES.....	26
2.1. Riigi osalusega äriühingute määratlus	26
2.2. Riigi osalusega äriühingu riiklikud eesmärgid Eestis.....	29
3. RIIGI OSALUSEGA ÄRIÜHINGUTE KORRUPTSIOONIRISKID	37
3.1. Julgeolekule ohtliku korruptsiooni riskid riigi osalusega äriühingu juhtide tegevuses ja strateegilistes otsustes.....	38
3.2 Korruptsiooniriskid seoses riigi osalusega äriühingute juhtorgani liikmete määramise, juhtorganite pädevuse ja tegevuse kontrolliga	40
3.4. Korruptsiooniriskid välisfinantseeringute rakendamisel	44
3.5. Riigihangetega seotud korruptsiooniriskid	45
3.6 Riigi osalusega äriühingute sponsortegevuse ja äriühingute dividendi poliitikaga seotud korruptsioonirisk	48
3.7. Riikliku julgeoleku tagamine riigiosalusega äriühingute tegevusega	50
3.7.1. Info ja kommunikatsiooni tehnoloogia (IKT) sektor.....	50
3.7.2 Energeetika ja infrastruktuuri sektor	52
4. KAITSEPOLITSEAMETI TEGEVUS, RIIGI JULGEOLEKULE OHTLIKU KORRUPTSIOONI ÄRAHOIDMISEL JA TÕKESTAMISEL RIIGI OSALUSEGA ÄRIÜHINGUTES	55
4.1. Riigi julgeolekule ohtliku korruptsiooni kuritegude ärahoidmiseks ja tõkestamiseks kasutatavad vahendid ja eesmärk kriminaalmenetluse seadustiku alusel.....	57
4.2. Riigi julgeolekule ohtliku korruptsiooni ärahoidmiseks ja tõkestamiseks kasutatavad vahendid ja eesmärk julgeolekuasutuste seaduse alusel.....	61
KOKKUVÕTE	65
SUMMARY	67
KASUTATUD KIRJANDUS	68

SISSEJUHATUS

Eesti õigusaktides on nii korruptsiooni mõiste kui ka julgeolekule ohtliku korruptsiooni mõiste defineerimata. Üldlevinud arusaam korruptsioonist on „alkäemaksu võtmine”. Kuid see on ainult üks koosseis paljudest korruptsioonikuritegudest. Korruptsiooni üldisem käsitlus on riigi või omavalitsuse poolt antud võimu kasutamine isiklikes huvides. Sotsiaalteaduslikult defineeritud korruptsioon võib juriidilises mõttes olla reguleerimata.

Korruptsioon on sotsiaalne nähtus ja ei ole ühegi seadusega üheselt defineeritud ning kuulub seetõttu määratlemata õigusmõistete hulka. Riik ei ütle oma õigussüsteemi kaudu täpselt, mis on korruptsioon. Korruptsioon kui juriidiline termin sõnastatakse iga kord uuesti, lähtudes kriminaalseaduses toodud kirjeldustest, nn korruptsiooni paragrahvidest, mis vastavad teatud teo kirjeldustele.

Tugevalt keeleteaduslikule mõistele orienteeritud abstraktsete korruptsiooni kuriteokoosseisude loomine ei saa nende määratlematuse tõttu tõsiselt kõne alla tulla.¹ Esiteks ignoreeriks see rahvusvaheliselt tunnustatud funktsionaalse lähenemise põhimõtet. Teiseks, kuna korruptiivse teo mõiste kuulub sisuliselt korruptsiooni preventsiiooni juurde ehk on suhteliselt lai mõiste, siis tekiks oht, et selle kuriteokoosseisu alla langeb liiga palju käitumisviise, mis tegelikult ei vääri nii ranget karistust ja on lahendatavad distsiplinaar-, haldus- või tööõiguslike vahenditega.²

Ka „riigi julgeolek” on termin, mis ei ole seadustes üheselt sõnastatud ja defineeritud. Üldjuhul mõistetakse selle termini all riigi kaitsmist välisriikidest tuleneva, peamiselt sõjalise ohu eest. Samas ei pruugi tänapäeva muutuvmas maailmas olla need ohud ainult sõjalist laadi. Ohud riigi julgeolekule võivad pidevalt muutuda ning seetõttu ei olegi mõistlik neid riigi tasandil üheselt ja väga täpselt defineerida. Laiemalt võiks aga riigi julgeolekuohtu defineerida järgmiselt: „Julgeolekumured, mis on valitsuse seisukohalt riikluse säilimiseks ja arenguks olulised”.

¹ M. Überhofen. (1999). Korruption und Bestechungsdelikte im staatlichen Bereich: ein Rechtsvergleich und Reformüberlegungen zum deutschen Recht (väitekirj). Freiburg im Breisgau, S. 48

² V. Filimonov (2000). Korruptsiooni defineerimisest korruptsiooni preventsiiooni seisukohalt. – Juridica, nr 8, lk 490.

Üldlevinud arusaam julgeolekule ohtlikust korrupsioonist on, et julgeolekule ohtliku korrupsiooni tulemusena saavad kahjustatud „rahvuslikud” huvid – kaob riiklik iseseisvus, langeb sõjaline võimekus, energia ja soojuse tootmise toimepidevus jne. Enamik nendest julgeolekuohtudest on eestlaste hulgas seotud idanaabri, Venemaa, võimalike huvide realiseerumisega. Narva elektrijaamad jäävad seisma ega varusta Eestit elektriga. Narva Soojus jääb seisma ega varusta Eestit soojaga. Korruptiivse käitumise tulemusena langeb sõjaline võimekus, sõjalise agressiooni korral ei suuda Eesti ennast kaitsta, president või mõjuvõimsad poliitikud tegutsevad raha nimel, muutes seadusi lähtuvalt teise riigi huvidest. Juriidiliselt ei ole nende ohtude nimekiri lõplik ning seetõttu on julgeolekuoht kui termin jäätud konkreetselt piiritlemata.

Riik peab pidevalt olukorda analüüsides olema paindlik ning vastavalt vajadusele ja ühiskondlikule valmisolekule nimetatud ohtude nimekirja lühendama või täiendama. Kui eile oli piirivalvuri korruptiivne tegevus oht, mille tulemusena jäid riigil saamata maksud, siis täna võib selleks ohuks olla terroristide või võõrriigi mõjuisikute illegaalne imbumine riiki.

Eeltoodust lähtuvalt tuleneb ka magistritöö aktuaalsus ja uudsus. Tänapäevase kriminaalpoliitika kujundajad – justiitsministeerium, põhiseaduskomisjoni liikmed, president, siseminister, julgeolekuasutuste kontrollkomisjoni liikmed, poliitikud, juristid jne – on antud teemal tõsiselt sõna võtnud ja tekitanud ühiskonnas laiemat diskussiooni selle kohta, milliseid tõrjemeetmeid Eesti Vabariik tänapäevase korrupsioonivastases võitluses vajab. Kas korrupsioon kui oht vajab tõrjumiseks eriteenistustele antud vahendeid või piisaks tavapärasest politseilisest tegevusest. Eriti teravalt tõuseb see teema päevakorda siis, kui demokraatlikus ühiskonnas julgeoleku struktuuride meetoditega sekkutakse korrupsioonikuritegude lahendamisse. Seda eelkõige selletõttu, et julgeolekuasutused tegelevad korrupsiooni ennetamisega valdavalt kõrgemate ametnike ja riigi juhtimises olulisi otsuseid tegevate isikute hulgas. Üsna tihti on korrupsioonikuritegude subjektideks juhtivad poliitikud, kõrged riigiametnikud, kohtunikud jne, s.o isikud, kes langetavad riigi juhtimise ja demokraatliku eksisteerimise suunamisel strateegilisi otsuseid. Julgeoleku ametkondade tegevuses nähakse tihti riigi täidesaatva võimu võimalust sekkuda märkamatu seadusandliku võimu ja kohtuvõimu otsustesse ning seeläbi rikkuda demokraatlikus riigis kehtivatest aluspõhimõtetest tulenevat tasakaalu, võimude lahusust ja sõltumatust teineteisest. Selles võtmes räägitakse tihti ka „politseiriigist”.

Töö aktuaalsust näitab ka see, et 2014. aastal pärast Venemaa agressiooni Ukrainas on Eesti poliitilised parteid valimiskampaaniates ja sõnavõttudes hakanud juhtima tähelepanu korrupsiooni, heaolu ja julgeoleku vahelistele seostele.

Käesoleva magistritöö eesmärk on selgitada välja, kas riigiosalusega äriühingu juhtide korruptiivne tegevus võib olla ohuks riigi julgeolekule. Milles seisneb ja kuidas sõnastada termin „julgeolekuoht” riiklikes prognoosotsustes. Millist rolli riigi julgeoleku tagamisel mängivad riigi osalusega äriühingud ning missugused ohud võivad realiseeruda, kui nende äriühingute juhid on korrumpeerunud. Samuti on magistritöös analüüsitud Kaitsepolitsei ameti senist tegevust ja võimekust julgeolekule ohtliku korrupsiooni ennetamisel ja tõkestamisel..

Antud töös on uurimismeetodina kasutatud korrupsiooni ja riigi julgeolekuohtu puudutava teoreetilise erialakirjanduse, põhiseaduslike institutsioonide poolt riigi osalusega äriühingute tegevuse kohta esitatud aruannete, korrupsioonikaasuste ja seadustekstide kvalitatiivset analüüsi. Lisaks on julgeolekuohtu tuvastamiseks ja näitlikustamiseks kasutatud võrdlemise meetodit. Võrdlusmeetodit kasutatakse „riigi julgeolekule ohtliku korrupsiooni” erinevuste väljatoomiseks. Võrdlemismeetodit on kasutatud ka Eestis, Soomes ja Rootsis riigi tegevuse võrdlemiseks; selleks, kuidas hinnatakse riigi julgeolekuohte ja millistest eesmärkidest lähtuvalt kasutatakse riigi osalusega äriühinguid; millistes eluvaldkondades tegutseb riik äriühingutes osaledes. Võrreldud on ka Eesti, Soome ja Rootsi politsei ja julgeolekuteenistuse rolli korrupsiooni ja julgeolekuohtu tõrjumisel.

Magistritöö koosneb neljast peatükist. Esimeses peatükis analüüsitakse põhimõistete „korrupsioon” ja „riigi julgeolek” käsitlusi. Samuti seda, kuidas sõnastatakse korrupsiooni ja riigi julgeoleku mõisteid teoreetilises kirjanduses, riiklikes prognoosides, analüüsides, aruannetes ja seadustes.

Teises peatükis on analüüsitud antud teema kolmandat põhimõistet, riigi osalusega äriühingu juriidilist määratlust. Võrreldakse tavalise äriühingu ja riigiosalusega äriühingu erinevusi; äriühingute eesmärgi ja riigiosaluse põhjendusi. Analüüsitakse riigi osalusega äriühingu rolli riigi majanduses ja riigi üldises toimimises. Võrdluseks on toodud Soome ja Rootsi riigiosalus äriühingutes ja nende äriühingute eesmärgid.

Kolmandas peatükis analüüsitakse erinevaid korrupsiooniriske riigi osalusega äriühingu juhtide tegevuses. Peatükk analüüsib korrupsiooniohte, mis on seotud äriühingutesse

paigutatud riiklike ja rahvusvaheliste finantsvahenditega, riigihangetega ja äriühingute tehtavate väljamaksetega. See puudutab eelkõige riigi majanduslikku stabiilsust, äriühingute toimepidevust ja usaldusväarsust. Samuti analüüsitakse, mis äri valdkonnad on riigi jaoks strateegiliselt olulisemad ja millised on nende valdkondades varitsevad julgeolekuohud. Kolmas peatükk baseerub ministeeriumide aruannetel, Riigikontrolli aruannetel ja äriühingute enda statistika ja aruannete analüüsil. Alusdokumentideks on Riigikontrolli aruanded: „Juhatuse liikmete tasustamine riigi osalusega äriühingutes (2004), „Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes (2007) ning „Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus (2013). Lisaks on kasutatud Riigikontrolli 2007.–2013. aasta koondaruandeid riigivara säilimise ja majandamise kohta, Rahandusministeeriumi koondaruandeid riigi osalusega äriühingute kohta ning riigiosalusega äriühingute tegevust puudutavaid õiguskantsleri aruandeid.

Neljas peatükk analüüsib, millised on Kaitsepolitseiameti seadustest tulenevad õigused ja kohustused riiklikule julgeolekule ohtliku korrupsiooni tõrjumisel kriminaalmenetluse ja julgeolekuasutustes võimaldatud teabehanke piires. Analüüs põhineb õigusaktidel ja kaasustel. Võrdluseks on toodud Soome ja Rootsi julgeoleku asutuste SUPO ja SÄPO ülesanded.

Seaduse rakendaja ja õigusemõistja saab üksnes kontrollida, kas korruptsiooni paragrahvi kohaldamisel on kõiki huvisid ja asjaolusid ratsionaalselt ning seadusest lähtuvalt kaalutud.

Korruptsiooni kitsam juriidiline käsitlus või tuum on altkäemaksu võtmine, ametiisikute äraostetavus, moraalne laostumine.⁸ Korruptsioon on taunitav tegevus, kuna seab kahtluse alla nii ühiskonna kõlbelisuse kui riigi legitiimsuse, põhjustades materiaalsed ja moraalsed kahju elanikkonna enamusele.

Korruptsioon on ohuks ühiskonna stabiilsusele ja julgeolekule, õhnestades demokraatlikke institutsioone ja väärtusi, põhjustades inimeste ebavõrdset kohtlemist, kahjustades konkurentsi ja seades takistusi majandusarengule.⁹ Korruptsioon kui nähtus vähendab inimeste võrdseid võimalusi mõjutada kollektiivset otsustamist ühistes huvides, nende võrdsust avalike institutsioonide ees ja avaliku tegevuse efektiivsust. Korruptsioon aitab kaasa poliitilise ja institutsionaalse süsteemi legitiimsuse vähenemisele.

Korruptsiooni sõnastamisel tuleb arvestada, et selle tegeliku esinemistaseme ja ulatuse tuvastamine on keeruline, kuna see on latentne nähtus, kus seotud osapooled tegutsevad varjatult isikliku kasu saamise eesmärgil.¹⁰

Sotsioloogiliselt mõõdetakse korruptsiooni inimeste taju või isikliku kokkupuute kaudu, tuvastades tunnetuslik või tajutav tase erinevates sihtgruppides. See on üks levinumaid võimalusi korruptsioonitaseme mõõtmiseks. Samas peab arvestama asjaoluga, et sihtgruppi kuuluvate inimeste arusaam korruptsioonist ei pruugi olla ühene. Korruptsioon ei ole ajaliselt ja ruumiliselt samane mõiste. Korruptsioon on sageli seotud kultuuriliste ja institutsionaalsete teguritega. Korruptsioonitaset eri riikides mõõdetakse Transparency Internationali korruptsioonitajumise indeksiga. 2013. aastal on Eesti indeks 68 ja see annab meile avaldatud andmete järgi maailma riikide seas 28. koha.¹¹

Lisaks sellele saab korruptsiooni taset hinnata:

- Kohtu- ja uurimisasutuste statistika kaudu. Võrreldakse kohtu- ja uurimisasutuste statistikat aastate või riikide lõikes. Plussiks on objektiivne info konkreetsete

⁸ Erelt (2013), lk 385.

⁹ ÜRO korruptsioonivastane konventsioon. RT II 2010, 4, 10

¹⁰ R. Karklins. (2002). Typology of post-communist corruption. Problems of Post-communism.

¹¹ Transparency International, Korruptsioonitajumise indeks 2013. Transparency International on avalikes huvides tegutsev rahvusvaheline mittetulundusühing, mille eesmärk on korruptsiooni vastu võitlemine ning läbipaistvuse suurendamine ühiskonnas.

arvandmete näol, ent miinuseks see, et sellised andmed pole sageli kättesaadavad. Pealegi võivad numbrid viidata hoopis kohtutegevuse efektiivsusele vms, mitte korrupsiooni tasemele.

- Küsitluste kaudu. Korrupsiooni puhul on levinumad kirjalikud suure valimiga uuringud, kuna nende abil on võimalik saada teavet suurema hulga inimeste käest. Ent miinuseks on see, et taolised uuringud jäävad pealisekaudsemaks, võrreldes väiksema valimiga tehtud süvaintervjuudega.

Korrupsiooni mõju uurimise ja statistika puhul peab veel arvestama asjaolu, et korrupsiooni mõistmine ja tajumine erineb iseseisvunud, endiste Nõukogude Liidu vabariikide ja nn vana Euroopa riikide vahel, kellega me ennast tihti võrdleme. Sellega kaasneb erinev suhtumine korrupsiooni, poliitilisse korrupsiooni ja korrumpeerunud ametnikesse. See on oluline aspekt, arvestades Eesti riigi tänaseid julgeolekuriske, võrreldes muu Euroopaga. Korrupsiooni sisuline tähendus erinevates kohtades ja erinevatele inimestele on erinev:¹²

- Poliitiline korrupsioon on fakt või elustiil. Poliitiline korrupsioon on erinev ja suurem probleem vabanenud endistes NSVLi riikides.
- Kõik korrupsiooni teod ei ole riigi julgeoleku seisukohalt sama kaaluga ja seega tuleb siin vahet teha; kommikarp arstile vs. altkäemaks ministrile või üks korrupsioonitegu vs. väljakujunenud korrumpeerunud struktuur.
- Korrupsiooni ei ole võimalik lõplikult ära kaotada, selle taset saab vaid kontrolli all hoida. Tähtis on eelnevalt mainitud korrupsiooni tajumine ja levinud seisukoht „ah, need riigiametnikud on ju kõik korrumpeerunud”.
- Nõukogude Liidu ajal oli riigi tagant varastamine aktsepteeritav. Riik oli ainuke töödaja ja erasektor puudus. Täna ei pea seda aktsepteerima, vaid arvestama. Anda altkäemaksu, leida otsetee, see on suhteliselt tüüpiline tavalisele Venemaa kodanikule ka täna, kusjuures enamik neist on täiesti veendunud, et tegutsevad kehtivate sotsiaalmajanduslike reeglite järgi.¹³
- Riigiametnik on Venemaa traditsioonides riigi teenistuses ja rahva valitseja, ent enamikes Euroopa riikides on ametnik rahva teenistuses.¹⁴

¹² J. Gerring, S. C. Tracker. (2010). Political Institution and Corruption, Role of Unitarism and Parliamentarism. – M. Johnson (ed.), Public sector corruption vol. 3: Causes and consequences. London: SAGE, p. 155. läbivalt artikli pealkiri väikeste tähtedega, kogumik suurtega.

¹³ E. Pavlova. (2014). Fight against Corruption in Russian and European Discourse „Irreconcilable Differences”. Tartu Ülikool, lk 2–4.

¹⁴ D. D. Porta. (1997). Democracy and Corruption in Europe. London: Pinter, lk. 118–131.

- Inimesed reageerivad vihaselt riigimeeste korrupsioonijuhtumitele, samas on ise tihti korruptiivsete tehingute osapoolteks. Tajutakse erinevalt: „minu tegu ei kahjusta kedagi” või „mina võtsin/ andsin ainult natukene”. Isik on samaaegselt nii ohver kui osaline. Tolerantselt suhtutakse korrupsiooni väikestes äritehingutes n-ö tänava tasemel ning mõistetakse hukka poliitikute ja kõrge riigiameti esindajate tasemel.¹⁵

Korrupsiooni riiklikes äriühingutes puudutab eelkõige mõistet kõrgetasemeline korrupsioon. „kuna tegu on kõrgel tasemel olevate, strateegiliste otsuseid langetavate juhatuse ja eelkõige nõukogu liikmetega. Juhatuse ja nõukogu liikmete otsustada on, milliseid otsuseid äriühingus langetatakse ja millise kursi võtab ettevõtte oma tegevuses. Äriühingu nõukogu puhul on määravaks nõukogu kontrollifunktsioon, mis võib jääda nõukogu liikme või liikmete korrumpeerumisel osaliselt või täielikult tegemata. Otsused tehakse tagatubades ja nõukogu kontroll on formaalne.

Riiklike äriühingute juhatuse ja nõukogu kohtade määramisel ei tohiks saada määravaks lojaalsus parteile või poliitilisele ringkonnale, vaid lojaalses riigile üldisemas mõttes. Riigi poolt juhatusse ja nõukogudesse määratud isikud peavad lähtuma eelkõige riigi huvidest laiemalt. Lisaks sellele on avalikkus ja paljud poliitilised ringkonnad toonud välja, et isikud, kes on äriühingute nõukogudesse määratud, peaksid suutma langetada ka ärilisi juhtimisotsuseid ja peaksid olema seeläbi pigem ärimehed kui poliitikud.

Majandusliku probleemina tähendab korrupsioon riigi majanduse pidurdumist või seiskumist korruptiivse tegevuse ulatuse tõttu. Et korrupsioon omaks riigile või ühiskonnale sellist mõju, peab korrupsioon muidugi evima suurt sotsiaal-majanduslikku ulatust.

Franz Josef Radermacher on kirjutanud: „Tänapäeva üleilmastunud majanduses on kõige olulisem see, et turuosaliste tegutsemistingimused peavad sobima jätkusuutlikkusega.”¹⁶ Üldiste huvide haavamine tuleb bumerangina altkäemaksu andjate ja võtjate erahuvide tasandile tagasi ning pärsib ka nende homseid võimalusi riigi tasandil.

Riigiosalusega äriühingute seisukohalt on korrupsiooni tulemused äriühingute toimepidevuse võimalik langus. Tooteid ja teenuseid ostetakse sisse kallimalt, seeläbi muutuvad teenused, nt

¹⁵ J. Ch. Andvig, O.-H. Fjeldstad, I. Amundsen. (2000). Research on Corruption: A policy oriented survey, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI).

¹⁶ F. J. Radermacher (2005). Tasakaal või häving: ökosotsiaalne turumajandus kui üleilmse jätkusuutliku arengu võti. Tallinn: Eesti Entsüklopeedia Kirjastus, lk 14–18.

elekter, transport, infrastruktuuri ehitus jmt, riigile ja seeläbi üksikisikule kallimaks. Kallinemine toimub, kuna lepingud ei ole sõlmitud lähtuvalt ettevõtte suurematest eesmärkidest s.o riigi parimatest huvidest. Majanduslikku kasu saavad piiratud ringi ärimehed ja poliitikud (võimalikud altkäemaksu andjad ja võtjad), mitte riik.

Laiemas mõttes muutub selline tegevus aga riigi julgeolekule ohtlikuks, kuna riigi julgeoleku seisukohalt ei ole võimalik hinnata, kelle huvides riiklike äriühingute juhid töötavad. Lisaks sellele võidakse riigi üldisemast plaanist kõrvale kaldudes sattuda korruptiivse tegevuse tõttu majanduslikesse ja energeetilistesse sõltuvustesse, mis on ohuks riigi julgeolekule, ja tekitades riigile niiviisi majanduslikku kahju. Lisaks sellele kahjustub riigi kui tõsiseltvõetava partneri maine.

Riigi- ja haldusõiguslikust aspektist avaldub korruptsioon põhi-, institutsiooni- ja mikrotasandi legitiimsuse vähenemisena, s.o inimeste usaldamatusena seaduste, avalike institutsioonide ja ametnike suhtes. Viimane on eriti aktuaalne, kuna seda võimendab nõukogude aja jäänukina rahva õigusteadvusesse kinnistunud kahtlev-hiiliv suhtumine seaduste ja haldusaktide täitmisesse ehk õigusnihilism. Õnneks puudub sellel hävitav sotsiaal-majanduslik ulatus.¹⁷

1.2. Riigi julgeolek

Julgeoleku tagamise eesmärk on kogu ajaloo vältel olnud riikide püsimise ja nende valitsejate võimu säilitamine. Modernse rahvusriigi tekkega asendus valitseja võim kui kaitse eesmärk demokraatlikult moodustatud legitiimsuse kaitsega. Inimõiguste tunnustamisel tõusis julgeoleku tagamise eesmärgiks indiviidi kaitse, mis konfliktolukorras avaldub eeskätt tsiviilelanikkonna kaitsena. Traditsiooniliselt või klassikaliselt jaguneb julgeolek riigi ja indiviidi julgeolekuks.

Riigi julgeolek on ühishüve kaitsev ning on põhjendatud avaliku huviga. Avalik huvi on ühiskonna kui terviku huvi, mis põhjendab otsustustes eelistusi, millega tagatakse üldised hüved või välditakse nendele tekkida võivat kahju. Avaliku huvi seisukohast on olulised

¹⁷ S. Põllumäe. (2001). Anti-Corruption Strategies for Transition Economies: Common Problems, Common Solutions. – *Juridica International*, VI, lk 432–433.

ühishüvised ehk sellised hüved, mida ei kasutata eratarbimiseks, vaid mis on kõigile kättesaadavad, nagu keskkond, turvalisus jne.¹⁸

Kuni Teise maailmasõja lõpuni on peetud julgeolekut eelkõige militaarterminiks. Väidetavalt andis esimese tõuke, mõistmaks julgeolekut militaarvaldkonnast laiemalt 1968. aastal loodud mõttekoda Rooma Klubi, mille väljaannetes analüüsiti „maailma probleemsust” – vaesus, keskkond, linnastumine, tööpuuduse probleemid, noorte võõrandumine riigist, traditsioonilistest väärtustest loobumine, inflatsioon ja majanduskriisid.¹⁹

Sõna julgeolek (ingl k *security*, sks k *die Sicherheit*, lad k *sine cura*) tähendab tõlkes „ilma mureta”. Üldjuhul seostatakse julgeolekut riigiga, kus inividid ja grupid saavad ennast tunda turvaliselt.

Klassikalises tähenduses tähistab julgeolek vabadust hirmust, teatavat muretuse ja rahu seisundit, lad k *securus*. Märksõnaks on siin riigid, kelle kui moodsa maailma suveräänsuse kesksete kandjate vaatepunktist ongi traditsiooniliselt julgeolekupoliitikat käsitletud²⁰.

Kuigi julgeolekut käsitlevad uuringud on enamjaolt militaarse alatooniga, on nendesse alati kaasatud majandusanalüütikuid, sotsiolooge ja psühholooge.

Külma sõja aegses poliitikas toimus pigem sõjaohu heidutus ning lähtuti Nõukogude Liidu pidevast soovist laieneda. Samas jäid analüüsimate riikide käitumist mõjutavad organisatsioonilised, psühholoogilised ja sisepoliitilised tegurid. Sellises olukorras muutub riigi julgeoleku analüüsimine mõttetuks, kuna riigisisised protsessid võivad selle riigi hävitada ja oht hävinguks ei pea ilmtingimata tulema väljastpoolt, teise riigi näol.

Pärast „raudse eesriide” langemist 1990. aastatel hakati julgeolekutemaatika puhul pöörama rohkem tähelepanu varasemalt vähem oluliselt tajutud „pehmetele” ohtudele etnilistes konfliktidest organiseeritud kuritegevuse, illegaalse immigratsiooni, sotsiaalmajandusliku arengupeatuse, inimõiguste rikkumise, korrupsiooni, demokraatia vajakajäämiste, mittetoimivate riigistruktuuride ja keskkonnaprobleemide julgeolekuliste järelmiteni.

¹⁸ A. Rammo. (2014). Mis on avalik huvi? – Hea Kodanik, nr 1, lk 8–9.

¹⁹ T. Pohl. (2007). Julgeoleku – kontseptuaalsed probleemid. Tallinn: Sisekaitseakadeemia toimetised, nr 6, lk 9.

²⁰ M. Mälksoo. (2009). Akadeemilised julgeoleku-uuringud sõja ja rahu vahel. – Akadeemia, nr 9, lk 1768–1781.

Barry Buzan jagas julgeolekule lähenemised kolme koolkonda²¹:

- Traditsiooniline koolkond
- Kriitiline koolkond
- Kopenhaageni koolkond

Traditsiooniline koolkonna puhul oli tegemist kitsalt riigiaparaadile ja militaar teemadele keskenduva analüüsiga. Mida tavaliselt tegid mitte akadeemilised ringkonnad vaid pigem sõjaväelased.

Kriitiline koolkond – kritiseeris liiga riigikeskset lähenemist julgeolekule ja tõi välja laiemat inimjulgeolekule põhineva kontseptsiooni, mille kohaselt riikide julgeolek ei saa olla eesmärk omaette vaid pigem vahendiks inimjulgeolekule.

Julgeolekut nähti üha enam teatud ajalis-ruumilises kontekstis loodud sotsiaalse tegevuse tulemusena, tunnistades selle dünaamilisust, järgalt fikseerimatut ja seega sisuliselt muudetavat olemust. Veenduti, et julgeolekule ei saa läheneda kui staatilisele nähtusele, mis on tema tõlgenduskeskkonnast äralõigatud. Julgeolekut nähti pigem sotsiaalse suhte ja protsessina, sotsiaalselt loodud ja sõnastatud kontseptsioonina, mille tähendus määratakse konkreetse kontekstis. Seega muutus julgeolek sotsiaalseks kategooriaks. Julgeoleku-uurijate tähelepanu suunati nüüd julgeoleku sotsiaalselt määratletud sisule, julgeolekuohtude diskursiivsele konstrueerimisele ja julgeoleku seoseile kollektiivse identiteedi ja mäletamistraditsioonidega.

Et kollektiivselt tajutud ebaturvalisust ja ohte tõlgendati kultuuriliselt ja sotsiaalselt „toodetuna”, hakkasid analüütikud pöörama varasemast rohkem tähelepanu laiemale kultuurilisele kontekstile julgeoleku mõtestamisel ja julgeolekuprobleemide kujunemisloos.

Julgeoleku uuringute Kopenhaageni koolkonna teeneks võib pidada julgeolekumõiste avardamist pärast külma sõja lõppu. Nemad olid esimesed, kes mõtestasid julgeoleku kui diskursiivse protsessi, mitte objektiivse seisundi.²²

Kopenhaageni koolkonna teooria aluseks on ka julgeoleku käsitlemine kõneaktina. Ohud ja julgeolek ei ole selle lähenemise järgi objektiivselt hinnatavad tõsiasjad, vaid ohtude intensiivsus ning problemaatilisus määratletakse neid just julgeolekuprobleemidena

²¹ B. Buzan. (1997). Rethinking Security after the Cold War. – Cooperation and Conflict, No 49 (1), lk. 32.; F. Tassinari. (2003). The Baltic Sea Region in the European Union: reflections on identity, soft security and marginality. Berlin, lk 30.

²² S. Smith. (2005) The contested concept of security. – K. Booth (ed.). Critical Security Studies and World Politics. Boulder, Colorado; London: Lynne Rienner Publishers, lk 27–62.

käsitledes. Teisisõnu: sõnastades mingi küsimuse julgeolekuküsimusena, „kutsutaksegi” see julgeolekuprobleemina ellu. Julgeolek on niisiis enesele viitav diskursiivne praktika, mis saab sotsiaalselt tähenduslikuks alles julgeolekustamise poliitilises protsessis. Sellega viiakse need küsimused julgeolekustamise protsessis normaalse poliitika raamidest välja. Millegi kujutamine eksistentsiaalse ohuna võimaldab ühtlasi õigustada erakorralisi poliitikameetmeid, nt salastada mõned otsustusprotsessid või piirata liberaaldemokraatlikus tavaolukorras kehtivaid kodanikuõigusi ja -vabadusi.

Julgeolekustamise protsessi lahkamine on seega sisult julgeoleku mõiste jõupoliitilise kasutuse analüüs: vaadeldakse, kes ikka lõpuks ütleb, mis on ohtlik, ehk kes julgeolekustab); kelle jaoks „ohtlik” on ohtlik; ja millistel tingimustel saadab julgeolekustamist edu ehk tagatakse avalikkuse toetus teatud teemade käsitlemisel julgeolekuteemadena.

Pariisis Poliitikauuringute Instituudist võrsunud sotsioloogiline julgeolekukäsitlus keskendub just julgeolekus tegutsevate professionaalide sotsiaalse tegevuse ja tehnoloogiate analüüsile. Didier Bigo kui selle koolkonna eestvedaja toonitab, et „julgeolekupraktikud” – sõjaväelased, politseinikud, immigratsiooniametnikud jt – ei tegele pelgalt julgeolekuprobleemide lahendamise ja menetlemisega, vaid osalevad aktiivselt julgeolekuprobleemide määratlemises julgeolekuprobleemidena.²³ Prantsuse ühiskonnateoorias, Michel Foucault’ ja Pierre Bourdieu töödes viidatakse, et professionaalsed julgeolekuvõrgustikud püüavad monopoliseerida „oma tõde” ohtude ja riskide piiritlemise osas, pannes nii oma teadmiste kaudu maksma oma võimu.²⁴

Koolkonna analüütilises uurimuses pööratakse erilist tähelepanu selles, et julgeoleku tagamise ja vabaduste piiramise vahel on olemuslik konflikt.²⁵ Mitte ühegi subjekti vabadus ei ole piiritu, vaid põrkub varem või hiljem kellegi teise vabadusega. See ongi ühiskondliku kokkuleppe sisu, millega pannakse paika vabaduste ulatuse piirid. Tegemist pole seega mitte olemusliku konfliktiga, vaid vajadusega leida julgeoleku tagamise ja vabaduste piiramise vaheline tasakaalupunkt.

²³ D. Bigo. (2000). When two become one: Internal and external securitisations in Europe. – M. Kelstrup, M. C. Williams (eds.). *International Relations Theory and the Politics of European Integration Power, Security and Community*. London: Routledge, lk. 171–205.

²⁴ D. Bigo. (2006). Globalized (in) Security: The field and the banopticon – D. Bigo, A. Tsoukala (eds.). *Illiberal Practices in Liberal Regimes*. Paris: L’Harmattan, p. 5–49.

²⁵ Smith (2005), lk 27–62.

Julgeoleku mõistet on aja jooksul laiendatud nii vertikaalselt kui ka horisontaalselt. Vertikaalselt riigist kõrgemale, rääkides Euroopa või maailma julgeolekust, samuti on mindud riigitasandilt vertikaalselt alla, üksikisiku julgeolekut ohustavate küsimusteni. Korruptsiooni toomine riigi julgeolekut ohustavate nähtuste nimekirja on horisontaalne laienemine, militaarsetelt ohtudelt edasi. Tänapäevane käsitlus hõlmab julgeoleku sõjalise mõõtme kõrval ka selle poliitilisi, majanduslikke, sotsiaalseid, keskkonna ning virtuaalseid ilminguid.²⁶

„Riigi julgeolek” on sõnastamata ja defineerimata termin. Üldjuhul mõistetakse selle all riigi kaitsmist välisriikidest tuleneva, peamiselt sõjalise ohu eest. Need ohud võivad pidevalt muutuda ja seetõttu ei olegi mõistlik neid riigi tasandil üheselt defineerida. Laiemalt võiks riigi julgeolekuohtu defineerida kui „julgeolekumured, mis on valitsuse seisukohalt riigi säilimiseks ja arenguks olulised”. Kui riiki on rünnatud või rünnakut võib oodata, keskenduvad tema julgeolekumured kas sissetungi tõrjumisele või ärahoidmisele ning sellele, kuidas end edaspidi tekkida võivate samasuguste olukordade eest kindlustada. Vähem ohtlikul ajal võib olla kõrvaltvaatajale üsna selgusetu, missugused välisriigid ja sündmused või asjaolud riiklikku julgeolekut ähvardavad ja seetõttu riigi luureasutuste tähelepanu nõuavad.²⁷ Sellised mured võivadki olla näiteks lokkav korruptsioon, kuritegelike gruppide imbumine poliitikasse ja riigi struktuuridesse, kriitiliste infrastruktuuride toimepidevus, terrorism jne.

Nii võib Eesti enda ja teiste riikide olukordadest õppida: Eesti olukord aastatel 1939–1941, Venemaa kallaletung Gruusiale 2008. aastal ja Venemaa kallaletung Ukrainale 2014. aastal. Välisriigi agressioon ei alanud tavaliselt sõjalise rünnakuga, ent selle muutis efektiivseks riigi sisemise olukorra eelnev destabiliseerimine. Selliste võtete hulka kuulub ka imbumine välisriigi riigisüsteemi, sageli korrumppeerunud riigiametnikena. Välisriigi agressorile on oluline vaid see, et korrumppeerunud riigiametnik teeks õigel hetkel või jätaks tegemata vajalikud otsused, mis viiksid riigi kas täielikult või osaliselt kriisi ning seeläbi nõrgestaks tema vastupanuvõimet sõjalisele rünnakule. Sellise korruptsiooni puhul võime rääkida ka „hääletust alistumisest”, mis võib tähendada seda, et äraostetavaks muudetakse autokraat, kellel on piiramatu võim riigis, otsustamaks riigi saatuse üle. Probleemi teeb keeruliseks asjaolu, et riiklikke julgeolekuhuvet ega ka ohte ei saa käsitleda eraldi sellest, mis tüüpi on riigi valitsus ja milline ideoloogiline suundumus. Riigi reaalpoliitika pooldajad väidaksid, et riigi huvid määratakse rahvusvahelise süsteemi objektiivsete faktoritega, mida mõjutavad riigi ideoloogilised vaated ja laiema poliitiline kultuur ning see, kuidas valitsus neid tegureid

²⁶ *Ibid.*, lk. 27–62.

²⁷ L. K. Johnson. (1993). *Smart Intelligence*. – *Foreign Policy*, nr 89, lk. 60–61.

tajub. Näiteks võib režiimi ideoloogiline iseloom määrata, kas üht või teist konkreetset välisriiki peetakse ohtlikuks. Riigi *status quo*'d pooldavad ja opositsioonilised jõud on tavaliselt erineval seisukohal selles, mis riiklikku julgeolekut ohustab.²⁸

See, kuidas riik riigisiseseid ohte riiklikule julgeolekule defineerib, sõltub paljuski sellest, mis tüüpi valitsusega on tegu – kas võimul on liberaalid või konservatiivid.

Riiklik julgeolek peab silmas demokraatliku põhikorra kaitset kui niisugust. Demokraatliku põhikorraga riigi komponendid: Riigi idee (natsionalism), riigi füüsilised alused (territoorium, ressursid ja tehnoloogia) ning riigi institutsionaalne väljund (administratiivne ja poliitiline süsteem). Igale komponendile on võimalik fikseerida ohud ja ohtude kaudu jõuame julgeolekuni. Riigi sise- ja välispoliitika on tihedalt seotud mõisted ja nende absoluutne eristamine teineteisest on võimatu.

Riigi julgeolek tähendab riigi iseseisvuse, territoriaalse terviklikkuse ja põhiseadusliku korra püsimist ja kaitstust. Riigi julgeolek koosneb omakorda:²⁹

1. Välisjulgeolekust, mis hõlmab välis-, kaitse- ja välismajanduspoliitika. Keskne probleem on riigi püsimine. On vajalik, et vältida riigi seisukohast eksistentsiaalseid ohte. Need on ohud, mis ähvardavad riigi konstitutsioonilisi printsiipe: riigi suveräänsus, territoorium jne. Ohud tulevad riigile väljastpoolt s.o teiste riikide poolt. Väikeriigid on alati võlgnenud oma vabaduse, kas jõudude tasakaalu süsteemile, tema huve kaitsva suurriigi ülemvõimule või oma vähesele atraktiivsusele imperialistlikel püüdlustel³⁰. Välisjulgeoleku tagamine lasub eeskätt riigi relvajõududel. Poliitiliseks meetmeks on „sõjaseisukord”.
2. Sisejulgeolekust, mis on elanikkonna materiaalse heaolu tagamine, sotsiaalsete õiguste kaitse, avalike suhete korraldamine. Juhtivat rolli omavad riigi õiguskaitseorganid, muuhulgas kuritegevuse ohjeldamisel. Ohud lähtuvad riigi elanikkonnast. Sisejulgeoleku alla kuuluvad need ohuvaldkonnad, millel on esmajoones siseriiklik mõju.
3. Asümmeetrilistest julgeolekuohtudest, mis ühendavad endas nii välis- kui sisejulgeoleku probleeme.

²⁸ A. N. Shulsky, G. J. Schmitt. (2013). Varjatud sõda: sissevaade luureteenistuse maailma. Tallinn: Eesti Ajalehed, lk 28.

²⁹ M. Nutt. (2012). Tänapäeva julgeoleku uued trendid. – M. Helme (toim). Konservatiivne välis- ja julgeolekupoliitika. Tallinn: Pro Patria Koolituskeskus, lk 12–16.

³⁰ H. J. Morgenthau. (1973). Politics among nations. New York, lk 176.

4. Kollektiivsest (rahvusvahelisest) julgeolekust, mis sai alguse Westfaali rahuga 1648. aastal.
5. Globaliseerumisest ja asümmeetrilistest julgeolekuohtudest, mis on tekitanud kollektiivses julgeolekus täiesti uue olukorra, mis võib olla suurimaks rahvusvahelise julgeoleku väljakutseks pärast Westfaali rahu.

Indiviidi julgeolek tähendab inimese või inimeste rühma julgeolekut elu, vabaduse, laiemalt kõiki inimõigusi ohustavate tegurite suhtes. Individuaalset julgeolekut võivad ohustada järgmised tegurid:

1. Riigivõim, eeskätt mittedemokraatlikes riikides, aga ka anarhia olukorras, kui toimub võimuvõitlus ja riigivõim ei suuda õiguskorda tagada, vaid teostab oma võimu vägivalla abil.
2. Ametnike omavoli, korrupsioon, karistamatus.
3. Konkureerivate jõukude tegevus (paramilitaarsed üksused, geriljad, maffia, organiseeritud kuritegelikud jõugud jms).
4. Terrorism.
5. Välisriigi tegevus – agressioon, okupatsioon, etniline puhastus jms.

Tänapäeva maailma julgeolekukeskkonnas ei saa julgeolekuprobleeme jagada enam traditsiooniliselt või klassikaliselt. Riigi ja indiviidi julgeolekut ei saa eristada, kuna need sõltuvad peaaegu täielikult teineteisest, eriti demokraatlikes riikides.

Välis- ja sisejulgeolekul ei ole enam põhimõtteliselt vahet. Kas terroriakt, küberrünnakud, korrumppeerumine ja infosõda korraldatakse riigi sees või sellest väljaspool. Eesti Siseministerium on sisejulgeoleku arengukavas viidanud, et märgatav oht Eesti õigusriigi toimimisele ja seeläbi julgeolekule on rahvusvaheliselt tegutseva organiseeritud kuritegevuse võimalik mõjuvõimu kasv ühiskonnas, sellega kaasnev korrupsioon ning imbumine poliitikasse, riigiametitesse ja majandusse.³¹

Asümmeetrilise julgeolekuohu väljendus on ka rindejoone kadumine välis- ja sisevaenlase vahel. Riigi julgeolekut ohustab samavõrd nn viies kolonn, ulatuslik korrupsioon, korrumppeerunud ametnikud. Mõnikord on lihtsam vahetada valitsus vaenulikule riigile

³¹ „Sisejulgeoleku arengukava aastateks 2009–2013” koostamise ettepanek Vabariigi Valitsusele. VV 1.02.2007. a korraldus nr 53, lk 4.

meelepärase vastu sisevaenlast kasutades, ametnikke ära ostes ja mõjutustegevuse abil, kui riiki sõjaliselt vallutada.

Siinkohal on asjakohane tuua näide sellest, kuidas juba 2500 aastat tagasi Hiina sõjateoreetik ja väejuht Sun Zi teadis, kuidas mõjutustegevuse ja manipulatsiooniga luuakse ohud riigi julgeolekule ning võimalusel võetakse riigid relvakonfliktita: „Kaasake vaenlase silmapaistvaid riigitegelasi kuritegelikku tegevusse, kahjustage vaenlaste juhtide prestiiži ja laske neil rahva silmis paista kahjulikus valguses, olge helled ettepanekutega ja kingitustega informatsiooni ja kaasosaliste ostmisel, ärge hoidke kokku raha ega lubadustega, kuna need toovad suurepäraseid tulemusi”.³²

Tänapäeva meetodid ei erine eriti 2500 aasta tagustest ning nendeks on näiteks järgmised: riiki näidatakse ebaõnnestununa rahvusvahelistes organisatsioonides; kujundatakse rahvusvaheline arvamus, et konflikti korral on riik ise oma hädades süüdi ja tema abistamine on mõttetu; majandusraskuste võimendamine ja poliitilise rahulolematuse ära kasutamine; poliitikute veenmine mingite teise riigi huvides tehtavate sammude kasulikkuses riigile; ärimeeste mõjutamine soodsate tehingute ja lubadustega; riigiametnike ja mõjukate ärimeeste korrumpeerimine; altkäemaksud ja värbamine koostööle.³³

Selliseid tendentse võis näha nii Vene–Gruusia sõja eel kui ka sõja ajal. Samuti on samu meetodeid nähtavalt kasutatud 2014. aastal Ukraina–Venemaa konfliktis, aga ka sellele eelnenud ajal. Sarnaste ohtudega peab arvestama ka Eesti kui Venemaa poolt deklareeritavate huvide sfääri kuuluv naaberriik.

Dr Taras Kuzio, tunnustatud professor ja Ukraina poliitika ekspert, tõi juba 2012. aastal artiklis „Kakskümmend aastat iseseisvust: kümme ebakõla Ukrainas”³⁴ välja riiklikku iseseisvust ohustavad riskid:

1. Madal rahva usaldus riigi institutsioonide vastu. Suur ühiskondlik lõhe, riik ja eliit ning rahvas.
2. Poliitiline mõju monopoliseerimaks poliitiline ja majanduslik võim, et saavutada mõjukust ja isiklikku rikastumist.
3. Oht demokraatlikule riigikorraldusele. Presidendi autokraatsus.

³² Z. Sun, B. Sun. (2001). Sõja seadused. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, lk 125–127.

³³ Nutt (2012), lk 15–16.

³⁴ T. Kuzio. (2012). Twenty years as an independent state: Ukraine's ten logical Inconsistencies. – Communist and Post-Communist Studies, Vol. 45, Issue 3–4, lk 429–437.

4. Poliitiliste parteide madal kvaliteet ja vormitus.
5. Poliitilise tahte puudumine ja samade vigade kordamine.
6. Eliidi ahnuse domineerimine rahvusliku huvi ja julgeoleku ees. Erahuvides korrupsiooni domineerimine Lääne-Ukraina gaasi ja energiasektoris.
7. Näiline poliitika, tegeliku poliitika asemel. Kohalike kohustuste täitmata jätmine, mida saadab rahva madal usaldus.
8. Euroopa ja Atlandi Liidu poole liikumise imiteerimine, kuna näiline poliitika ei peegelda tegelikkust. Ukraina ei pinguta, et täita võetud rahvusvahelisi kohustusi.
9. Ida-Ukraina naiivsus Venemaa suhtes. Hoolimatus, kas demokraatia või autoritaarne kord, milliseid geopoliitilisi eesmärke valida.
10. Vene faktor: kas Venemaa on nõus aktsepteerima Ukraina suveräänsust ja territoriaalset terviklikkust. Ei Ida- ega ka Lääne-Ukraina ei suuda näidata enesekindlat poliitikat suhetes Venemaaga, kes ei aktsepteeri Ukraina geopoliitilisi püüdlusi.

Nagu on näha eeltoodud loetelust, seostub enamik punktidest korrupsiooniga. Ukraina pole selles suhtes eriline juhtum, vaid sarnaste ohtude spekter iseloomustab suuremal või vähemal määral kõiki post-ssotsialistlikke maid. Eesti on ühinenud ÜRO korrupsioonivastase konventsiooniga³⁵, milles rõhutatakse, et korrupsioon ohustab ühiskondlikku stabiilsust. Sama mõtet kannab endas ka dokument „Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused 2010”, milles rõhutatakse, et korrupsioon vähendab poliitilist, sotsiaalset ja majanduslikku stabiilsust, õhustab usaldust riigi ja demokraatlike väärtuste vastu ning ohustab riigi julgeolekut³⁶. Sellega on tegelikult antud riigis poliitilisel tasandil signaal, et korrupsioon on riikliku julgeoleku risk, mitte pelgalt ohtlik kuriteoliik, nt narkokuriteod.

Võrdluseks Eesti julgeoleku poliitika ja ohuproгноosile võib tuua muutused kaasajal Soome Vabariigi ja Rootsi Kuningriigi julgeolekupoliitikas. Tuleb mainida, et nii Soome kui ka Rootsi jagavad viimase Transparency Internationali korrupsioonitajumise indeksi kohaselt reitingus kolmandat kohta ja on väga madala korrupsioonitasemega riigid. Samas on neil sarnased korrupsioonist tulenevad julgeolekuohud, sest Soome ja Rootsi puhul on madalam eelkõige madala taseme ehk *petty corruption*. Kõrge taseme korrupsioon võib seisneda ühekordses aktis ja ainuüksi sellega avaldada mõju, on oluliselt varjatud ning tavaisikute seas otseselt vähe tajutav.

³⁵ÜRO korrupsioonivastase konventsiooniga ühinemise seadus. – RT II 2010, 4, 10.

³⁶Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused 2010. – RT I 2010, 22, 110.

Pärast Teist maailmasõda oli Soome Vabariigil suur osa riikliku julgeoleku küsimustest militaarset laadi. Soome lähenemist julgeolekuküsimustele mõjutas tugevasti Soome kogemused Talvesõja päevilt, kui nad olid sunnitud vaatamata Euroopa ja Skandinaavia riikide abilubadustele pidama sõda oma iseseisvuse eest üksinda. Iseseisvuse säilitamise nimel ja hiljem majandusliku kasu nimel hoidus Soome vastandumistest NSV Liidu ja sotsialismileeri riikidega. Alles 1990. aastatel hakkas Soomes esile kerkima uus kontseptsioon. Sõjalise riigikaitse erivajadusi tunnustati endiselt, kuid hakati mõistma ka seda, et on olemas terve hulk muid probleeme ja ohte, mis inimeste igapäevaelu mõttes on märksa asjakohasemad kui sõjaohud. Näiteks võib tuua piiriülesed ohud, nagu terrorism, organiseeritud kuritegevus, korrupsioon, inim- ja narkokaubandus, nakkushaigused, keskkonnaprobleemid, häired energiaga varustamisel ning sugugi mitte väheolulisena küberründed, mis kõik ohustavad või häirivad kodanike igapäevaelu, mistõttu nendega tuleb tegelda ja nende mõju leevendada. Sageli on sellised ülemaailmsed ohud mitmemõõtmelised (asümmeetrilised) ja omavahel ühendatud ning nendega tegelemiseks on vaja kasutada suurt hulka mitmesuguseid meetmeid.

Uut lähenemisviisi võis selgesti välja lugeda Soome valitsuse 2003. ja 2006. aasta resolutsioonidest ühiskonna toimimiseks hädavajalike funktsioonide tagamise kohta, samuti 2009. aasta Soome julgeoleku- ja kaitsepoliitika raportist „Riigikaitse valge raamat”, kus toodi välja Soome julgeoleku- ja kaitsepoliitika põhimõtted, eesmärgid ja rakenduskriteeriumid. Soome valitsuse 2010. aasta resolutsioon „Ühiskonna julgeoleku strateegia” ja 2012. aasta riigikaitse valge raamat käsitlevad uut kõikehõlmavat lähenemist veelgi põhjalikumalt. Seda täpsustati veelgi valitsuse 2012. aasta resolutsioonis kõikehõlmava julgeoleku kohta ning 2013. aasta resolutsioonis Soome küberjulgeoleku strateegia kohta. Soomes määratletakse kõikehõlmava julgeoleku kriitilise tähtsusega eesmäärke järgmiselt: „Soome välis-, julgeoleku- ja riigikaitsepoliitika olulisimad eesmärgid on rahvusliku suveräänsuse, territoriaalse terviklikkuse ja põhiväärtuste kaitsmine, elanikkonna julgeoleku ja heaolu parendamine ning ühiskonna jätkuva toimimise tagamine.” Kuigi otsesõnu pole korrupsiooni nimetatud, tuleb nende eesmärkide saavutamiseks hoida korrupsioonitase madalal. Kõikehõlmava julgeoleku põhimõtte alla koondatud meetmete eesmärk on tagada ühiskonna elutähtsate funktsioonide tagamine riigi- ja kohalike võimude, valitsusväliste organisatsioonide ja ärimaailma omavahelises koostöös. Eesmärk on tagada ühiskonna

elutähtsate funktsioonide julgeolek kõigis tingimustes ning peamine põhimõte on, et ühiskonna julgeolek sõltub normaalingimustes paika pandud asjakorraldusest.³⁷

Külma sõja ajal tugines Rootsi totaalkaitse põhimõttele, mille eesmärk oli kaitsta riiki relvastatud rünnaku eest. Selle põhimõtte sisu oli koondada kõigi asjakohaste valitsusasutuste tegevus relvajõudude toetuseks. 1990. aastate algul oli Rootsis endiselt suur hulk ametkondi, mille ülesanne oli koordineerida tsiviilkaitse, psühholoogilise kaitse, majandusliku sõltumatus ja elutähtsate teenuste tagamise tegevust. Rootsi ei tuginenud liitlastele ning sõltus omaenda ressursidest.

1990. aastate keskpaigast alates teadvustasid Rootsi vastavad ametkonnad, et külm sõda on läbi ning sõjaline oht on järk-järgult kadumas ning asendumas uut laadi ohtudega. Pärast Vene–Gruusia sõda asuti uuest üle vaatama julgeoleku olukorda ja tõdeti, et see on oluliselt muutunud. Rootsi majandus oli nüüd läbi põimunud ülejäänud maailma majandusega. Rootsi ei olnud enam energia, sidevõrkude, transpordi, tarbekaupade ja toiduainete mõttes majanduslikult iseseisev ja sõltumatu. Rootsi ei kontrolli nende ressursside voogu, mis tähendab ka seda, et varustuskindlust pole enam võimalik kavandada samamoodi kui varem. Erastamine tähendas seda, et oluline taristu, nagu sadamad, lennujaamad ning elektri- ja sidevõrgustikud ei kuulunud enam riigile ning oli märksa mitmekesisemas omandis kui varem. Drastiliselt oli kasvanud väliskapitali osakaal strateegiliselt tähtsate äriettevõtete omanike seas. Samal ajal tehnilise taristu ja infotehnoloogia areng oli tinginud üha suurema sõltuvuse töökindlast elektrivarustusest ja sidevõrkudest.

Rootsi reageeris kiiresti situatsioonile ja muutuvates tingimustes võeti 31. mail 2013. aastal parlamendi ja valitsuse ühiskomisjon kaitsepoliitika vallas vastu raport „Försvarsberedningen”.³⁸ Nimetatud raport räägib „kõikehõlmavast lähenemisest riigi julgeolekule”: „Julgeolek on laiem mõiste kui lihtsalt omaenda füüsilise territooriumi kaitsmine. Rootsi julgeolekupoliitika on osa kõigist ühiskonna käsutuses olevaist vahendeist, mida saab kasutada meie julgeolekut ähvardavate ohtude ja probleemide vastu.”³⁹

Ei ole kerge üheselt defineerida julgeolekuprioriteete ja toimimisala, kuna need muutuvad koos ühiskondliku arenguga. Julgeolek või selle ohustatus sõltuvad üha rohkem osaliste

³⁷ The Security Strategy for Society, Government Resolution. Soome Kaitseministeerium, 2011.

³⁸ Regeringskansliet Försvarsdepartementet, 2012.

³⁹ T. Jermalavi ius, P. Pernik, M. Hurt. (2014). Avar julgeolek ja riigikaitse: avaliku sektori ja ühiskonna kaasamise proovikivid. Tallinn: Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus.

vajadustest ja arusaamadest. Teatud küsimuste, nt korrupsioon, markeerimine julgeolekuprioriteedina viitab eelkõige küsimuse olulisusele ja aktuaalsusele ühiskondlike väärtuste säilitamisel ja legitimeerib erakorraliste meetmete kasutamist küsimuse lahendamisel. Muutunud ohtude tõttu on väärtused, mida kaitsta, lisaks riigi suveräänsusele ja territoriaalsele terviklikkusele väliste vägivaldsete ohtude vastu, pigem riigi demokraatia, indiviidide heaolu, inimõiguste ja õigusriigi jätkusuutlik areng. Sellest tulenevalt on vaja võidelda korrupsiooni vastu julgeoleku tagamiseks kasutatavate meetmetega. Julgeolekuohtude neutraliseerimise vahenditena keskendub uus lähenemine rohkem tsiviilvõimekuste arendamisele: korrupsiooni ohjamise siseriikliku sotsiaalmajandusliku stabiilsuse tagamise kaudu.⁴⁰

1.3. Riigi julgeolekule ohtlik korrupsioon

Eelnevatest peatükkidest lähtuvalt võib üheselt mõista, et korrupsiooni puhul võib olla tegemist muuhulgas ka riigi julgeolekut ohustava teguriga. Samas on kindlasti olemas korrupsioon, mis ei ohusta riigi julgeolekut ei lühemas ega pikemas perspektiivis.

Tihti tähistatakse neid kahte korrupsiooni liiki nii teoreetilises kirjanduses, analüüsis kui ka rahvusvahelistes õigusaktides ingliskeelsete terminitega *Grand corruption* ja *petty corruption*.

Grand corruption on tavaliselt kõrgetasemeline riigitasemel korrupsioon, millel on oluline mõju või oht poliitilisele, õiguslikule ja majanduslikule stabiilsusele. See on korrupsioon, mille tõttu kujuneb nii siseriiklikult kui välispartneritel riigist ja riigijuhtidest negatiivne stereotüüp. See on korrupsioon, mis nõrgestab oluliselt riigi majandust, sotsiaalset toimetulekut või tekitab keskkonnaohu. Neid põhjendusi võib ilmselt tuua veel. Sellisest nähtusest tekkiv julgeolekuoht riigile sõnastatakse aga igal konkreetsel juhul eraldi objektiivsete faktide pinnalt.

Petty corruption on korrupsioonijuhtum, millel puudub oluline mõju või oht ühiskonnale ja riigi toimimisele. Nagu näiteks kingitus oma tööd hästi teinud arstile või sugulase tööle võtmine.

⁴⁰ A. Kasekamp, T. Riim, V. Veebel. (2003). Eesti koht ja valikud Euroopa ühises kaitse- ja julgeolekupoliitikas. Uurimistöö. Eesti Välispoliitika instituut, Tartu, lk 9.

Kõrgema tasandi korruptsioon on ohtlikum, kuna see kahjustab ühiskonda rohkem ja seda on keerulisem tuvastada.⁴¹

Mille alusel peaks Eestis korruptsiooni kahe erineva liigi vahel vahet tegema? Millal on tegemist korruptsiooniga, mis on ohtlik riigi julgeolekule, ja millisel juhul on tegu tavakuritegevuse ühe liigiga? Üldjuhul on see riigi enda, objektiivsetel tõenditel põhinev subjektiivne otsus, mis realiseerub konkreetse kriminaalpoliitilise suunise kaudu ja mis järgib sealjuures rahvusvahelisi norme.

Tuleks rõhutada, et hetkel on Eestis kehtivate õigusnormide ja kriminaalpoliitiliste suuniste kaudu võimalik hinnata erinevust kahe korruptsiooniliigi vahel selliselt, et riigi julgeolekule ohtlikumad korruptsioonikuriteod ja teatud subjektide sooritatud korruptsioonikuriteod on antud seadusega Kaitsepolitsei pädevusse ennetamiseks ja menetlemiseks. See annab riigile täiendava võimaluse lisaks kriminaalmenetluslikele meetoditele tõrjuda korruptsioonist tulenevaid ohte julgeolekuasutuste käsutuses olevate meetmetega. Julgeolekuoht on Eesti kriminaalõiguses terminina ainult menetlusõiguslik ehk protsessi puudutav termin, st millisel juhul on õigus kasutada menetluses ettenähtud vahendeid. Materiaalõiguslikult, karistusseadustikus ja sanktsiooniõiguses, korruptsioonikuritegude paragrahvides julgeolekuohu loomine või selle põhjustamine eraldi raskendava asjaoluna kuriteo koosseisudes ei kajastu.

JAS § 6 lg 2² näeb ette, et Kaitsepolitsei ülesandeks on riigi julgeolekut ohustava korruptsiooni ärahoidmine ja tõkestamine ning selleks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine.⁴² Teokirjelduses on sõnastamata termin „julgeolekut ohustav korruptsioon”. Seadus annab üldised raamid ja iga konkreetse juhtumi sõnastav haldusorgan subjektiivselt vastavalt objektiivsetele faktidele.

Julgeolekule ohtliku korruptsiooni määratluse, millest saab juhinduda üldises plaanis leiame dokumendist „Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020”. Selles dokumendis öeldakse, et julgeolekut ohustav korruptsioon on korruptiivne tegu, mis ohustab välis-, sise- ja majandusjulgeolekut. Nendeks ohtudeks on muuhulgas suuremahuliste välisfinantseeringute ja riigihangete ning strateegiliste otsustega seotud korruptsioon infrastruktuuri-, energeetika-, transpordi-, IKT (info ja kommunikatsiooni tehnoloogia), kaitsetööstuse- ja meditsiini

⁴¹ Karklins (2002), lk. 27, 31.

⁴² Julgeolekuasutuste seadus § 6 lg 2². – RT I, 26.03.2013, 15.

sektoris.⁴³ Eesti riik on enda julgeoleku diskursuses seega praktiliselt juba läinud üle laiapõhjalisele riigi julgeoleku mõistele.

Subjektipõhine kirjeldus sisaldub Vabariigi valitsuse määruses „Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitsei ameti vaheline uurimisalluvus”, mille kohaselt kuuluvad Kaitsepolitsei ameti uurimisalluvusse Karistusseadustiku §-des 201, 217², 291¹, 293–299 ja 300¹ sätestatud kuritegude kohtueelsed menetlused, kui kuriteo on toime pannud:

- 1) Vabariigi President, Riigikogu liige, Vabariigi Valitsuse liige, riigikontrolör, õiguskantsler, kohtunik või prokurör;
- 2) valitsusasutuse, Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikontrolli, kohtu või selle struktuuriüksuse juht või muu juhtimisülesandeid täitev ametnik või töötaja;
- 3) Kaitseväge juhataja, väeliigi ülem, Kaitseväge struktuuriüksuse ülem, Kaitseliidu ülem või Kaitseliidu struktuuriüksuse juht või muu Kaitseväge ja Kaitseliidu juhtimisülesandeid täitev ametnik või töötaja, kes ei ole tegevväelane;
- 4) Tallinna, Tartu, Narva, Pärnu, Kohtla-Järve või Jõhvi kohaliku omavalitsuse üksuse või selle ametiasutuse juht või muu juhtimisülesandeid täitev ametnik või töötaja;
- 5) Eesti Panga, Finantsinspektsiooni, Riikliku Lepitaja Kantselei, riigitulundus- ja valitsusasutuse hallatava riigiasutusena Registrite ja Infosüsteemide Keskuse, Eesti Kohtueksperdiisi Instituudi, Eesti Mereakadeemia, Sisekaitseakadeemia, Eesti Lennuakadeemia, Riigi Tugiteenuste Keskuse, Siseministeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse, Rahandusministeriumi Infotehnoloogiakeskuse ja Keskkonnaministeriumi Infotehnoloogiakeskuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku, riigi osalusega juriidilise isiku või selle kontserni või riigi asutatud juriidilise isiku või selle struktuuriüksuse juht või juhtimisülesandeid täitev ametnik või töötaja või muu juht- või järelevalveorgani liige, kui tema tegevusega võib kaasneda oht riigi julgeolekule.⁴⁴

Riigi osalusega äriühingu, mis on riigi osalusega juriidilistest isikute üks alaliike, juhi või juhtorgani või järelevalveorgani liikme tegevus, millega võib kaasneda oht riigi julgeolekule, tuleb sõnastada iga konkreetse kaasuses esinevate objektiivsete faktide alusel. Samas võib otsuse tegemisel lähtuda Siseministeriumi ja Riigikogu julgeolekuasutuste

⁴³ M. Sööt. (2012). Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020. Justiitsministerium, lk 6–7.

⁴⁴ Vabariigi valitsuse määrus nr 60: Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitsei ameti vaheline uurimisalluvus. – RT I, 12.04.2013, 4.

järelevalvekomisjoni määratlusest, kus nad Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 286 SE menetlemise käigus nimetatavad julgeolekule ohtliku korrupsiooni vorme, nt

- korrupsioon, mis ohustab riigi majandusjulgeolekut;
- korrupsioon, mille tulemusel majanduslikud meetmed ja otsused on mittesõbralike riikide poliitilise motivatsiooniga;
- korrupsioon, mis loob ohu strateegilise tähtsusega objektide juhtimiseks ja toimimiseks mittesõbralike riikide poolt;
- korrupsioon, mis loob ohu strateegiliste ressursside väärkasutuseks.⁴⁵

Kaitsepolitsei amet on oma aastaraamatus nimetanud majandusjulgeolekut ohustavat korrupsiooni. Majandusjulgeolekut ohustav korrupsioon seondub eelkõige suurt mõjujõudu omavate ringkondade isiklike ärihuvidega. Sellest tulenevalt võidakse valida mitte riigile, vaid mõnele isikutegrupile kasulikud lahendused. Peamine julgeolekuoht seisneb korrumpeerunud isikute pääsemises riigi osalusega strateegiliste äriühingute või sihtasutuste juhtimisse. Seejuures tuleb arvestada, et mitmed sihtasutused jagavad Euroopa Liidu tõukefondide vahendeid, mistõttu on nende tegevuse läbipaistvus oluline Eesti rahvusvahelise usaldusvääruse säilitamisel. Samuti tuleb arvestada, et teatud majandus- ja tööstussfääris tegutsevad Eesti ettevõtted on paralleelselt ebasõbralike välisriikide huviorbiidis.⁴⁶ Tänapäeva üha integreeritumas maailmas kasutavad mittesõbralikud riigistruktuurid ja eriteenistused, kelle tegevus on suunatud riigi põhiseadusliku korra ja territoriaalse terviklikkuse muutmisele ning majandusliku julgeoleku nõrgestamisele, just äraostetavaid ja korrumpeerunud ametnikke, et oma kavatsusi ellu viia.

Lähtudes eeltoodust on Eestis Kaitsepolitseiametile antud selge suunis uurida korrupsioonikuritegusid ametnike puhul, kelle võimalikud korrumpeerunud otsustel on riigi tõrgeteta toimimise seisukohalt olulisem kaal.

⁴⁵ Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 175 SE. 06.02.2012.

⁴⁶ Kaitsepolitsei aastaraamat 2013.

2. RIIGI OSALUSEGA ÄRIÜHINGUD JA NENDE ROLL RIIGI MAJANDUSES.

2.1. Riigi osalusega äriühingute määratlus

Riigi osalusega äriühing on ingl k *state own company, state own enterprise, Gouvernement own company, government-linked company* või riigi omandis või osalusega ettevõtte, millel on mingis majandussektoris „riiklik monopol” (ingl k *natural monopoly*), või kui riigil on selles sektoris strateegilised huvid, või ta soovib teenida antud ettevõtte kaudu eelarvesse omanikutulu.

Vastavalt riigivara seaduse § 3 lg 1 p 2 on riigi osalusega äriühing aktsiaselts või osaühing, milles kuulub riigile vähemalt üks aktsia või osa. Riigiosalusega äriühingu osale, mida valdab riik oma institutsioonide kaudu, laienevad riigivaraseadusest tulenevalt kindlad eesmärgid. Nendeks eesmärkideks on riigivõimu teostamine, tulu saamine, reservina säilitamine või muu riigivara valitseja määratud avalik eesmärk. Sellest võib järeldada, et riik on siin seaduses jätnud eesmärkide loetelu avatuks ja nimetanud ära ainult peamised eesmärgid. Muud riigivara valitseja määratud avalikud eesmärgid on üldjuhul riigi osalusega äriühingute puhul toodud välja äriühingute põhikirjades. Näiteks ASi Eesti Loto puhul on põhikirjast lähtuv eesmärk „madala sõltuvustasemega hasartmängude pakkumine ning Eesti Vabariigile kui ainuaktsionärile omanikutulu teenimine”.⁴⁷

Riigi osalemisega eraõiguslikes juriidilistes isikutes täidetakse avalikest huvidest lähtuvaid funktsioone ja/või teenitakse riigile tulu.⁴⁸

Avalikku huvi kui terminit ei saa üheselt defineerida, kuna selle tähendus sõltub kontekstist, ajast ja ruumist. Tegemist on juriidiliselt mõttes määratlemata õigusmõistega, mida tuleb pidevalt uuesti mõtestada. Selline lähenemine annab võimaluse reageerida muutustele ja arvestada uusi ja tekkivaid olukordi.⁴⁹

Antud magistritöö puhul saab avalikust huvist lähtuvat riigiosalusega äriühingu tegevust määratleda „üldise hüve suurendamise ja säilitamise” mõiste kaudu. Lisaks sellele võib

⁴⁷ Rahandusministri määrus nr 215: Eesti Loto põhikiri 16.12.1994.

⁴⁸ Rahandusministeeriumi osaluste valitsemise ja asutajaõiguste teostamise aruanded.

⁴⁹ Rammo, A. Mis on avalik huvi? Hea Kodanik, nr 1, 2014

määratleda riigiosalusega äriühingu tegevust lähtuvalt soovist vältida kahju ühiskondlikule hüvele.

Riigivaraseaduse kohaselt võib riik osaleda ettevõtluses kolmel põhjusel:

- 1) pakkuda inimestele neid kaupu ja teenuseid, mida erasektor ei ole valmis või võimeline piisaval hulgal pakkuma, kuid mille tagamine kodanikele on oluline;
- 2) hoida riigi kontrolli all strateegiliselt tähtis taristu;
- 3) teenida riigile tulu.⁵⁰

Nende ülesannete edukaks täitmiseks ja maksumaksja raha parimal viisil kasutamiseks on vaja, et riik juhiks ning majandaks oma äriühinguid heaperemehelikult, tõhusalt ja tulemuslikult.⁵¹

Lähtuvalt Riigivaraseadusele peab riigi osalusega äriühinguid juhtima ja majandama, eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult, heaperemehelikult, suurendades kasu ja vältides kahju, kooskõlas õigusaktidega ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt.⁵²

Osaluse valitseja ning asutaja- või liikmeõiguste teostaja peab tagama äriseadustiku, sihtasutuste seaduse, mittetulundusühingute seaduse ja muude õigusaktidega äriühingu aktsionärile või osanikule, sihtasutuse asutajale või mittetulundusühingu liikmele pandud õiguste ja kohustuste täitmise, määratlema riiklikest arengukavadest ja muudest dokumentidest tulenevalt äriühingu, sihtasutuse või mittetulundusühingu strateegilised eesmärgid ning kontrollima ja hindama nende saavutamist.⁵³

Eesti riigil on 15.09.2013 seisuga osalus 32 äriühingus ja riigile kuulub 100% õiliselt 25 äriühingut. Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas on kõige enam, 18 äriühingut, Rahandusministeeriumi valitsemisalas 5 äriühingut, millest suurimad on Eesti Energia AS, Eesti Loto AS ja Riigi Kinnisvara AS. Kokku valitseb 7 ministeeriumi osalusi äriühingutes ning ühe äriühingu osaluse valitseja on Riigimetsa Majandamise Keskus. Riigile kuuluvate äriühingute nimekirja uuendatakse vastavalt muudatustele või vähemalt kord aastas.⁵⁴

⁵⁰ Riigivaraseadus § 10 lg 1. – RT I, 13.03.2014, 59.

⁵¹ Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2012. aastal. – Riigikontrolli aruanne. Tallinn, 2013.

⁵² Riigivaraseadus § 8 lg 1.

⁵³ *Ibid.*, § 9.

⁵⁴ Riigi osalusega äriühingute nimekiri (märts 2014). – Rahandusministeerium.

Üldjuhul on eraõiguslike juriidiliste isikute juhtimine kahetasandiline: ettevõtte igapäevast tegevust juhib juhatus, mida omakorda kontrollib ja juhendab nõukogu, kes valib ja kinnitab juhatuse. Nõukogu liikmete nimetamisel osaleb valitseva ministeeriumi minister, kes teostab osauhingus osanikuõigusi.

2014. aasta märtsi seisuga on Eesti riik juba 25 äriühingu ainuomanik, lisaks kuulub riigile osaliselt veel 7 äriühingut. Riigi äriühingute varad moodustavad u 23% avaliku sektori koguvarast, äriühingud investeerivad aastas rohkem, kui investeeritakse riigieelarvest, ning äriühingutest võetavad dividendid on riigikassale oluline tuluallikas, mille abil toetatakse Eesti arengut.

Riigi äriühingud on küll majanduslikult aktiivne ja oluline avaliku sektori osa, kuid äriühingute eesmärk pole pelgalt tulu teenida. Riik võib äriühingut omada ka strateegiliste huvide kaitsmiseks, strateegilise infrastruktuuri haldamiseks või muu avaliku ülesande täitmiseks, mis võib seisneda ka elanikule teenuse pakkumises. Et riigile kuuluvad äriühingud moodustavad suure osakaalu riigi varadest ja majandustegevusest, mõjutab nende käekäik tugevasti kogu riigi majandust, arengut ja konkurentsivõimet⁵⁵

Üks peamisi eesmärke, miks on riikidel vaja omada äriettevõtteid, on teatud valdkondade prioriteetsus riigi arengus ning vajadus tagada nende valdkondade jätkusuutlik areng.

Üheks võimaluseks, kuidas analüüsida riiklike äriühingute rolli Eestis on nende kahene liigitamine⁵⁶:

- firmad, mis tegutsevad vabal turul, ja teenivad riigile dividendide näol eelarvesse raha
- firmad, millel on avalik funktsioon. Eesmärgid on riiklikult tähtsad

Teiseks võimaluseks on analüüsida ettevõtetes osalust põhjuste järgi:

- tulu optimeerimine/saamine – eelkõige ajalooliselt riigi omanduses oleva äriühingu tegevusvaldkonnas on piisav turegulatsioon ja järelevalve ning toimiv konkurents olemas, kuid tulude optimeerimise seisukohast võib olla otstarbekas osalus säilitada, et teenida jooksvat dividenditulu või oodata õiget hetke osaluse müügitulu maksimeerimise eesmärgil. Intensiivse investeerimisperioodi vältel on aktsepteeritav ajutine (paariaastane) periood, kus dividende äriühingult ei võeta, kuid sellele

⁵⁵ Riigikontrolli aruanne, 2013.

⁵⁶ Erkki Raasuke hoiaks riigifirmade valitsemist muutes kokku 100 miljonit. – Raamatupidamis uudised, 17.09.2013.

järgnevatel aastatel tuleb sellevõrra suuremaid dividende võtta, et kompenseerida vahepeal saamata jäänud tulu;

- (suur) loomulik monopol tegutseb alareguleeritud õigusruumis ja/või riiklik turu järelevalveorgan pole piisavalt võimekas – käsitletav osaliselt riigivõimu teostamisena juhtudel, kus riigi otsese osalemiseta loomuliku monopoli staatuses olevas äriühingus ei oleks tagatud turuosaliste mittediskrimineeriv ja kõigile võrdseid võimalusi pakkuv kohtlemine;
- äriühing teostab põhiliselt avalikke funktsioone ja/või sellega on seotud strateegilised huvid – äriühing osutab avalikke teenuseid või täidab muid ülesandeid, mida ei ole mõtet teha riigiasutuse kaudu või riigihanke vormis või tegemist on avalikust huvist lähtuvalt riigile strateegiliselt tähtsa toote või teenusega, mida on vaja riigi majanduse üldise toimimise huvides, kuid erasektor ei ole valmis vastavat teenust või toodet pakkuma piisavas mahus või üldse selle vähese tasuvuse tõttu.⁵⁷

Selleks, et mõista riigi äriühingute tegutsemise mõju riigi majandusele ja seeläbi riigi majanduslikule stabiilsusele võib tuua mõned arvud 2012. aastal Rahandusministeeriumile esitatud koondaruandest.⁵⁸ Võrdluseks on toodud 2014. aastaks planeeritud Eesti riigi eelarve. Prognoositud riigieelarve tulud on u 8,0 miljardit ja kulud samuti u 8,0 miljardit eurot.⁵⁹

Riigiosalusega äriühingute kogu müügitulu oli 2012. aastal 1,59 mld eurot. Kasumit teenisid 24 äriühingut kokku 220,6 mln eurot, millest riigi osalusele vastav summa on 219,2 mln eurot. Suurim kasumitootja oli Eesti Energia AS. Kahjumit teenisid 7 äriühingut ja kogukahju oli 53,7 mln eurot, millest riigi osalusele vastav summa on 49,9 mln eurot. Kõige suuremat kahjumit teenis AS Estonian Air – 49,2 miljonit. 2012. aastal laekus riigieelarvesse riigi osalusega äriühingutelt dividende kokku 116,8 mln eurot.⁶⁰

2.2. Riigi osalusega äriühingu riiklikud eesmärgid Eestis.

Eesti puhul osutab riik tihti abikäe ettevõttele, kes on hädas, ent mille eksisteerimine on riiklikult vajalik. Samuti nähakse osades ettevõtetes võimalust teenida dividende.

⁵⁷ Riigivaraseaduse eelnõu seletuskiri, 2014

⁵⁸ Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruanne 2012. aasta kohta. – Rahandusministeerium, 2014

⁵⁹ 2014. aasta riigieelarve seadus, RT I, 28.12.2013, 10

⁶⁰ Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruanne 2012. aasta kohta. – Rahandusministeerium, 2014

Tihti on aga riigi osaluse vajadus äriühingus nii riigi kui ka äriühingu poolt vaadatuna küsitav. Riigikontroll jõudis 2013. aastal koostatud aruandes järeldusele, et äriühingu juhte ja nõukogu liikmeid ei kaasata strateegiliste otsuste tegemisse. Koondaruandeid teevad ministriumiametnikud, kes ei ole kursis äriühingu majandustegevuse üksikasjadega. Äriühingu juhatuse ja nõukogu liikmed on tihti arvamusel, et riigi osalus ei ole majanduslikult antud äriühingule kõige kasulikum ja efektiivsem.⁶¹

Kirjutajale jääb mulje, et osades äriettevõtetes on töökohad, mille najal tagatakse valitseva poliitilise jõuga endale poliitiliselt lojaalsete isikute sissetulek, saades vastutasuks lojaalsust, valimishääli ja vahendeid võimul püsimiseks. Riiklikest äriühingutest tulev kasum on küll riigi teenistuses, kuid võimul oleva koalitsiooni otsustada on see, kuidas ja kellele seda raha jagatakse. Häälte saamisel tagavad poliitikud kindlatele isikutele, ettevõtetele ja isikugruppidele suunatud poliitilised otsused ning avalikele vahenditele juurdepääsu, mille eest on neile garanteeritud valimistel hääled.⁶²

Riigikontroll viitab 2013. aasta auditis, millega kontrolliti riigivara heaperemehelikku kasutamist, et riigil pole äriühingutes osalemise poliitikat ja ministriumid ei põhjenda, miks riigil ühte või teist äriühingut vaja on. Ministritel kui osaluse valitsejatel on kohustus igal aastal Vabariigi Valitsusele aru anda, kas ja miks on äriühingu omamine jätkuvalt vajalik. Põhjendused on pealiskaudsed, napolisõnalised ja korduvad samal kujul aastast aastasse. Vabariigi Valitsus nõudis juba viis aastat tagasi, et osaluste vajalikkuse hindamine peab muutuma sisulisemaks, kuid seda pole toimunud. Auditeeritud äriühingute juhatuste ja nõukogude liikmed pole veendunud või üksmeelel, et riik peab tingimata nende juhitud äriühingut omama.⁶³ Riigi äriühingute tegevus on sageli eesmärgistamata 2013. aastal puudus pea pooltel auditeeritud äriühingutel heakskiidetud strateegia. Vaatamata sellele on riik viimase kahe aasta jooksul investeerinud riiklikesse äriühingutesse kokku u 2,7 miljardit eurot, mis ületab riigieelarvest tehtavaid investeeringuid. Strateegia puudumisest hoolimata on riik andnud äriühingutele aktsiakapitali suurendamise teel perioodil 2006–2012 riigieelarvest u 227 miljonit eurot, millest u 180 miljonit anti äriühingutele Eesti Energia ja Estonian Air, kellel polnud raha saamise ajal nõukogu kinnitatud terviklikku strateegiat.

⁶¹ Riigikontrolli aruanne 2013.

⁶² C. Bicchiera, J. Duffy. (1997). *Corruption Cycle*. – P. Heywood (ed.) *Political Corruption*. Oxford: Blackwell Publishers, lk 62.

⁶³ Riigikontrolli aruanne 2013.

Strateegia puudumine tähendab, et äriühingu ja riigi vahel pole kokkulepet, mida riik äriühingult ootab, ehk sisuliselt ei räägi riik äriühingu arengu suunamisel kaasa.⁶⁴

Korruptsiooni ennetuse seisukohalt on antud olukord ohtlik, kuna juhatuse ja nõukogu liikmed ei saa päris hästi aru, kumb on siis tähtsam – kas riigi avalik huvi või kasumi teenimine. Üheselt pole selge, kas äriühingu juhatus peaks investeeringute kavandamisel lähtuma vaid kasumlikest tegevustest või seadma olulisemale kohale kvaliteetse ja kõigile kättesaadava teenuse tagamise.

Valitud äriühingute vastused leiab riigihangetega seotud auditis Riigikontrollile ja põhjendused Rahandusministeeriumile riigiosaluse säilitamiseks. Nendest vastuoludest on näha, et kui äriühing tahab ajada äri, siis riigi poolt äriühingute läbipaistvaks majandamisega seotud nõuded segavad. Samas, kui on vaja stabiilsuse ja riigi toetuse säilitamine, ollakse muuhulgas avaliku huvi kandjad.

ASi Eesti Vanglatööstus juhatuse seisukoht: AS Eesti Vanglatööstus on asutatud tööstuslikel ja ärilistel eesmärkidel /.../ ning kinnitab, et ei tegele vangide vabanemise järgse rehabiliteerimisega ühiskonda.”⁶⁵

Rahandusministeeriumi 2012. aasta koondaruandes kajastub aga Justiitsministeeriumi poolne selgitus vajadusest säilitada riigiosalus: „ASis Eesti Vanglatööstus säilitada riigiosalus, seoses riigivara valitseja poolt äriühingule eesmärgiks seatud avalikust huvist lähtuva funktsiooni täitmisega. Selleks on taasühiskonnastamist toetavate tegevuste läbiviimine süüdimõistetutele tööhõive tagamise kaudu.”⁶⁶

Samasuguse vastuolu leiab ka AS Eesti Loto ja Rahandusministeeriumi suhetes.

ASi Eesti Loto juhatuse vastus: „Juhatus on seisukohal, et AS Eesti Loto ei ole asutatud eesmärgiga täita ega täida põhi- või kõrvaltegevusena ülesannet avalikes huvides ning ASi Eesti Loto tegevusel on äriline iseloom.”⁶⁷

⁶⁴ Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2006. aastal. Riigikontrolli aruanne. Tallinn, 2007.

⁶⁵ Riigikontrolli aruanne 2013.

⁶⁶ Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruanne 2011. aasta kohta. Rahandusministeerium, 2012, lk 24.

⁶⁷ Kas riigi äriühingutes ja sihtasutustes on loodud piisav sisekontrollisüsteem riigihangete seaduse põhinõuetest kinnipidamiseks? – Riigikontrolli aruanne: riigihangete korraldamine riigi valitseva mõju all olevates äriühingutes ja riigi asutatud sihtasutustes. Tallinn, 2013, lk 10.

Rahandusministeerium peab riigi osalemise eesmärgiks „ASis Eesti Loto loteriikorraldajate hulga piiramist ja vahetu kontrolli tagamist loteriikorraldaja tegevuse üle. Lisaks on tegemist mõjusa instrumendiga hasartmängude valdkonna reguleerimiseks ning sotsiaalse vastutuse tagamiseks. Seega on tegemist avalikust huvist lähtuva osalemise eesmärgiga, millega kaasneb tulu teenimise eesmärk läbi võidufondide kujundamise selliselt, et need väldiks liigse hasardi tekkimist.”⁶⁸

KredExi Krediidikindlustuse ASi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi puhul leiab järgneva vastuolu:

KredExi Krediidikindlustuse ASi juhatuse seisukoht „ASi KredEx Krediidikindlustus poolt osutatavatel teenustel esineb äriine iseloom. Samuti on kaheldav avalikes huvides tegutsemise kriteeriumi täitmine.”⁶⁹

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on Rahandusministeeriumile esitatud aruandes kinnitanud: „Riigi osaluse eesmärk ASis KredEx Krediidikindlustus on avalikust huvist lähtuva teenuse osutamine. Peame vajalikuks ASi KredEx Krediidikindlustus tegevuse senisest suuremat ulatust keskmiste ja pikaajaliste tehingute kindlustamisel ning ostjakrediidi kindlustuse väljastamist Eesti ettevõtete tooteid ja teenuseid tarbivatele välisostjatele. Lähtuvalt sellest, peab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium vajalikuks osaluse säilitamist ASis KredEx Krediidikindlustuses.”⁷⁰

Võrreldes Eestiga on Soome ja Rootsi puhul näha, et riigifunktsioonid jäetakse allasutustena riigiasutuste koordineerida, peamine huvi äriühingus osaluse omandamisel on majanduslik. Eesti riiklikud äriühingud on selles mõttes erinevad. Eesti riigi osalusega äriühingud on erahuvide poole kaldu. Avalikud funktsioonid ei prevaleeri nende eest. See on aga tingitud omaniku vähesest huvist äriühingu strateegilistes otsustes kaasa lüüa, mis on iseenesest julgeolekuoht, sest äriühingu avalik funktsioon võib jääda täitmata.

Kui vaadata Rahandusministeeriumi viimaseid aruandeid riigi osalusega äriühingute kohta, on selgelt näha, et enamik äriühinguid ei ole oma tegevuse eesmäärke aruannetesse märkinud. Sellele on vihjanud ka Riigikontroll oma aruannetes. Jääb mulje, et riik ei tea täpselt, kuhu

⁶⁸ Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruanne 2011. aasta kohta, lk 26.

⁶⁹ Kas riigi äriühingutes ja sihtasutustes on loodud piisav sisekontrollisüsteem riigihangete seaduse põhinõuetest kinnipidamiseks?, lk 10–12.

⁷⁰ Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruanne 2011. aasta kohta, lk 26.

peaks oma vahendeid paigutama. Pigem järgitakse Nõukogude Liidu aegseid trende ning hoitakse tuttavatele ja parteikaaslastele Riigifirmade omanikel pole motivatsiooni firmaga kuhugi jõuda ega ka selle tegevust lõpetada, lihtsalt kulgetakse. Riigile kirjutatud aruanded on pigem formaalsus. Selliste firma juhtide korrupsioon ei ole otsene oht Eesti riigi julgeolekule, vaid on riikliku finantssüsteemi süstemaatiline kurnamine. Eesti puhul peab arvestama ka tausta, kuna erinevalt muust Euroopast oleme olnud aastakümneid Nõukogude liidu osa ja saanud nendest traditsioonidest mõjutusi.

Rootsis on riigifirmade juhtimisel jagatud ettevõtted kahte gruppi: need, kes tegutsevad vabal turul, ja need, kel on mingi avalik funktsioon. Rootsis on 2012. aastal seisuga 54 riigi osalusega ettevõtet. Osad nendest on 100%-lise ja osad väiksema riikliku osalusega.

Rootsi on välja toonud põhjused miks nad omavad riigi osalusega äriühinguid, finantsinspeksioon on need seisukohad sõnastanud järgmiselt:⁷¹

- Kindlustada olemasoleva arendamist juhatuse ja täidesaatva juhtimise kaudu, et saavutada oma eesmärgid pikas perspektiivis
- Kindel võimalus oma kapitali suurendada
- Võimalus hoida äriühingu riskid vajalikul tasemel
- Tagada säästlik majandamine ja ennustatavad dividendid, võttes need äriühingust välja ja arvestades äriühingu edasise kapitali vajadusi ja rahalist olukorda
- Võimaldab, aitab kaasa ja arendab äriettevõtet vajalikul efektiivsuse ja riski tasemel

Kui Rootsis osaleb riik äriühingu tegevuses, siis teevad riigi esindajad äriühingu tegevjuhtkonnaga tõhusat koostööd. Juhtivaks põhimõtteks on „nõustu või põhjenda” (ingl *comply or explain*). See tähendab, et firma tegevjuhtkond võib kalduda kõrvale üldisest riiklikust eesmärgist, kui ta suudab oma tegevust põhjendada. Eestis peab tihti riigile kuuluvates äriühingutes tehtud vead kinni maksma riigieelarvest. Samas ei ole ministriumidel võimalik äriühingu hinnakujundust oluliselt mõjutada, kui äriühingu tegevuse eesmärgiks on saada kasumit.⁷²

Soomes on aga riikliku osalusega vabal turul tegutsevate firmade tegevuse juhtimiseks loodud nn riiklik katusfirma Solidium. Riigiülesanded on jäetud riigi allasutuste majandada.

⁷¹ Sweden Ministry of Finance, Annual Report State-owned Companies 2012.

⁷² Riigikontrolli 2012. aasta majandusaasta koondaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus.

Milliseid valikud on riigi osalemisel äritegevuses teinud naaberriigid võrreldes Eestiga? Sellele annab vastuse allpool toodud tabel.

Riik	Post	Raudtee	Ravi mid	Hasartmäng	Alkohol	Tervishoid	Ülikoolid
Eesti	<i>De facto</i>	+	–	<i>mix</i>	–	<i>Mix</i> , munitsipaal	<i>mix</i>
Rootsi	<i>De facto</i>	<i>De facto</i>	<i>mix</i>	+, riigi monopol	+, riigi monopol	<i>mix</i>	+, riigi monopol
Soome	<i>De facto</i>	<i>De facto</i>	–	+, riigi monopol	+, riigi monopol	<i>Mix</i> , munitsipaal	+, riigi monopol
Venema a	+, riigi monopol	<i>De facto</i>	–	<i>Mix</i>	–	<i>Mix</i>	<i>Mix</i>

*Via monopol – enamus teadmistest ja tehnika on koondunud riigi osalusega ettevõttes, konkurents olemas aga marginaalne. De facto – turg vaba, aga tegutseb ainult riigi ettevõtte. Mix – segaomandus, nii era kui riigi.

Riik	Side	TV	Õli ja gaas	Energia	Vesi	Lennujaam	Teed
Eesti	–	<i>Mix</i>	–	<i>Mix</i>	munitsipaal	<i>De facto</i>	+
Rootsi	<i>Mix</i>	<i>Mix</i>	–	<i>De facto</i>	<i>Mix</i>	<i>Mix</i>	+, riigi monopol
Soome	<i>Mix</i>	<i>Mix</i>	<i>De facto</i>	<i>Mix</i>	+, munitsipaal monopol	+, riigi monopol	<i>Mix</i>
Venema a	<i>Mix</i>	<i>Mix</i> , <i>via</i> <i>monopol</i>	<i>Mix</i> , <i>via</i> <i>monopol</i>	<i>Mix</i> , <i>via</i> <i>monopol</i>	<i>Mix</i>	<i>Mix</i>	<i>De facto</i>

Lähtuvalt kõrgest korruptsiooniohust peaksid riigi osalusega äriühingud olema võimalikult läbipaistva poliitikaga ning kogu tegevus ja otsused peaksid olema jälgitavad. Riigi osalusega äriühing peaks avalikustama kogu olulise informatsiooni ning lisaks keskenduma

valdkondadele, mis on olulised riigile omanikuna ja avalikkusele. Selliseks informatsiooniks on äriühingu eesmärgid ning nende saavutamise hetkeseis, omanike struktuur ja hääle jagunemine, igasugune olulise riski allikas ning meetmed nende maandamiseks, igasugune finantsabi, sh garantiid, mis on saadud riigilt ning riigi osalusega äriühingu võetud kohustused, olulised tehingud seotud osapooltega.

Millistest normidest peavad äriühingute juhid oma tegevuses lähtuma? Seda on oluline teada, et selgeks saada, milline on norm, mida peab järgima, ja seeläbi näha normist kõrvalekaldeid. Eelkõige puudutab see juhtimisotsuste tegemise majanduslikke kaalutlusi. Riigi äriühingute valitsemist reguleerib riigivaraseadus, RVS, mille kohaselt on määratud Vabariigi Valitsuse ja ministrite ülesanded äriühingu asutamisel ning juhtimise korraldamisel. Riigivaraseadus kohustab riigi äriühinguid valitsema heaperemehelikult, eesmärgipäraselt, otstarbekalt ja säästlikult.

Vaatamata eeltoodule otsustati Vabariigi Valitsuse 13.12.2012. a korraldusega eraldada Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondist aktsiaseltsile Estonian Air laenuna 8,3 miljonit eurot lennuühenduse tagamiseks Eestile olulistesse sõlmpunktidesse, et aidata kaasa ettevõtluse arendamisele ning selleks vajaliku keskkonna ja tingimuste loomisele.”⁷³ Kui nüüd antud korralduse eeldusi analüüsida, siis selgub, et: Omandireformi reservfond kuulub riigi reservide hulka ning on seega riigi vara. Riigivaraseadus nõuab, et riigivara valitsetaks säästlikult ja välditaks tehinguid, millest tekib kahju. Riigikontrolli hinnangul olid laenu ebatõenäoliseks tunnistamise asjaolud teada enne täiendava laenu andmist ning seetõttu pole Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondist edasisel laenu andmisel kaalutud riigivaraseaduse põhimõtteid.⁷⁴

- Riigivara valitseja on kohustatud hindama tema valitsemisel oleva vara valitsemise eesmärgipärasust ja otstarbekust ning korraldama riigile mittevajaliku vara üleandmise, võõrandamise või hävitamise või esitama ettepaneku selliste toimingute tegemiseks.
- Tehes riigivaraga mis tahes toiminguid või tehinguid, peab riigivara valitseja juhinduma põhimõttest suurendada kasu ja vältida kahju, mis riik võib neist toimingutest või tehingutest saada.

⁷³ Vabariigi Valitsuse korraldus nr 513: Raha eraldamine Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondist. 13.12.2012. – RT III, 18.12.2012, 3.

⁷⁴ Riigikontrolli aruanne 2012.

- Riigivara valitseja peab tegema riigivaraga tehinguid kooskõlas õigusaktidega ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt.
- Osaluse valitseja ning asutaja- või liikmeõiguste teostaja peab tagama äriseadustiku, sihtasutuste seaduse, mittetulundusühingute seaduse ja muude õigusaktidega äriühingu aktsionärile või osanikule, sihtasutuse asutajale või mittetulundusühingu liikmele pandud õiguste ja kohustuste täitmise, määratlema riiklikest arengukavadest ja muudest dokumentidest tulenevalt äriühingu, sihtasutuse või mittetulundusühingu strateegilised eesmärgid ning kontrollima ja hindama nende saavutamist.
- Kui riigil on äriühingus vähemalt otsustusõigus, peab osaluse valitseja oma asutaja-, osaniku- või aktsionäriõiguste teostamisel hoolitsema, et äriühingu põhikirjas on märgitud selle tegevusvaldkond ja eesmärk.

Miks need asjaolud tähelepanuta jäeti, ei ole kirjutajale ega ka Riigikontrollile selge. Korruptsiooni seisukohalt oleks probleem, kui otsuseid oleks mõjutanud mõni järgnevatest teguritest:

- Ametite politiseerimine, nt Riigikogu liikmed äriühingu nõukogus⁷⁵
- Juhtimisotsuste tegemise koondumine ühe mõjuisiku kätte
- Välispartneritest sõltumine
- Äraostmine
- Finantsvahendite raiskamine või omastamine

Nende ohtude realiseerumist ja tagajärgi analüüsitakse järgnevates peatükkides.

⁷⁵ Õiguskantsler viitab, et riigikogu liikme töös riigi osalusega äriühingu nõukogus allub seadusandlik võim täidesaatvale võimule. See aga on vastuolus põhiseaduses ettenähtud võimude lahususe printsiibiga. – Õiguskantsleri ettepanek nr 1: Riigikogu liikme staatuse seaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega. Tallinn, 2008.

3. RIIGI OSALUSEGA ÄRIÜHINGUTE KORRUPTSIOONIRISKID

Äriühingute korrupsiooni probleemid Eestis on enamasti seotud riigi majandusjulgeoleku ning sellega kaasneva energia-, transpordi- jmt julgeolekuga. Eesti majanduse julgeolekut ohustavad tegurid võib jagada välisriikidest tulenevateks ja siseriiklikeks. Väliste ohutegurite hindamisel saame lähtuda eeskätt Eesti majandusgeograafilisest asendist ning sidemetest Venemaaga. Oluline on koguda informatsiooni Eestit mõjutava Venemaa majandustegevuse kohta. Teisalt on Eesti vastuluuretegevus siin suunatud riigi kõrgema tasemega majandusteabe kaitseks. Ohuvaldkonnana tuleb rõhutada Venemaa riigiteenistuste ja eraettevõtjate kontakte Eesti firmadega ning Venemaa majanduslikke erihuvisid Balti suunal, mis on kantud poliitilistest eesmärkidest. Venemaa ei ole enam huvitatud pelgalt Eesti majanduse nõrgendamise, vaid süsteemi korrumppeerumise kaudu siinses ärikeskkonnas oma mõju ja osaluse suurendamisest. Siinjuures ei saa ohtude vaatlemisel lähtuda kitsalt Vene kapitali otsesest tulekust Eesti majandusse. Selline mõju võib tekkida ka Eesti firmade osaluste omandamisel, Venemaa poolt, kolmandast riigist pärit partnerite ülesostmisega.

Majanduse ja ettevõtte julgeolekut ohustava kuritegevuse puhul tuleb teha vahet nn tavakuritegevusel ja organiseeritud kuritegevusel. Võitlust tavakuritegevusega ei tohi alahinnata ning taoliste, tihti juhuslikegi, kuritegude tagajärjed võivad olla ettevõttele negatiivsete asjaolude kokkulangemisel pöördumatud. Majanduse julgeoleku süstemaatilise ning plaanipärase ohustajana jääb põhifaktoriks siin siiski vaenuliku välisriigi mõjutegevus ja organiseeritud kuritegevus. Selle tegevuse edukas funktsioneerimine ei ole võimalik ilma korruptiivsete sidemeteta riigiasutustes ja riigiga seotud majandusharudes. Organiseeritud kuritegevus ja vaenuliku välisriigi mõju saavutab tõelise tugevuse ja mõjuvõimu alles siis, kui on seatud sisse usaldusväärsed suhted korrumppeerunud ametnikega. Selleks luuakse ühekordsete altkäemaksudega püsiv korruptiivne suhe ehk „taskuametnik” riigiametis. Tähtis on esiteks teada, et see ametnik „võtab altkäemaksu“ ning teiseks annab varasema „võtmise“ fakt võimaluse žantaažiks.

Teise variandina üritatakse suunata riigifirmadesse tööle juba varem värvatud ja usaldusväärseid isikuid. Majanduslikult soodsate lepingute sõlmimine, osalemine riigi korraldatavatel tellimustel ja hangetel. Kui rääkida korruptiivsetest skeemidest riigiosalusega äriühingutest, on korrupsiooniohtlikumaks isikute ringiks mitme riigi osalusega äriühingu juhid, kes on moodustanud, kas otseselt või varjatult tööliniga paralleelselt äriühinguid, kellele müüakse riiklikke projekte või tellimusi. Suurt ohtu kujutab erinevate

riigihankekonkursside läbiviimine ning riiklike investeringute suunamine korruptiivsel teel. Tihti jäetakse riigihange korraldamata ning riigile alluvad struktuuriüksused jagavad tellimused mitme äriühingu vahel ära alla riigihanke piirhinna või ei kuulutata riigihankekonkurssi üldse välja.

Äriühingu juhil on võimalus kasutada ära ametikohast tulenevat teavet, mis võimaldab riigihankeid suunata varifirmade kaudu kokkulepitud ettevõtetele. Spetsiifiliste ja eriteadmisi nõudvate tööde ja teenuste puhul annab ametikohast tulenev teave märgatava eelise konkurentide ees. Selles valdkonnas on esinenud juhtumeid, kus juht muudab riigihanke tingimusi ja tähtaegu, sest temaga seotud firma ei jõudnud õigeaks ajaks pakkumist esitada. Välistada ei saa ka juhtumeid, kus korrumppeerunud äriühingute juhid kuulutavad neile altkäemaksu andnud ettevõtte konkursi võitjaks või mõjutavad selles suunas hankekonkursi otsustajaid.

Täiendavaks ohuks on riigile strateegilise valdkonna funktsioonide üleandmine eraõiguslikele isikutele. Avalike ülesannete erakätesse andmine võib olla seotud riigi julgeolekuohuga, näiteks energeetika sektoris. Avalike funktsioonide erakätesse andmise tendents on iseenesest positiivne, kuna just erasektor on sageli vara parem majandaja. Oluline on jälgida, millistel põhjustel üleandmist tehakse ja kuidas tagatakse riigi üldine toimimine.

3.1. Julgeolekule ohtliku korruptsiooni riskid riigi osalusega äriühingu juhtide tegevuses ja strateegilistes otsustes

Lähtuvalt seadusest ja kriminaalpoliitilisest alusdokumentidest, nt „Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020”⁷⁶ teame, et need äriühingud, millele riik pöörab seoses riikliku julgeolekuohuga erilist tähelepanu, on infrastruktuuri, energeetika, transpordi-, IKT-, kaitsetööstuse ja meditsiini sektoris tegutsevad äriühingud. Samast dokumendist lähtuvalt on nendes sektorites suurimateks välis-, sise- ja majandusjulgeoleku ohtudeks suuremahuliste välisfinantseeringute ja riigihangete ning strateegiliste otsustega seotud korruptsioon. Sektoriti saab täpsemalt tuua välja järgmist:

- Energeetika sektor – Suuremahuliste välisinvesteeringute ja riigihangete ning strateegiliste otsustega seotud korruptsioon ASis Elering, ASis Eesti Energia ja ASis

⁷⁶Sööt (2012).

Eesti Vedelkütusevaru Agentuur ohustab nii Eesti riigi välis-, sise- kui ka majandusjulgeolekut

- Transpordisektor – Suuremahuliste välisinvesteeringute ja riigihangete ning strateegiliste otsustega seotud korruptsioon ASis Eesti Raudtee, ASis Tallinna Sadam, ASis Tallinna Lennujaam, ASis Eesti Teed ohustab nii Eesti riigi välis-, sise- kui ka majandusjulgeolekut
- IKT-sektor – Suuremahuliste välisinvesteeringute ja riigihangete ning strateegiliste otsustega seotud korruptsioon ASis Andmevara ohustab nii Eesti riigi välis- kui ka sisejulgeolekut
- Infrastruktuuri sektor – Suuremahuliste välisinvesteeringute ja riigihangete ning strateegiliste otsustega seotud korruptsioon ASis Eesti Raudtee, ASis Tallinna Sadam, ASis Tallinna Lennujaam, ASis Eesti Teed, ASis Riigi Kinnisvara ohustab nii Eesti riigi välis-, sise- kui ka majandusjulgeolekut

ASis EVR Cargo, ASis KredEx, ASis Metrosert, ASis Eesti Metsataim, ASis Eesti Kaardikeskus, ASis Teede Tehnokeskus, ASis Eesti Post, ASis Estonian Air, Lennuliiklusteeninduse ASis, ASis Elektriraudtee, ASis Eesti Loots ja ASis Saarte Liinid toimuv korruptsioon tekitaks eelkõige kahju riigi mainele nii riigisiselt kui ka -väliselt ning kahju riigi majandusele. Otsest julgeolekuohtu kirjutaja siinkohal ei näe. Eraldi küsimuse alla võivad tulla suuremahulised välisinvesteeringud, mille tagasimaksmise puhul võib korruptsiooni ilmnemisel tekkida riigil majanduslikke raskusi, samuti võivad fondid edasiste finantseerimiste planeerimisel kahelda Eesti riigi ja riigi äriühingute usaldusväärsuses.

ASis Eesti Vanglatööstus on riigi osaluse roll pigem sotsiaalsel laadi ja korruptsioon antud valdkonnas võib väga nõrgalt ja kaudselt mõjutada riigi sisejulgeolekut. ASis Eesti Loto osalemine on samuti riigi poolt pigem sotsiaal-ennetav tegevus ning korruptsioon antud äriühingus julgeolekuohtu riigile kirjutaja arvates ei kujuta.

Antud analüüsist lähtudes võib märgata, et kõigi riigi osalusega äriühingute juhtide korruptsioon ei pruugi olla oht riigi julgeolekule.

Kuna korruptsiooni puhul riigi osalusega äriühingus on oluline faktor just juhtide tasandil toimepandud korruptsioon ja samuti korruptsioon, mis on seotud strateegiliste otsustega siis on tähtis teada, kes ja mis tasandil riigi osalusega äriühingute puhul otsuseid langetab.

Vabariigi Valitsuse ülesanded on järgmised: osaluste valitsejate määramine, äriühingu osaluse omandamine, äriühingu ühinemine, jagunemine või tegevuse lõpetamine, äriühingu poolt vahetusvõlakirjade emiteerimine, aktsia või osakapitali suurendamine või vähendamine, äriühingu dividendisumma või määra kinnitamine, riigi osalusega äriühingute koondaruande kinnitamine.

Osaluste valitsemist koordineeriv funktsioon on rahandusministeeriumil: riigi osaluste valitsemise poliitika ja vastavate õigusaktide väljatöötamine, osaluste valitsejate tegevuse koordineerimine ja nõustamine riigivara valitsemisel, riigi osalusega äriühingute koondaruande koostamine ja ettepanekute tegemine riigivara paremaks valitsemiseks.

Omanikufunktsioon on osalusi valitsevatel ministritel, näiteks äriühingute asutamisel ja aktsionäride üldkoosolekul või osanike koosolekul riigi kui omaniku esindamine, äriühingute nõukogu liikmete määramine, järelevalve ja strateegiline juhtimine. Samuti on selline funktsioonäriühingute nõukogul järgmistes küsimustes: äriühingu juhatuse valimine, äriühingu juhatuse tegevuse nõustamine ja järelevalve, äriühingu strateegia kinnitamine.

Täidesaatev funktsioon on äriühingute juhatusel Äriühingute igapäevasel juhtimisel.

Et analüüsida Eesti riigi julgeolekule ohtliku korruptsiooni riske riigi osalusega äriühingu juhtide tegevusest lähtudes, tuleks käsitleda korruptsiooni soodustavad tegureid, mis on täna Eestis seoses äriühingute juhtide võimaliku kaudse korruptsiooniriskiga strateegiliste otsuste tegemisel juba ilmnenu:

- Tehingute ja toimingute läbipaistvus või selle puudumine
- Finantstehingute ja organisatsiooniline järelevalve või selle puudumine
- Kindlate reeglite ja regulatsioonide olemasolu või puudumine

3.2 Korruptsiooniriskid seoses riigi osalusega äriühingute juhtorgani liikmete määramise, juhtorganite pädevuse ja tegevuse kontrolliga

Vastavalt RAS § 81 lg 2 määrab riigi osalusega äriühingu nõukogu pooled liikmed osalust valitsev minister teise poole osas teeb ettepaneku rahandusminister. Äriühingu nõukogu valib omakorda äriühingu juhatuse. Viimastel aastatel on palju kõneainet pakkunud riigikogu liikmete nimetamine riigi osalusega äriühingute nõukogudesse. Kuna langetatud valikuid

ministrid avalikkusele põhjendama ei pea, ei ole tihtipeale aru saada, kuidas nimetatud liikmete kogemus ja tegevusvaldkond on äriühingu tegevusega seotud.

Näiteks riigikogu liikmete nimetamisel nõukokku tuuakse põhjenduseks, et Riigikogu liige esindab nõukogus seadusandjat, mille kaudu annab Riigikogu äriühingu tegevusele strateegilise suuna ning teeb järelevalvet maksumaksja raha kasutamise üle. Praktikas see ei toimi, kuna Riigikogu liikmest nõukogu liikmel pole seisukohtade kujundamiseks koostöövormi teiste rahvaesindajatega ega aruandekohustust Riigikogu ees. Seetõttu esindab ta pigem isiklike ja erakondlike huvisid ja mitte niivõrd riigikogu liikmelisusest tulenevaid huvisid. Riigikogu kaasamise vajadus äriühingute tegevuse suunamisse strateegilisel tasandil on aga põhjendatud, kui arvestada, et riigi äriühingute vara moodustab suure osa avaliku sektori koguvarast ja mitme äriühingu tegevus mõjutab otseselt Eesti inimesi. Lisaks sellele näitab Riigikontrolli 2013. aasta aruanne selgelt, et ainult üksikutes riigi osalusega äriühingutes on äriühingute nõukogu äriühingu strateegia täitmist hinnanud. Üle pooltel äriühingutest selline strateegia 2013. aastaks üldse puudus. Seega ei olnud võimalik midagi hinnata.⁷⁷

21.01.2008 tegi õiguskantsler Riigikogule ettepaneku viia seadus, mis ei keela Riigikogu liikme sellise äriühingu nõukogu liikmeks olekut, põhiseadusega kooskõlla. Riigikogu toetas 28.01.2008 õiguskantsleri ettepanekut, kuid seni pole sellekohast seadusemuudatust vastu võetud. Ettepanekus leiti, et Riigikogu liikme kuulumine riigi osalusega äriühingusse on vastuolus nii ametite ühitamatuse põhimõttega kui ka PS §-s 4 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega, kuna riigi osalusega äriühingu nõukogu liikme koht vastab Riigikohtu poolt lahendis⁷⁸välja toodud riigiameti tunnustele PS § 63 mõttes⁷⁹. Tegelikult rikub Riigikogu kollektiivselt seadust, käitub ise õigusevastaselt.

RVS §-st 81 tulenevalt toimub äriühingu nõukogus riigi esindaja volituste saamine ja äravõtmine riigile kuuluva aktsia või osa valitseja või äriühingu asutajaõiguste teostaja (osaluse valitseja) kaudu, kelleks on sama seaduse §-st 5 tulenevalt Vabariigi Valitsuse määratud ministeerium või riigitulundusasutus. Osaluse valitseja määrab äriühingu strateegilised eesmärgid ning kontrollib ja hindab nende saavutamist (RVS § 9). Seega peab riigi esindaja äriühingu nõukogus tegutsema osaluse valitseja suuniste järgi. Tal on osaluse

⁷⁷ Riigikontrolli aruanne 2013, lk 2, 14.

⁷⁸ RKPJK 02.11.1994, III-4/1-6/1994.

⁷⁹ Ü. Madise, B. Aaviksoo, H. Kalmo, L. Mälksoo, R. Narits, P. Pruks, P. Vinkel. Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012, § 63 komm p 5.1.

valitseja suhtes teavitamis- ja aruandekohustus (RVS § 84). RVS § 85 lg-st 2 tulenevalt otsustab täitevvõim ka nõukogu liikme tasustamise. Niisiis on Riigikogu liikme tegevus riigi osalusega äriühingu nõukogu liikmena allutatud täidesaatvale võimule. Riigikogu liikmena teostab ta aga järelevalvet täidesaatva võimu üle, sh kontrollides ka täidesaatva võimu tegevust eraõiguslikes isikutes. Selline olukord on vastuolus personaalse võimude lahususe ning huvide konflikti vältimise põhimõttega. Kaheldav on, kas nende põhimõtete järgimine oleks oluliselt paremini tagatud juhul, kui riigi osalusega äriühingu nõukogusse määraks riigi esindaja täidesaatva võimu asemel Riigikogu või tema organ.

Riigikontrolli aruande 2007 ja 2013 käigus tehtud intervjuudest selgus, et ametnikud, juhatuse liikmed ja nõukogude esimehed peavad nõukogude võimekust äriühingu eesmärkide seadmisel kaasa rääkida ja nende täitmist hinnata sageli kesiseks. Põhjuseks nähakse nõukogude komplekteerimise praktikat ja läbipaistmatust nõukogude liikmete määramisel, mis toob nõukogudesse vajalike teadmiste ja oskusteta liikmeid. Riigikontrolli 2007. aasta audit näitab, et ministrid nõukogusid ei suuna. Suuniste puudumist kinnitasid ka intervjuud nõukogu esimeestega. Selle asemel on ministriumid omaniku seisukohad edastanud üldjuhul otse juhatusele, mitte ministri kaudu nõukogule.⁸⁰ Kaudsete suuniste ja juhtimisahelast minister-nõukogu möödaminek äriühingute suunamisel ja järelevalve teostamisel pole põhjendatud, sest see vähendab juhtimise läbipaistvust ning hajutab osapoolte vastutust. Samuti vahetuvad nõukogu liikmed tihti, mistõttu nõukogude tehtav järelevalve on ebahühtlane ning erineva tasemega.

Et tagada õiged otsused, pannakse riiklike äriühingute juhtorganitesse võimulolevale koalitsioonile lojaalsed inimesed. Võimu omandamine on seotud demokraatlikus ühiskonnas valimistel valituks saamisega, mille kaudu erakond taotleb kontrolli valitsemismehhanismide ja poliitiliste ametikohtade üle.⁸¹

Riiklike äriühingute seisukohalt võib jagada politiseerumise kolmeks, nagu on teinud Richard Mulgan. Esiteks, isik nimetatakse nõukokku või juhatusse, arvestades tema erakondliku kuuluvust. Teiseks, isik nimetatakse ametisse teatud kindla erakonna poliitika elluviimiseks. Kolmandal juhul vahetatakse nõukogu või juhatuse liige välja igal juhul saavutamaks

⁸⁰ Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes. – Riigikontrolli aruanne. Tallinn, 2007, lk 2–3.

⁸¹ R. Toomla. (1999). Eesti erakonnad. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, lk 14–16.

kontrolli või lihtsalt usaldamatuse tõttu.⁸² Sellisel juhul, kui isik on määratud riikliku äriühingu nõukokku või juhatusse vastavalt poliitilisele kuuluvusele, tekib tal sõltuvussuhe. Sõltuvussuhe sunnib aga isikut vajaduse korral ametikohale ebalojaalselt käituma.⁸³ Nõukogude liikmete valimise alused ei ole selged, tehtud valikud pole alati olnud põhjendatud ning nõukogu liikme mandaat ega ülesanne pole teada.

Riigikontrolli 2013 aasta aruandes tõdetakse, et korduvalt on OECD-le raporteeritud, et nõukogu liikmete määramine on probleemne ja läbipaistmatu. Tõdetakse küll, et nõukogu liikmete sobivust ja määramise korda annaks seaduses paremini reguleerida, kuid leitakse siiski, et olukorra muutmiseks pelgalt nende initsiatiivist ei piisa ja puudub poliitiline tahe olukorda muuta. Omanikujärelevalve pole tõhus, äriühingute nõukogud strateegiate täitmist enamasti ei hinda.

Jätkuvalt pole selge, mida omanik nõukogu liikmelt ootab, millised on nõukogu liikme ülesanded ja vastutus. Nõukogu liikmete ülesanded on seaduse tasandil reguleeritud väga üldiselt ja ministriga pole neid kirjalikul viisil kokku lepitud.⁸⁴

Reguleerimata on nõukogu liikme vastutus. Riigivaraseaduses on märgitud nõukogu liikme ülesanded, kuid pole sõnagi selle kohta, mis saab siis, kui need ülesandeid ei täideta või täidetakse halvasti. Korruptsioonivastase tegevuse vaatevinklist on kõige keerulisem olukord, kus nõukogu koosolekul toimuvat on koosoleku protokollide lakoonilisuse tõttu ka väga keeruline taastada. Äriühingute tegevust puudutavate otsuste langetamisel aluseks olnud infot, otsuse ajendit ja põhjendusi on hiljem enamasti väga raske välja selgitada. Teisisõnu, info ja juhise liikumine juhatuse, nõukogu ja omaniku vahel on tagantjärele üldjuhul pea võimatu tuvastada. Paljudel juhtudel kinnitati, et mitteregulaarseid kohtumisi juhatuse, nõukogu ja omaniku vahel ei protokollita ning infovahetus ja kokkulepped on suusõnalised.

Riigikontrolli aruannetest selgus, et on olnud juhuseid, kus minister sekkub äriühingu igapäevajuhtimisse ning survestab vastu võtma üksikotsuseid, mida äriühingu juhatus ei pea mõistlikuks. Äriühingute nõukogu koosolekute, üldkoosolekute ja nõukogu tegevuse aruannete põhjal ei olnud võimalik tuvastada argumente, miks konkreetsete valikute kasuks

⁸² R. Mulgan. (1998). Politicising the Australian Public Service. Research Papers 3 1998–1999. Parliament of Australia: Parliamentary Library.

⁸³ B. Williams. (2002). Poliitika ja moraali iseloom. – J. Lipping (koost/toim). Kaasaegne poliitiline filosoofia: Valik esseid. Tartu: EÜS Veljesto kirjastus, lk 260–261.

⁸⁴ Juhatus liikmete tasustamine riigi osalusega äriühingutes. – Riigikontrolli aruanne. Tallinn, 2004.

otsustati. Protokollides olid kinnitused ühe või teise otsuse heakskiitmise või vastuvõtmise kohta, kuid puudusid põhjendused, miks ja kelle initsiatiivil valikuna esitatud teised võimalused äriühingute tegevuse planeerimiseks kõrvale jäeti. Hiljem on need osutunud majanduslikult halbadeks valikuteks.⁸⁵ Selliste tulemuste põhjal on omanikul keeruline otsuste kvaliteeti parandada, sest põhjalikuks analüüsiks ei ole hiljem teemat analüüsivatel ekspertidel ega ametnikel võimalik otsustusprotsessi ja kaalumisel olnud valikuid tuvastada.

3.4. Korruptsiooniriskid välisfinantseeringute rakendamisel

Perioodil 2007–2013 eraldati Eestile, Euroopa struktuuritoetusi enam kui 3,4 miljardi euro ulatuses, mis suunati järgmistesse valdkondadesse: energiamajandus, ettevõtlus, haldusvahendid, haridus, infoühiskond, keskkonnakaitse, regionaal- ja kohalik areng, teadus- ja arendustegevus, tervishoid ja hoolekanne, transport ja tööturg. Euroopa Liidu struktuurifondide panusele lisab Eesti valitsus täiendavaks toetuseks oma vahenditest 575 miljonit euro.

Ajavahemikul 2008–2012 tuvastati Euroopa Liidu fondide toetuste rakendamisel 339 rikkumist. Nende finantsmõju oli 35,1 miljonit eurot, vaid 52% on tagastatud.⁸⁶ Suur osa nendest vahenditest läks ka riigi osalusega äriühingutele.

Levinumad korruptsiooniriskid seoses struktuurifondide raha haldamisega on järgmised: avaliku sektori ametnikelt ja muudelt töötajatelt nõutakse mitme erineva rolli täitmist (samaaegselt nii otsustaja kui kontrollija), mis võib viia huvide konfliktini; piiratud on aeg ja inimvara, et keskenduda pettuste ja korruptsiooni ennetamisele äriühingu sees, puudub sisekontroll; poliitika ja avalike ametikohtade (varjatud) politiseeritus, riikliku visiooni ja prioriteetide puudumine. Kõige levinumad rikkumised on seotud partnerite ja lõplike abisaajate valimisega. Tihti on juurdunud pikkajaline koostöö ning eelistatakse vanu partnereid. Samas võivad olla abi andja ja saaja otse või varjatult huvikonfliktis või seotud altkäemaksu või pistisega. Korruptsiooni puhul tekib äriettevõtte juhtidel tihti dilemma, kuna nad peavad leidma kõige efektiivsema tee kasumi teenimiseks, seeläbi on neil suur kiusatus käituda ebaseaduslikult, kalduda kõrvale eetilistest ja moraalsetest tõekspidamistest ning äriühingu sisemistest reeglitest. Igal juhul tekib seeläbi omakorda risk, et firma juhitakse „ärimaastikult välja”, esiteks selle pärast, et korruptsiooni avalikuks tulles võib see äriühingu eksisteerimist ja mainet mõjutada, teiseks korruptsiooni kasutamine vähendab erialast

⁸⁵ Riigikontrolli aruanne 2013, lk 18.

⁸⁶ K. Tõnnisson, M. Muuga. (2013). Korruptsiooniriskid Euroopa Liidu vahendite rakendamisel. Tallinn

kompetentsust selles vallas legaalselt tegutsemiseks.⁸⁷ Ebausaldusväarsuse tõttu võib jääda riigile oluline valdkond rahastamata ja seeläbi ka tähtis valdkond arendamata.

Eestis ei ole sageli võimalik ühe isiku puhul, poliitiku ja riigi osalusega äriühingu juhi rolli vahele selget eraldusjoont tõmmata. Kuna paljud inimesed on multifunktsionaalsed, ei ole selge, mis rolli ta konkrset otsust tehes esindab. .⁸⁸

Sageli heidetakse ette, et Eesti riigihaldus on üle politiseeritud ning liiga paljud otsused põhinevad poliitikal, mitte avalikul korral. Tegelikult on raske nende kahe otsuse vahele selget joont tõmmata. Eesti seadusandlikku poolt iseloomustab tihti huvipuudus riigikogu liikmeid puudutavate korrupsiooniriskide ennetamise ja korrupsioonivastaste reformide läbiviimise vastu. Poliitilised parteid seisavad silmitsi samasuguste probleemidega ning tõrksus poliitikuid puudutavate regulatsioonidega tegelemise ja korrupsioonivastaste reformide algatamise vastu on üks korrupsiooni puudutavaid murekohti. Samuti ei ole poliitiliste parteide ja valimiskampaaniate rahastamises piisavalt läbipaistvust.⁸⁹

Puuduvad riiklik visioon ja prioriteedid tekitavad kahtlusi selle kohta, kuidas ja miks valitakse investeringuteks teatud objektid. Eri pooled ei selgita ega mõista riiklikul tasandil investeerimisplaanide tegemise protsessi kuigi hästi. Kui selge ja üheselt heakskiidetud/arusaadav riiklik strateegiline visioon puudub, on poliitilisel tasemel prioriteete kerge muuta ning see võib suurendada poliitilise korrupsiooni riski. Prioriteedid võivad seeläbi peituda hoopis poliitikute poliitilistes programmides ja lubadustes, mis on antud oma rahastajatele.⁹⁰

3.5. Riigihangetega seotud korrupsiooniriskid

Kalduvus korrupsioonile tekib siis, kui monopoolne otsustamisvabadus võimaldab jagada teatud ressursse ning puudub kontroll antud tegevuse üle.⁹¹

⁸⁷ G. I. Zekos. (2004). Ethics versus corruption in globalization. – Journal of Management Development, Vol. 23, No. 7, lk. 631–647.

⁸⁸ T. Randma-Liiv (2002) Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration. – TRAMES, nr 6, lk 376.

⁸⁹ A. Kasemets. (2012) The Long Transition to Good Governance: the Case of Estonia. – European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building. Publications, No. 32, lk. 61.

⁹⁰ K. Tõnnisson, M. Muuga. (2013). Korrupsiooniriskid Euroopa Liidu vahendite rakendamisel. Tallinn.

⁹¹ R. Klitgaard, R. MacLean-Abaroa, H. L. Parris. (2000). Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention. Oakland: ICS Press, lk. 26–27.

Avaliku raha läbipaistvaks, otstarbekaks ja säästlikuks kasutamiseks tuleb korraldada ka riigi osalusega äriühingutes riigihankeid. Riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või üksus, avalik-õiguslik juriidiline isik või muu avaliku sektori valitseva mõju all olev isik kasutab oma tegevuseks vajalike asjade ostmisel, teenuste või ehitustööde tellimisel avalikke vahendeid ehk maksumaksja raha, seetõttu peab ta riigihanke korraldamisel järgima kindlaid põhimõtteid ning tagama oma tegevuse ja otsuste läbipaistvuse.⁹²

Riigihankeseaduse kohaselt on riigihange asjade ostmine, teenuste tellimine, ideekonkursside korraldamine, ehitustööde tellimine ning ehitustööde ja teenuste kontsessioonide andmine hankija poolt.⁹³

Riigihangete registri andmetel tehti ajavahemikul 01.01.2011–31.05.2012 riigiosalusega äriühingutes 1203 hanget. Riigihangete maht sõltub äriühingu suurusest ja jääb samal ajavahemikul suurusjärku 207 415 670 eurot (AS Riigi Kinnisvara) kuni 106 080 eurot (AS Metroser).

Korruptsiooniohtlikke probleeme kaardistades riigi osalusega äriühingutes peab ennekõike välja tooma asjaolu, et kui riigi asutatud sihtasutused on nimetatud hankijatena riigihangete seaduses, siis riigi valitseva mõju all olevaid äriühinguid riigihangete seadus üheselt hankijatena ei nimeta. Selline olukord tekitab segadust nii hanke läbiviijate kui ka kontrollijate seas. Riigihanke seaduse üldpõhimõtetest lähtudes on hankijaks ka muu eraõiguslik juriidiline isik, mis vastab seaduses sätestatud tunnustele ehk mis on asutatud eesmärgiga täita või mis täidab põhi- või kõrvaltegevusena ülesannet avalikes huvides, millel ei ole tööstuslikku ega ärilist iseloomu ning mida põhiliselt rahastavad või mille juhtimis-, haldus- või järelevalveorgani liikmetest rohkem kui poole määravad või mille juhtimist muul viisil kontrollivad riik või riigiasutused.⁹⁴

Riigihanke mitteläbiviimist põhjendavad riigi osalusega äriühingu juhid asjaoluga, et avalik funktsioon äriühingus on marginaalne või puudub. Riigivaraseaduse järgi valitsetakse riigivara muu hulgas riigivõimu teostamiseks, muul riigivara valitseja määratud avalikul eesmärgil ja/või tulu saamiseks⁹⁵. Samas seaduses on sätestatud, et kui äriühingus osaluse valitsemise põhieesmärgiks on õigusakti, põhikirja või halduslepinguga sätestatud avalikust

⁹² Riigikontrolli aruanne 2013.

⁹³ Riigihangete seadus § 2 lg 1. – RT I, 23.12.2013, 74.

⁹⁴ *Ibid.*, § 5.

⁹⁵ Riigivaraseadus, § 10 lg 1.

huvist lähtuva funktsiooni täitmine, näiteks tegevusalal tegutsemine, on eesmärgiks ka tulu saamine kaupade müügi või teenuste osutamise teel tasu eest, mis tagab mõistliku kasumi.⁹⁶ Korruptsioon selleks, et saada hea leping või head lepingutingimused, on tavaliselt seotud suurte äriettevõtete ja kõrgete riigiametnikega. Seega kujutab julgeolekuohtu nn *grand corruption*. Sellised juhtumid tähendavad olulist kulu riigi rahandusele ja omavad olulist mõju nii riigi eelarvele kui ka seeläbi riigi arengule.⁹⁷

Korruptiivsed tehingud on suurfirmadele kasulikud, kuna ettevõtted saavad tänu korrumpeerunud otsustajale vajaduse korral suurendada lepingu mahtu, saavad olla lülitatud nimekirja, keda kutsutakse edaspidi konkurssidele, saavad siseinfot, et pidada läbirääkimisi konkurentidega, teada omahinda jne, samuti saab hanketingimustesse kirjutada tingimused, millele vastab vaid nende firma.

Kui selline firma saab lepingu, siis on lepinguhinnas kas „palju õhku” või on hind palju kõrgem õiglasest hinnast. Kui seda ei saa teha, siis tehakse järeleandmisi töö kvaliteedis.

Korruptsiooni ohuks on ka asjaolu, et enne lepingu sõlmimist võib korrumpeerunud hankija esindaja muuta nõudeid teatava tarnija meeleheaks väga spetsiifiliseks, piirata teavet lepingu sõlmimisevõimaluste kohta, tuua ettekäändeks kiireloomulisust ja anda lepingu konkursita ainsale pakkujale, rikkuda tarnijate esitatud pakkumiste konfidentsiaalsusnõuet, tunnistada võitnud tarnija mittesobivaks väär, kaheetapilise konkursi kaudu ning võtta altkäemaksu.

Korrumpeerunud lepingu saaja saab ebaseaduslikult kokku leppida pakkumise hinnas, edendada diskrimineerivaid tehnilisi standardeid, sekkuda hindaja tegevusse, pakkuda altkäemaksu. Siinkohal aga ebaseaduslik protsess ei lõppe, vaid riigi julgeoleku seisukohalt alles algab. Hankija jääb tegelikkuses hätta lepingus sisalduvate kvaliteedistandarditega, koguste või muude toimumisstandardite täitmise tagamisega, suunab tarnitud kaubad edasimüügiks või erakasutusse, nõuab täiendavaid hüvesid (reis, kingitused jne). Lepingu saaja võltsib koguseid ja standardisertifikaate, kirjutab suuremaid või väiksemaid arveid, annab altkäemaksu isikutele, kes teostavad järelevalvet lepingu täitmise üle.⁹⁸ Lisaks sellele jääb hankija esindaja (riigi osalusega äriühingu juht) oma teo tõttu sõltuvusse teda korrumpeerunud lepingu saajast ning muutub seeläbi ka edaspidi manipuleeritavaks.

⁹⁶ *Ibid.*, § 10 lg 2.

⁹⁷ S. Rose-Ackerman. (1999). *Corruption and Government, Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, lk 1354.

⁹⁸ J. Pope. (2003). *Korruptsiooni ohjeldamine: Rahvusliku terviklikkuse süsteem*. Tallinn: Jaan Tõnissoni Instituut / Transparency International.

Et need ohud tegelikult realiseeruksid, tuleb arvesse võtta, et seoses riigi julgeolekule ohtliku korrupsiooniga riigi osalusega äriühingutes tuleb erilist tähelepanu pöörata korrupsioonile infrastruktuuri-, energeetika-, transpordi-, IKT-, kaitsetööstuse- ja meditsiini sektoris. Nimetatud sektorites on suurimateks välis-, sise- ja majandusjulgeoleku ohtudeks suuremahuliste välisfinantseeringute ja riigihangete ning strateegiliste otsustega seotud korrupsioon. Seetõttu on toodud välja järgnevad kaasused.

3.6 Riigi osalusega äriühingute sponsortegevuse ja äriühingute dividendi poliitikaga seotud korrupsioonirisk

Üheks korrupsiooniohtlikuks valdkonnaks riigi osalusega äriühingutega tuleb pidada ka äriühingute sponsortegevust. Kuna antud valdkond on nõrgalt reguleeritud, on otsused ebaselged ning kiusatus raha väärkasutuseks on võimalikel politiseeritud või täiendavaid äriühinguid omavatel riigi osalusega äriühingute juhtidel suur.

Toetuste maksmist riigi osalusega äriühingute puhul reguleerib alates 1. jaanuarist 2010 riigivaraseaduse (RVS) § 88 lg 1 p 11, mille kohaselt äriühing võib toetusi maksta ja annetusi teha üksnes siis, kui see aitab kaasa äriühingu tegevus- ja finantseesmärkide saavutamisele ning põhikiri sisaldab toetuste maksmise korda. Toetuste maksmise korras peab olema vähemalt ette nähtud toetuste maksmise ja annetuste tegemise põhimõtted, maksmise tingimused, piirsummad või -määrad majandusaasta kohta ning otsuste tegemise kord. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt võib toetusi maksta kuni 1,5% ulatuses kolme eelneva majandusaasta keskmisest puhaskasumist. Teave makstud toetuste ja tehtud annetuste kohta avaldatakse äriühingu veebilehel koos toetuse saaja nime või nimetuse, toetuse summa ja toetamise põhjendusega kolme tööpäeva jooksul ning see info peab veebilehel avalik olema vähemalt nelja aasta jooksul.⁹⁹

2013. aasta lõpu seisuga osales riik 32 äriühingus. Neist 18 äriühingu puhul ei ole põhikirjades toetuse maksmise reegleid sätestatud või on sätestatud ühene keeld. Lisaks ei ole riigivaraseadusega kooskõlas olevat korda sätestatud ASi Estonian Air põhikirjas. Seega riigivaraseaduse põhimõtetest lähtuvalt ei tohi 32st äriühingust 19 toetusi maksta. Äriühinguid, mille põhikirjaga on küll toetuste maksmine lubatud, aga viimastel aastatel ei ole seda võimalust praktikas kasutatud, on üheksa. Seega on aktiivsemateks toetuste maksjateks

⁹⁹ Riigivaraseadus § 88 lg 1 p 11.

kümme äriühingut. Oma ettepanekutes möönab Rahandusministeerium, et sponsorrahade maksmisega on teatud segadusi. Samas on kirjutaja seisukohalt üllatav arvamus, milles Rahandusministeerium möönab, et juhul kui segaduste kõrvaldamiseks rakendatakse sponsorluse keeld, võivad Riigiosalusega firmade juhid asuda „loomingulisemale” tegutsemisele ning hakata toetusi sisuliselt mingis muus formaadis vormistama.¹⁰⁰ Selline väljaütlemine on aktsepteeritav, kui arutelu puudutab riigi alkoholi ja tubakapoliitikat. Kui keelustada legaalne alkoholi ja tubakatoodete müük suurendaks see oluliselt varimajandust ja see omakorda oleks ohuks riigi majandusele tervikuna.

Kirjutaja arvates on aga kummaline eeldada samasugust käitumist tippjuhtidelt, kellele on usaldatud riigivara.

Käesolevaks ajaks on avalikkuse ette jõudnud ka mõned kaasused, mis puudutavad riigi osalusega äriühingute sponsortegevuse seost korruptsiooniga.

Eesti Lootsi nõukogu liikmena riigifirma kaudu oma jahtklubi toetanud majandusministeeriumi avalike suhete juht Kalev Vapper mõisteti korruptsioonis süüdi. Vapperi rikkumine seisnes selles, et olles riigifirma Eesti Loots nõukogu liige, hääletas ta 2012. aasta mais toimunud firma nõukogu istungil selle poolt, et Eesti Loots toetaks 5000 euroga ESS Kalevi Jahtklubi, mida Vapper ise juhib, vahendas keskkriminaalpolitsei pressiesindaja Kaarel Kuusk. Seaduse järgi ei tohi ametiisik teha töötoiminguid, mis puudutavad teda ennast või temaga seotud isikuid.¹⁰¹

Keskkriminaalpolitseilt on korruptsioonikuriteo kahtlustuse saanud Eesti Olümpiakomitee (EOK) president ja Tallinna Sadama nõukogu esimees reformierakondlane Neinar Seli. Nimelt tekitab küsimusi, mis asjaoludel tegi Tallinna Sadama nõukogu otsuse annetada Eesti Olümpiakomiteele veerand miljonit eurot.¹⁰²

Võrreldes Eestis kehtestatud toetuste maksmise regulatsiooni Soomes ja Rootsis toimiva süsteemiga, selgus, et nimetatud riigid on eesrindlikumad ja aktiivseimad riigi osaluspoliitika kujundajad rahvusvaheliselt (sh osalevad väga aktiivselt OECD soovitude ettevalmistamises), mistõttu on neid riiki kõige parem hea tava eeskujuna kasutada. Analüüsi tulemusena tuleb tõdeda, et nimetatud riigid enda osalusega äriühingute sponsorluspoliitikat ehk toetuste

¹⁰⁰ Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruanne 2012. aasta kohta, 2014.

¹⁰¹ R. Aljas. (2014). Kalev Vapper mõisteti korruptsioonis süüdi. – Eesti Päevaleht 18.02.2014.

¹⁰² K. Paas. Politsei esitas EOK juhile Neinar Selile kuriteokahtlustuse. – Ärileht 18.02.2014.

maksmise korda ei reguleeri. Piiranguid ei ole seatud ei õigusaktide ega poliitikadokumentidega. Ainuke konkreetne sponsorlust käsitlev nõue on Soomes seotud aruandlusega, kus valitsuse poolt kinnitatud osaluspoliitika üks osa käsitleb sotsiaalset vastutust ja vastavat aruandlust. Selles aruandluse blokis eeldatakse muuhulgas ülevaate andmist äriühingu poolt antud toetustest. See peab hõlmama toetuste maksmise põhimõtete kirjeldust ning makstud toetusi sihtgruppide kaupa (nt lapsed ja noored; teadus- ja haridustegevus; kultuur; sport; poliitika; kodanikuühiskond ja keskkonnakaitseorganisatsioonid). Siinkohal peab aga kirjutaja arvates arvestama ka Eesti, Soome ja Rootsi, reitingu erinevust Transparency Internationali korrupsioonitajumise tabelis.

3.7. Riikliku julgeoleku tagamine riigiosalusega äriühingute tegevusega

Peatükk keskendub tegevustele, miks on vaja, et tagada teatud valdkondade toimepidavus ja turvalisus riigi huve silmas pidades. Ohud riigi julgeolekule realiseeruvad siis, kui antud valdkondade juhid korrumppeeruvad ning panevad toime ebaseaduslikke tegevusi või jätavad seaduslikud tegevused tegemata. Riigi julgeolekuga seotud ohud võivad realiseeruda eelkõige infrastruktuuri-, energeetika-, IKT- ja kaitsetööstuse sektoris.

3.7.1. Info ja kommunikatsiooni tehnoloogia (IKT) sektor

Eelkõige on riigiosalusega äriühingutes ohtudeks täna elektroonilise side ja riikliku tugiteenuse toimepidevus ja küberturvalisus.

1. Kuna täna on enamus ettevõtteid sõltuvuses IT-tugiteenustest ja nende süsteemide toimepidevusest ning riigi julgeoleku seisukohalt on riigi osalusega äriühingutes IT-teenused olulised eesmärkide saavutamiseks tava- ja kriisiolukorras, peab olema tagatud IT-teenuse toimepidevus. See omakorda eeldab aga juhtimisotsuste ja investeeringute tegemist ning hangete läbiviimist nendes valdkondades. Korrupsioonioht seisneb selles, et kui keegi äriettevõtte juhtidest teeb korrumppeerumise tõttu ebaseadusliku otsuse või jätab seadusliku otsuse tegemata, on selle tagajärjeks IT-tugiteenuse mittetoimimine tavaolukorras, millele võib järgneda oluline majanduskahju. Samas kui IT-teenused ei toimi kriisiolukorras, võivad olla tagajärjed fataalsed, nt Eesti Energia IT-tugi ei toimi ning sellega seoses elektrivarustus katkeb. Tallinna lennujaam ei saa lendusid vastu võtta jne.

2. Lisaks sellele on mõnes uudset tehnoloogiat välja töötavas ettevõttes oluline ka küberturvalisus, et kaitsta ennast nn „majandusspionaaži” eest. Seda näiteks Eesti Energias, kes on põlevkivi töötlemistehnoloogiate väljaarendamisesse investeerinud lootusega tulevikus teenida ainulaadse tehnoloogia rakendamiselt tulu, võib sellest tuleneda julgeolekuoht nii äri- kui riigi julgeolekule tervikuna. Ühendkuningriigi majandus sai seoses intellektuaalse omandiga küberspionaaži tõttu 2011. aastal kahju u 9,2 miljonit inglise naelsterlingit.¹⁰³
3. Kolmanda kategooria moodustavad ohud, mis tulenevad ettevõtetest, kes pakuvad riigistruktuuridele tugiteenuseid. Üheks selliseks firmaks on ka Riigi osalusega äriühing AS Andmevara. Tema põhilised tegevusalad on registrite, andmebaaside ja infosüsteemide arendus, pidamine ja hooldus, infotehnoloogiliste terviklahenduste väljatöötamine, infotöötamise töökeskkonna kujundamine ja selle valdkonna hanked ning infoteenused registritelt. Väljatöötatud lahendustele tagatakse garantii, hooldus ja kasutajatugi. AS Andmevara on mitme riigi ja omavalitsuse registri volitatud töötleja, AS Andmevara suuremad kliendid on Eesti avaliku sektori asutused (ministeeriumid, ametid) ja kohalikud omavalitsused.

Suur osa elektroonilise side võrkudest ja pakutavatest teenustest ning kriitilistest infosüsteemidest on erasektori omandis. Riigi ja erasektori koostöö tugevdamine elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamisel on seetõttu oluline. Elektroonilise side ja elutähtsate teenuste toimimist toetavate infosüsteemide kaitsmiseks rakendatakse organisatsioonilisi, infotehnoloogilisi ja füüsilisi julgeoleku- ja turvameetmeid. Vajalik on pidev ülevaade riigi sidevahendite ja -süsteemide tehnilisest seisukorrast, kriisiolukordades dubleerimise ning turvalise toimimise võimalustest. Riikidevahelise side kindlustamiseks tuleb teha rahvusvahelist koostööd, et tagada elektroonilise side võrkude koostoime ning koordineerida ressursside kasutamist. Küberjulgeoleku tagamisel on oluline vähendada kriitiliste infosüsteemide ja andmesideühenduste haavatavust ning piirata küberrünnetest tekkida võivate kahjude ulatust. Elutähtsate teenuste infosüsteemid peavad töötama kogu riigi territooriumil ning riigisiseste ressursside baasil ka olukorras, kus ajutiselt on raskendatud või katkenud sideühendused välisriikidega. Küberjulgeoleku tagamine eeldab toimivat õiguslikku raamistikku, kõrget infoturbealast teadlikkust ning tihedat rahvusvahelist koostööd. Küberjulgeolekut kindlustab riiklike tegevuskavade elluviimine ja õigusliku regulatsiooni

¹⁰³ A. Klimburg. (2012). National cyber security, framework manual. NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. Harjumaa: Greif, lk 123.

täiendamine. Suurem sõltuvus infotehnoloogiast ning kriitilise tähtsusega teenuste liikumine küberruumi tõstab samuti küberruumi ja teenuste kättesaadavuse haavatavust¹⁰⁴

3.7.2 Energeetika ja infrastruktuuri sektor

Energeetika valdkond seostub eelkõige terminiga „energia julgeolek”.

1. Eesti energiavõrk on vaid osaliselt ühendatud lääne võrkudega, mis ei lahenda energiasõltuvust ühest olulisest allikast (milleks on Venemaa). See kahandab kriitilise tähtsusega teenuste kestlikkust ning muudab riigi kaitsetuks poliitilise ja majandussurve eest. Eestis on oluline parandada oma energiakasutuse efektiivsust ning mitmekesistada energia tarneallikaid.¹⁰⁵ Korruptiivse tegevusega võidakse teadlikult sellesuunalist arengut pidurdada.
2. ASil Eesti Energia kui kasumit teenival ettevõttel võib olla huvi mitte lasta või takistada konkurentide turule tulekut. See omakorda ohustab riigi julgeolekut, kuna kõik võimalused on monopoli otsustada ja seeläbi haavatavad.
3. Toimepidevus vajab pidevaid investeerinuid õigetesse valdkondadesse, et leida ressursse, millest energiat toota. Suured investeeringud valdkondadesse, mis lõpuks ei too tulemust. Põlevkiviresursside ökonoomne ja jätkusuutlik kasutamine.
4. Läbiviidavad ebaseaduslikud hanked. Raha kulutatakse väheste vahendite olemasolul ebaotstarbekalt. Seeläbi jäävad vajalikud infrastruktuurid arendamata.

Energiajulgeolekut aitavad tagada varustuskindlus, infrastruktuuri julgeolek, ühendatus teiste Euroopa Liidu liikmesriikide energiavõrkudega ja energiaallikate mitmekesisus. Energiakandjate impordist sõltuvuse vähendamiseks on Eesti jaoks esmatähtis suurendada energiatõhusust. Eesti eesmärke toetab Euroopa Liidu energiapoliitika tugevdamine. Energia varustuskindluse tagamist soodustab Euroopa Liidu suund sisemiste energiaressursside maksimaalsele kasutamisele. Eesti puhul tähendab see põlevkivi võimalikult ratsionaalset kasutamist ning taastuvenergia tehnoloogiate laialdasemat kasutuselevõttu. Põlevkivist vedelkütuste tootmise arendamine ning Euroopa Liidus rakendatud meetmed vedelkütusevarude hoidmiseks tagavad vedelkütuseturu piisava toimimise. Riik toetab elektri ja soojuse tootmist taastuvatest energiaallikatest. Taastuvelektri osakaal moodustab 2015. aastal vähemalt 15% elektrienergia brutotarbimisest. Täiendavate ülekandeühenduste

¹⁰⁴ R. Kaljurand. (2012). Arengud Läänemere piirkonna julgeolekukeskkonnas kuni 2020. aastani. Tallinn: Rahvusvaheline Kaitseuuringute Keskus, lk 34–37.

¹⁰⁵ *Ibid.*, lk 35.

ehitamine nii Balti riikide, Põhjamaade kui ka Poolaga mitmekesistab Eesti jaoks energiaallikaid ning on määrava tähtsusega taastuvenergia võimaluste maksimaalsel ärakasutamisel ja varustuskindluse suurendamisel. Eesti ühendatus Euroopa Liidu elektri- ja gaasisüsteemiga vähendab sõltuvust ühest või piiratud hulgast tarnijatest. Tuumaenergia on baaskoormus elektrienergia allikana oluline võimalus, sest aitab tagada energia varustuskindlust, suurendamata kasvuhoonegaaside heitmeid. Eesti arendab välja tuumaenergeetika rakendamiseks vajaliku oskusteabe ja õigusliku raamistiku. Soojuse tootmisel tuleb tagada tasakaalustatum kasutatavate energiaallikate osakaal. Aastaks 2020 ei tohiks ühegi energiaallika osakaal olla suurem kui 30%. Peab olema loodud võimalus suuremate soojatootjate ümberlülitamiseks maagaasilt teistele kütustele. Energiasüsteemide toimepidevuse kindlustamiseks ja kaitseks rakendatakse vajalikke julgeoleku- ja ohutusnõudeid.

Nii Eesti kui ka teiste Balti riikide suurim energeetika alane julgeolekurisk on Venemaa gaas. Sealt aga on ka suur korrumppeerumise oht, mis muudaks antud valdkonna sõltuvaks ning seeläbi tõstaks riigi julgeolekuriske.

Paljud vabamõtlejad Lätis rääkisid, et nii otsene kui ka kaudne Venemaa osalemine Läti energiasektoris toob kaasa „gaspromiseerumise”. Läti poliitiline eliit aga kiitis seda plaani. Paljud illustreerisid seda kui Läti head võimalust, et Gasprom ehitab Dobelisse Nordstreami gaasijuhtme vahejaama. Läti rahvapartei liider ja kohalik oligarh Andris Škele, kes oli olnud kahel korral ka Läti peaminister toetas tugevalt seda projekti. Kuna valimised olid just olnud, siis oli Läti energia Venemaa mõju alla sattumine suhteliselt otsene ja vägagi tõenäoline.¹⁰⁶

Venemaa survet pole tundnud ainult Läti, vaid ka Leedu. Veel üsna hiljuti oli Venemaa surve Leedu energiasektorile vägagi tugev. Üks suuremaid Leedu energia korrupsiooni juhtumeid sai alguse Mazekai Nafta äritehingust. Mazekai Nafta puhul on tegemist suurima kütuse rafineerimise kompleksiga Balti regioonis ja Leedu suurima maksumaksjaga. 1990. aastal pidi tollane peaminister Rolandas Paksas kõigest viis kuud peale ametisse asumist tagasi astuma. Põhjuseks olid firma Mazekai Nafta ebaseaduslikud müügitehingud. Ajal kui Paksas oli Leedu president, selgusid tema sidemed Venemaa organiseeritud kuritegelike gruppidega Paksasest sai esimene Euroopa riigipea, kes sai korrupsiooni süüdistuse. Leedu valitsus otsustas müüa Mazekai naftatehase hoopis Poola ettevõttele. Nüüd aga ei rakendanud

¹⁰⁶ M. Maigre. (2010). Energy Security Concerns of the Baltic States. Tallinn: Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus, lk 9.

*sanktsioone kuritegelikud grupid, vaid Venemaa valitsus, kes peatas Venemaa nafta transportimise läbi Druxhba torujuhtme Mazekaisse, tuues põhjuseks torujuhtme halva seisukorra ja remondivajaduse.*¹⁰⁷

Täna võime näha ka aastate 2006–2009 Ukraina ja Venemaa vahelise gaasitüli järelmeid. Selles valguses peab vaatama, et Vene oht Balti energiapoliitikas ei ole otseselt seotud Läänemere põhja ehitatud gaasitoruga, vaid Venemaa eemaldumisega liberaalsest demokraatiast, turumajanduse praktikast ja õigusriigi printsiipidest. Mida suurem on Balti riikide energiasõltuvus Venemaast, seda rohkem võib tekkida julgeolekuprobleeme, sest Moskva loob endale poliitilisi liitlasi nafta- ja gaasilepingutega ning kasutab edukalt ära oma välispoliitilist käepikendust nimetusega Gazprom. Maagaasi osas on Lätil Balti regioonis väga oluline roll, mida nad ka ise selgelt tajuvad ning arendada soovivad. Võrreldes Eesti ja Leeduga moodustab maagaas Läti energiabilansis tervelt ühe kolmandiku. Kõik gaasitarned Lätile, nagu ka Eestile ja Leedule, tagab Gazprom Venemaalt.

Eesti on maailmas ainus riik, kus enamik ehk ligi kaks kolmandikku riigi energeetikast põhineb põlevkivil. Võrreldes enamiku Euroopa Liidu maadega on oma territooriumil leiduva mahuka energiaressursi ja sellel põhineva elektrienergeetika olemasolu Eesti energiajulgeoleku tagamiseks ja eeliseks. Eesti on tänu põlevkivienergeetikale kogu kasutatava energia osas praegu Vene impordist vähem sõltuv kui näiteks Läti. Kuid siiski tekitab põlevkivi tõsiseid energiajulgeolekualaseid muresid.¹⁰⁸

Ka transpordi infrastruktuuri arengu planeerimisel ja väljaarendamisel arvestatakse majandus- ja sotsiaalarengu ning riigikaitse vajadustega. Siit ka korrumppeerumise oht antud valdkonnas, mis võiks asjaolude kokkulangemisel kriisi olukorras oluliselt pärssida Eesti ja tema liitlaste riigikaitse võimekust. Esmatähtis on rekonstrueerida või välja ehitada üle-euroopalise transpordivõrgustiku osaks olevad sadamad, lennujaamad ning raudtee- ja maanteevõrk. Transpordi infrastruktuuri toimepidevuse tagamisel on oluline riigi ja erasektori koostöö. Transpordisüsteemi toimepidevuse kindlustamisel ja kaitsel rakendatakse eelkõige rahvusvaheliste standardite kohaseid julgeoleku ja ohutusnõudeid.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ M. Maigre. (2010). Balti energia ja julgeolek. – Diplomaat, nr 4.

4.KAITSEPOLITSEAMETI TEGEVUS, RIIGI JULGEOLEKULE OHTLIKU KORRUPTSIOONI ÄRAHOIDMISEL JA TÕKESTAMISEL RIIGI OSALUSEGA ÄRIÜHINGUTES

Euroopa Parlamendis kiideti heaks raskete kuritegude vastase võitluse tegevuskava aastateks 2014–2019. Sellekohaselt toob korruptsioon Euroopa Liidule kahju umbes 120 miljardit eurot aastas ehk 1% ühenduse SKPst. Maailmapanga andmetel moodustab korruptsioon 5% kogu maailma SKPst. Seega tuleb korruptsiooniga nii rahvusvahelisel tasandil kui ka Eesti-siseselt tõsiselt võidelda.

Kaitsepolitseiamet kuulub selliste julgeolekuasutuste hulka, kellele on antud ka politseilised ülesanded. See tähendab süütegude uurimist ja annab õiguse kasutada ka kriminaalmenetluslikke vahendeid.

Seega on riigile julgeolekuohtliku korruptsiooni vastu võitlemisel Kaitsepolitseiametile antud võimalus kasutada kahe erineva menetlusliigi vahendeid. Need on kriminaal- ja haldusmenetlus. Kehtivas õiguses, on nendeks vahenditeks avalikud toimingud, kriminaalmenetluses tehtavad menetlustoimingud ja jälitustoimingud ning julgeolekuasutuste seaduse (JAS) kohaselt tehtavad teabehanketoimingud.

Kriminaalmenetluse väliselt ehk siis teabehanke toimingute tegemisele laieneb haldusmenetluse regulatsioon. Kriminaalmenetluses tehtavatele jälitustoimingutele laieneb kriminaalmenetluse regulatsioon. Antud kahte võimalust saab eristada, lähtudes repressiivsest lõppeesmärgist. Kuriteo tõkestamiseks tehtavate toimingute eesmärk haldusmenetlusseadustiku (HMS) alusel on puhtalt ohutõrjeline, mitte suunatud tulevase kriminaalmenetluse jaoks tõendite kogumisele. Kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) alusel tehtavad toimingud on suunatud kriminaalmenetluses tõendite kogumisele.

Kui kriminaalmenetluses tehtavate jälitustoimingu lubade eesmärk on koguda informatsiooni kriminaalmenetluse kohta konkreetselt toimunud faktide alusel, siis JASi alusel tehtavate teabehangete eesmärk on sensitiiivse informatsiooni kontrollimine kuritegude tõkestamiseks. Tegemist on olukorraga, kus puuduvad kindlad kriminaalmenetluslikud tõendid isiku käitumise kohta tulevikus ning halduskohtul tuleb loa andmisel hinnata isiku käitumise võimalikkust ja kahjulike tagajärgede tõenäosust ehk teha prognoosotsus.

Erinevus seisneb ka toimingute peale edasikaebamise korras – teabehanke puhul kehtib haldusmenetluse regulatsioon. Kriminaalmenetlusliku jälitustegevuse puhul kohaldatakse kriminaalmenetluse regulatsiooni.

Kaitsepolitsei täidab ainult talle seadustega pandud ülesandeid ja teeb seda seadustega määratud raamides. Ameti ülesanded, pädevuse, õigused ja kohustused korruptsioonivastases võitluses sätestavad põhiseadus, julgeolekuasutuste seadus, kriminaalmenetluse seadustik, politsei ja piirivalve seadus, Kaitsepolitseiameti põhimäärus, haldusmenetluse seadus, jälitustegevuse seadus, julgeolekuasutuste seadus, karistusseadustik, korruptsioonivastane seadus, kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seadus, väärteomenetluse seadustik, Vabariigi Valitsuse määrus „Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus”.

Julgeolekuasutus kasutab ainult oma ülesannete täitmiseks vajalikke abinõusid. Mitme võimaliku abinõu olemasolul kasutab ta sellist, mis isikute põhiõigusi seoses julgeolekuasutuse ülesande täitmisega võimalikult vähe piirab. Kasutada võib abinõu, mis ei piira üksikisiku põhiõigusi ülemääraselt, võrreldes julgeolekuasutuse taotletava eesmärgiga.

Samasugust lähenemist julgeolekuohtliku korruptsiooni tõrjumisel näeme ka Soome ja Rootsi julgeolekuasutustes. Nii Soomes kui ka Rootsis on julgeolekuoht reguleeritud julgeolekuasutuste seaduses üldiselt ning igal konkreetsel juhul otsustab julgeolekuasutus ise oma analüüsile tuginedes, milline tegevus on riigi julgeolekule ohtlik.

SÄPO – kui Rootsi julgeolekuteenistus on oma ühe põhifunktsioonina toonud välja vaenuliku välismõju analüüsimise ja järelevalve. SÄPO kui julgeolekuasutuse üheks põhifunktsiooniks on rahvusliku julgeoleku ja Rootsi riigi demokraatliku toimimise tagamine. Põhirõhk sellel töö on ennetada vaenuliku mõju riigi demokraatlikule toimimisele. SÄPO nimetab vaenuliku mõju ennetamist vihmavarjuks, mis kaitseb ametnikke, rahvaesindajaid ja vaba ajakirjandust vägivalla ning ebaseadusliku mõjutamise eest. Ohu tõrjumisel pööratakse erilist tähelepanu isikutele, kes teevad riigi seisukohalt olulisi otsuseid. Ebaseadusliku mõju all peetakse silmas ka korruptsiooni, mille ennetamisega SÄPO tegeleb.

Rootsis on lisaks tavakorruptsioonile menetlenud mõned suuremahulisemad ja olulisemat tähtsust omavad korruptsioonijuhtumid prokuratuuri juurde moodustatud eriuurimisgrupp Unit for Special Crime in the Public Prosecution Service. Nagu Eestis nii ka Rootsis on kriminaalmenetluses juhtiv roll prokuratuuril. Prokurörid saavad moodustada uurimisgruppe

ja viia ka iseseisvalt läbi menetlusi. SÄPO on oma 2011. a aastaraamatus kirjutanud, et nad on vajadusel kaasatud sellistesse uurimisgruppidesse, kus nende roll on analüüsida, hinnata ohtusid, anda ekspertiise ja teostada jälgimist.¹⁰⁹

Tavakorruptsiooniga tegeleb Rootsi Kuningriigis Politsei Majanduskuritegude Büroo Economic Crimes Bureau ehk ECB, kelle analüüsil põhinedes ei ole madala taseme korruptsioon Rootsi kuningriigis väga suur oht.

Soomes võib SUPO kui riigi julgeolekuteenistus uurida korruptsioonikuritegusid, kui korruptsioon on seotud riigi julgeolekuga.¹¹⁰ SUPO ülesanneteks on ennetada ohtusid ja menetleda kuritegusid, mis võivad ebaseaduslikult mõjutada riiklikku või sotsiaalset süsteemi või sisejulgeolekut. SUPO on ka peamine struktuur, kes ennetab tegevusi, mis võivad kujutada ohtu riiklikule julgeolekule. Soomes tegeleb tavakorruptsiooni lahendamiseiga tavapolitsei.

4.1. Riigi julgeolekule ohtliku korruptsiooni kuritegude ärahoidmiseks ja tõkestamiseks kasutatavad vahendid ja eesmärk kriminaalmenetluse seadustiku alusel

Erinevalt paljude riikide julgeolekuasutustest on Kaitsepolitseiametil menetlusõigused ja ta on julgeoleku kõrval ka uurimisasutus.

Lähtuvalt vajadusest pöörata erilist tähelepanu korruptsioonivastasele võitlusele, mis ohustab riigi julgeolekut, kehtestati 11.04.2013, Vabariigi Valitsuse määruses „Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus” muudatused, milles on täpsustatud Kaitsepolitsei kohustust tegeleda korruptsioonijuhtumitega, mis nõuavad eelkõige julgeolekualaselt tähelepanu ning sekkumist. Vabariigi Valitsuse määruse kohaselt kuuluvad kaitsepolitsei uurimisalluvusse muuhulgas riigi osalusega äriühingute juhid ja juhtimisülesandeid täitvad isikud, kelle korruptiivne tegevus võib kahjustada riigi välis-, sise- või majandusjulgeolekut.¹¹¹

¹⁰⁹Rootsi Julgeolekuteenistuse, SÄPO. 2011 aastaraamat.

¹¹⁰ Rules of Procedure of the Finnish Security Police, 1st January 2009: „*The duty of the Security Police is to prevent such undertakings and crimes that may endanger governmental or social systems or internal or external security of the State and to investigate these crimes. The Security Police is also to maintain and develop general readiness to prevent activities endangering the security of the state*”. – Soome Julgeolekuteenistus SUPO.

¹¹¹ Vabariigi Valitsuse määruse 268 SE seletuskiri teise lugemise juurde: „Vabariigi Valitsuse 19. juuli 2007 määruse nr 193 „Politseiasutuse ja Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus” muutmine” eelnõu seletuskiri.

Riigi osalusega äriühingu juhtide korrupsiooni puhul, mis on ohtlik riigi julgeolekule, annab uus regulatsioon Kaitsepolitsei ametile võimaluse efektiivsemalt ja tulemuslikumalt planeerida ning läbi viia korrupsioonivastast võitlust nii ametialaste kui ka õigusemõistmisevastaste süütegude puhul, mis oma olemuselt omavad tihedat puutumust altkäemaksu või pistise võtmisega kõrgemate riigiametnike või määruses loetletud kohalike omavalitsuste juhtide poolt. Sellega on tagatud Kaitsepolitsei ameti võimekus täita neile pandud ülesannet tõkestada ning menetleda korrupsioonikuritegusid, mis võivad ohustada enam riigi julgeolekualast ja majanduslikku stabiilsust. Oluliseks uurimisalluvuse piiritlemise kriteeriumiks on võimalik oht riigi julgeolekule – ohuhinnangu annab Kaitsepolitsei amet, lähtudes objektiivselt tuvastatud asjaoludest.¹¹²

Kriminaalmenetluses lähtub Kaitsepolitsei ameti korrupsioonivastases tegevuses kriminaalmenetluse seadustikust (KrMS), karistusseadustikust (KarS), jälitustegevuse seadusest (JTS), politsei ja piirivalve seadusest, Kaitsepolitsei ameti põhimäärusest, julgeolekuasutuste seadusest (JAS), korrupsioonivastases seadusest, kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seadusest, väärteomenetluse seadustikust, Vabariigi Valitsuse määrusest „Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitsei ameti vaheline uurimisalluvus”.

Kogu kriminaalmenetlust juhib ja selle seaduslikkust kontrollib prokuratuur. Kriminaalmenetluslike ja jälitusmenetluslike meetmete kohaldamisel KrMS alusel annab loa maakohus.

Üheks juriidiliseks küsimuseks, mida küll antud magistr töö raames ei ole võimalik põhjalikumalt analüüsida, on küsimus, kas Kaitsepolitsei ameti poolt julgeolekuseaduse raames kogutud tõendite kasutamine kriminaalmenetluses tõendina on kooskõlas põhiseaduse ja kriminaalmenetluse üldnormidega. Selles küsimuses on sõna võtnud nii juristid, poliitikud kui ka riigiametnikud. Küsimus on selles, et juhul kui julgeolekuasutuste seadusest tulenev meede ei võimalda ohtu enam efektiivselt tõrjuda, kas on võimalik liikuda juba kogutud materjalidega üle kriminaalmenetlusesse, et ohutõrje efektiivsus tõsta uuele tasandile ja vajadusel kasutada riiklikku sündi, nt isiku kriminaalkorras kinnipidamist või vahi alla võtmist, mis omakorda eeldab piisavat hulka tõendeid kahtlustatavana kinnipidamiseks. *De lege ferenda* näeb KrMS § 63 lg-s 1¹ ette JASi alusel varjatult kogutud teabe tõendina kasutamise tingimused. Lõpliku hinnangu annab kõigile tõenditele muidugi ainult kohus aga antud paragrahv võimaldab tõendi esitamise kriminaalasja raames riigi peaprokuröri loal.

¹¹² *Ibid.*

Selline tõendite kasutamine on erandlik. See on seotud *ultima ratio* põhimõttega.¹¹³ Praktikas võib teabehankes JASis sätestatud piires saadud info kriminaalasjas tõendina kasutamise vajadus ilmnedagi kõrge ühiskonnaohtlikkusega tegude puhul, kus tõendusteabe hilisem taas kogumine (sh jälitustoimingutega) ei ole võimalik.¹¹⁴

Riigi senist võimekust riigiosalusega äriühingute juhtide korruptiivsete tegude tõkestamisel ja menetlemisel ei saa pidada just väga edukaks. Piiratud on administratiivsel tasandil kontrollimisega. Kriminaalstatistikas sellised juhtumid 2013. aastani kajastunud ei ole. Vaatamata sellele, et julgeolekule ohtliku korruptsiooni tõkestamine ja menetlemine riigi osalusega äriühingutes on alles hiljuti tehtud ülesandeks riigi julgeolekuteenistusele, pidas Kaitsepolitsei 2014. aastal kinni korruptsioonis kahtlustatavad Eesti Energia Tehnoloogiatööstuse (EETT) tootmisdirektori ja tootmisjuhi, keda kahtlustatakse altkäemaksu võtmises. Kahtlustuse kohaselt võtsid isikud oma ametipositsiooni ära kasutades koos ja korduvalt altkäemaksu selle eest, et nad aitasid altkäemaksu lubanud ja andnud isikutega seotud ettevõtetel võita EETT korraldatud hankeid. Kuna antud kriminaalasi ei ole veel jõudnud kohtusse ja isikute suhtes kehtib süütuuse presumpatsioon, on vara rääkida, kas korruptiivne tegu pandi toime või mitte. Samas saame rääkida tekitatud ohust ja võimalikust ohutõrjest.

Tänaseks pole aga ühtegi riigihangetega seotud riigikohtulahendit, mis puudutaks riigi osalusega äriühingute korruptsiooni. Seetõttu tuleb tuua sarnaseid näiteid riigiametitest, mis pole aga riigi julgeoleku seisukohalt sugugi vähem ohtlik, kuna tegu on kõrgete riigiametnikega. Kaitsepolitseiameti loomisest saadik on Kaitsepolitsei võidelnud korruptsiooniga, mis vähemal või suuremal määral puudutab riigihankeid puudutavaid kuritegusid ning korruptsioonikuritegusid, millesse on segatud kõrged riigiametnikud. Samuti tuleb siinkohal arvestada riigi julgeolekuohu faktoriga: mis juhtuks siis, kui antud isikud oleksid muutunud korrumppeerumise tõttu sõltuvaks isikutest, kes sooviksid neid suhteid kasutada otseselt Eesti riigi julgeoleku kahjustamiseks.

Näiteid IKT-sektorist: *Haridus- ja Teadusministeeriumi infosüsteemide talituse juhataja Jaanus Christoffel mõisteti süüdi KarS § 293 lg 2 p 1 järgi kvalifitseeritavate kuritegude toimepanemises. J. Christoffel sai ühe äriühingu esindajalt pistisena tasuta Iirimaa reisi ja*

¹¹³ E. Kergandberg, P. Pikamäe. (2012). Kriminaalmenetluse seadustik: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, lk 306, p 11.3.

¹¹⁴ Vabariigi Valitsuse määruse 268 SE seletuskiri teise lugemise juurde: „Vabariigi Valitsuse 19. juuli 2007 määruse nr 193 „Politseiasutuse ja Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus” muutmine” eelnõu seletuskiri.

restorani kinkekaardi kokku 684,25 euro väärtuses, kindlustades vastutasuks ministeeriumi infotehnoloogiavahendite soetamise samalt äriühingult.¹¹⁵

SA Keskkonnainvesteeringute Keskuse IT arendusjuht Margus Kanter mõisteti süüdi KarS § 209 lg 2 p 11 ja § 294 lg 2 p 1, 2 järgi kvalifitseeritavate kuritegude toimepanemises. M. Kanter nõudis ühelt äriühingult korduvalt, kokku 80 000 krooni altkäemaksu sihtasutuse infotehnoloogiahangete suunamise eest, lubades seejuures äriühingul esitatud pakkumisi kunstlikult suurendada. Lisaks lasi M. Kanter isikliku varalise kasu saamise eesmärgil kelmuse teel maksta sihtasutusel kinni ühe tuttava äriühingu fiktiivseid arveid tööde eest, mida tegelikkuses ei tehtud. Kokku tekitas M. Kanter oma tegevusega sihtasutusele üle 331 984 krooni suuruse kahju.¹¹⁶

Sotsiaalkindlustusameti peadirektori asetäitja Indrek Kressa mõisteti süüdi KarS § 293 lg 2 p 4 järgi kvalifitseeritavate kuritegude toimepanemises. I. Kressa eelistas Sotsiaalkindlustusameti infosüsteemi väljatöötamise, arendamise, hoolduse ja koolituse ning muude infotehnoloogiavahendite soetamise lepingute sõlmimisel ühte äriühingut, saades selle eest nii sularahas kui ka fiktiivsete töölepingute alusel pistist kokku 725 084 krooni.¹¹⁷

Näiteid militaarsektorist: Kaitseväe Peastaabi logistikaosakonna meditsiiniteenistuse meditsiiniressursside planeerimisjaoskonna staabiohvitser leitnant Aivo Loigom mõisteti süüdi KarS § 293 lg 2 p 1 ja § 294 lg 1 järgi kvalifitseeritavate kuritegude toimepanemises. A. Loigom võttis meditsiinitehnika müügiga tegeleva äriühingu esindajalt korduvalt kokku 160 000 krooni pistist ja altkäemaksu sama äriühingu poolt esitatud pakkumuste edukaks tunnistamise eest Eesti Kaitseväe meditsiinitarvikute ja -seadmete ostmise hankemenetlustes.
118

Eesti Mereväe mereväebaasi laevaremondisektsiooni ülem kaptenmajor Vladlen Marov mõisteti süüdi KarS § 294 lg 2 p 1, 2, 4 ja § 296 lg 2 p 1 järgi kvalifitseeritavate kuritegude toimepanemises ning relvastussektsiooni ülem kaptenmajor Aleksandr Saarse KarS § 294 lg 2 p 1 järgi kvalifitseeritavate kuritegude toimepanemises. V. Marov nõudis ja võttis mitme laevaremondifirma esindajatelt kokku 520 000 krooni altkäemaksu Eesti Mereväe laevade

¹¹⁵ TrtRnK 07.03.2012, 1-11-1967.

¹¹⁶ HMK 17.02.2011, 1-11-522.

¹¹⁷ TlnRnK 13.10.2009, 1-06-10216.

¹¹⁸ HMK 13.01.2011, 1-11-249.

remont- ja hooldustööde riigihangetel konkurentsieeliste loomise eest. Lisaks vahendas V. Marov altkäemaksu andmist A. Saarsele.

2010. aastal mõisteti KarS § 297 lg 1 järgi kvalifitseeritavate kuritegude toimepanemises süüdi kaks eraisikut, kes püüdsid pärast kaptenmajor Vladlen Marovi teenistusest lahkumist anda pistist ühele teisele Eesti Mereväe mereväebaasi ohvitserile päästevahendite hooldus- ja remonttööde lepingute saamise eest. Kohus karistas ühte eraisikut tingimisi vangistusega ning teist rahalise karistusega.¹¹⁹

Riigi julgeoleku seisukohalt olulistel positsioonidel olevate ametnike kohta on järgnev näide: Riigikogu Kantselei haldusteenistuse hooldus- ja remonditalituse juhataja Andres Metsaveer mõisteti süüdi KarS § 293 lg 2 p 1 järgi kvalifitseeritavate kuritegude toimepanemises. A. Metsaveer võttis kahe ehitusettevõtte esindajalt pistist Riigikogu Kantselei poolt tellitavate ehitus- ja remonttööde suunamise eest samadele äriühingutelt.¹²⁰

Vaatamata sellele, et alles 2013. aasta jaanuarist on Kaitsepolitsei ühe põhiülesandena sätestatud strateegilise ohuna ametialaste kuritegude ja korrupsiooni ennetamine ja tõkestamine, on KAPO ka varasemalt andnud ohutõrjelisi hinnanguid, et riigi osalusega ettevõtetes on kõrge korrupsioonirisk just hangetel.

Riigi osalusega äriühingutes ja mittetulundusühingutes toime pandavad korrupsioonikuriteod on kaitsepolitsei uurimisalluvuses alates 29. septembrist 2011, kui Vabariigi Valitsus andis määrusega julgeolekuasutusele selleks õiguse ja kohustuse.

4.2. Riigi julgeolekule ohtliku korrupsiooni ärahoidmiseks ja tõkestamiseks kasutatavad vahendid ja eesmärk julgeolekuasutuste seaduse alusel

Kaitsepolitseiamet on Siseministeeriumi haldusalas tegutsev valitsusasutus, mille ülesandeks on riigi julgeoleku tagamine teabe kogumise ja ennetusvahendite kasutamise abil ning süütegude uurimine Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud ulatuses.

¹¹⁹ HMK 13.01.2010, 1-10-176.

¹²⁰ HMK 08.09.2010, 1-10-1901.

Julgeolekuasutuste nagu KAPO põhiülesanded on püstitatud vajadusest kaitsta riiki ja hoida riik stabiilsena. Selleks ta kogub ja analüüsib informatsiooni etteantud valdkondades ning esitab tulemused otsuste tegijatele, kes sellest infost lähtudes kujundavad riigi poliitika.

Kuna osa korrupsioonist on Eestis seaduste kohaselt loetud riigi julgeolekuohuks, siis sellest tulenevad Kaitsepolitsei ameti korrupsioonivastase võitlemise üldised põhimõtted JAS §-st 2, mis näeb ette julgeolekuasutuste tegevuse eesmärgid, milleks on tagada riigi julgeolek põhiseadusliku korra püsimisega mittesõjaliste ennetavate vahendite kasutamise abil. Kui mingit liiki korrupsiooni puhul on prognoositud oht riigi julgeolekule, peab Kaitsepolitsei lähtuvalt oma eesmärkidest tegutsema.

Alates 2013. aastast on JAS §-s 6 selgelt määratletud vastuluure, põhiseadusliku korra kaitse ja terrorismi tõkestamise kõrval kaitsepolitsei ühe peamise tööülesandena ka riigi julgeolekut ohustava korrupsiooni ärahoidmine ja tõkestamine ning selleks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine. Seaduse tasandil antud ülesanne annab Kaitsepolitseiametile võimaluse riigi julgeoleku tagamiseks põhjalikumalt plaanipäraselt ja järjepidevalt informatsiooni hankida korrupsiooniohtlikes valdkondades. Seadusest tuleneva kohustusega on asutusel tagatud tegutsemiskindlus antud valdkonnas. Julgeolekuasutuste seaduses on kaitsepolitsei ühe põhiülesandena sätestatud lisaks teatud korrupsioonijuhtumite uurimisele ka tegelemine probleemiga oluliselt laiemalt. Kui riigi julgeolekut ohustavate korrupsioonijuhtumite ennetamine ja tõkestamine toimub julgeolekuasutuste seaduse alusel, siis see tegevus on oma iseloomult oluliselt erinev politseilisest tegevusest. Kaitsepolitsei pädevuses on ohte võimalikult varajases staadiumis ennetada või tõkestada, hoides ära nende jõudmise kuriteo ettevalmistamise või täideviimiseni. Tõkestamiseks ohtude realiseerumist jälgitakse üldisi arenguid ja konkreetseid sündmusi, analüüsitakse strateegiliste valdkondade teavet ning vajaduse korral informeeritakse ilmnenu riskidest otsustuspädevusega ametiisikuid.

JAS § 9 nimetab dokumenti, milleks on Vabariigi Valitsus iga aastane korraldus, riigi julgeolekuteabe hanke ja analüüsi kava, mida nimetatakse ka „teabehankekavaks”. Riigi julgeolekuteabe hanke ja analüüsi kavas sätestatakse julgeolekuasutustele esitatavad ülesanded ja kogutava teabe kava vastavalt selle teemade olulisusele. Kui riik peab korrupsiooni oluliseks ohuks riigi julgeolekule, siis kirjutab ta antud dokumenti sisse vajaduse selles vallas tegutseda. Kaitsepolitsei lähtub sellest kavast oma töös, juhindudes seadusest.

Nendest kolmest punktist lähtudes ja arvestades eesmärki, valitakse seaduses lubatud vahendite piires vahendid efektiivseks riigi julgeolekule ohtliku korrupsiooniohu tõrjeks. Vahendite valikuks tehakse juhtimistasandil kaalutusotsus. Riigi julgeoleku eest vastutavad julgeolekuasutused tegelevad suuremate, s.t riiki kui tervikut ähvardavate ohtudega. Seetõttu on oluline rõhutada, et ohu konkreetsus ja tõenäosus põhiseadusliku korra ja rahvusliku julgeoleku ning tavapärase ohutõrje puhul on erinevad, samuti ka võimalikud abinõud, millega ohule reageeritakse.

JASi alusel tehtavate toimingute eesmärk on sensitiivse informatsiooni kontrollimine kuritegude tõkestamiseks. Tehakse prognoosotsus Tegemist on olukorraga, kus puuduvad kindlad kriminaalmenetluslikud tõendid isiku käitumise kohta tulevikus.¹²¹ JASi alusel annab loa ohutõrje meetme kohaldamiseks halduskohus. Järelevalvet antud tegevuse üle teostab Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjon.

Samal ajal, kui kriminaalmenetluses tuleb leida mõistlik tasakaal riigi karistamishuvi ja süüdistatava õiguste vahel, tuleb ohutõrjeõiguses sõnastada piisavad alused haldusorganite tegutsemiseks ohu korral. Erinevate ülesannete täitmiseks kehtivad ka erinevad põhimõtted. Kriminaalmenetluses lähtutakse reeglina legaliteedi põhimõttest, mis tähendab, et riigil on kohustus alustada menetlust, kui on andmeid toime pandud kuriteo kohta. Ohutõrjeõiguses mängib aga olulist rolli oportuniteedi põhimõte, mis annab politsei- ja korrakaitseorganitele kaalutusõiguse, kas ja kuidas ohtusid tõrjuda.

Riigi osalusega äriühingute korrupsioonivastases võitluses JASis ettenähtud vahenditega ei hakka halduskohus julgeolekuasutustele ette ütleva, mis on riiklik julgeolekoht või korrupsioon, vaid kohus saab üksnes kontrollida motiveeritud taotlust ja seda, kas seal on kõiki huvisid ja asjaolusid ratsionaalselt ja seadusest lähtuvalt kaalutud. JASi alusel tuleb halduskohtul ja julgeolekuasutusel hinnata isiku käitumise võimalikkust ja kahjulike tagajärgede saabumise tõenäosust ehk teha prognoosotsus. Teabe varjatud kogumise puhul on pigem tegemist preventiivse tegevusega kuritegude tõkestamiseks, seega võib juhtuda, et loa andmiseks olev informatsioon ei ole alati piisav vastava otsuse langetamiseks.

Riigikohtu 2012. aasta analüüsile tuginedes võib väita, et teabehanke load on paremini motiveeritud kui kriminaalmenetluse seadustiku raames antud jälitusload. Samuti on näha, et teabehanke puhul ei ole loa andmine formaalne, vaid iga konkreetne luba põhineb selgelt ja

¹²¹ M. Kruusamäel, T. Reinthal. (2013). Jälitustegevuse kohtulik eelkontroll Eestis: kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, lk 30.

kaalutletult esitatud tõendite hindamisel. Riigikohus on oma analüüsis viidanud puudustele, mis reguleeriksid tüüpsituatsioonis lubade andmist. Analüüsi kohaselt võiks sellised tüüptingimused välja töötada Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjon.¹²² Kirjutaja ise ei pea seda praktikas otstarbekaks, kuna tüüptingimustena on kõiki elulisi olukordi keeruline ette näha ja kaardistada. Tüüptingimused omakorda piiravad kohtuniku kaalutlust esitatud tõendite hindamisel.

Teabehanke väljundina ei teavitata vajadusel ilmnenu riskidest ainult otsustuspädevusega ametiisikuid, vaid ka avalikkust. Seda küll mitte käimasolevate teabehanke operatsioonide kohta, vaid pigem räägitakse trendidest ja tuuakse empiirilisi näiteid. Selliseks väljundiks avalikkuse teavitamisel on aastate jooksul kujunenud Kaitsepolitsei ameti aastaraamat.

Kaitsepolitsei ameti aastaraamatus annab Kaitsepolitsei tavaliselt muuhulgas ülevaate Eesti Korruptsiooni hetkesisust ja jooksva aasta suurematest korruptsioonijuhtumitest kaitsepolitsei pädevusalas. Lisaks selleks haritakse lugejaid ning üldsust mõistmaks ja ära tundmaks korruptsioonist tulenevaid ohte ja mõistmaks selle ulatust. Samuti hoiatatakse isikuid korruptiivsest tegevusest hoiduma.

Näiteks 2012 aasta Kaitsepolitsei ameti aastaraamatus selgitati laiema julgeolekuohu käsitlust ja sellest tulenevalt tegutsemist korruptsiooni ennetamisel ja tõrjumisel: *Tänapäeva ühiskonnas tuleb korruptsiooni mõju ja leviku ulatuse ning korruptsioonist tulenevate tagajärgede paremaks mõistmiseks käsitleda kogu valdkonda laiema tervikpildina. See eeldab nii riigi välis- ja sisepoliitiliste arengute kui ka finantsmajanduslike trendide süsteemset seiret ja hindamist. Korruptsioonivastases võitluses on kaitsepolitsei peamine eesmärk korruptsioonist tulenevate võimalike julgeolekuohtude ennetamine ja õigeaegne tõkestamine ning kahju minimeerimine. Kõige üldisemalt öeldes on korruptsioon julgeolekuohuks siis, kui riigile olulisi otsuseid ei langetata enam meie avalikes huvides, vaid kellegi teise kitsa äriühiskonna, ebaausa survegrupi või koguni võõrriigi kasuks.*¹²³

¹²² *Ibid.*, lk 32.

¹²³ Kaitsepolitsei aastaraamat 2012.

KOKKUVÕTE

Käesolevas magistritöös „Korruptsioon riigi osalusega äriühingutes kui oht riigi julgeolekule” seati eesmärgiks selgitada välja riigi osalusega äriühingute toimimisest või mitte toimimisest tulenevad julgeolekuohud, mis võivad korrumppeerunud äriühingujuhtide tegevuse või tegevusetuse tõttu realiseeruda. Lähtuvalt püstitatud eesmärgist jagati magistritöö nelja ossa. Magistritöös käsitletud julgeolekuoht sõnastati prognoosina, et ebaseaduslik tegevus leiab aset.

Magistritöös hinnati neid korruptsiooniohtlikke valdkondi, mida on riigi osalusega äriühingute kontrollorganid Eesti puhul korruptsiooniriskidena kontrolliaruannetes välja toonud. Teoreetiline ja kontrollaruannete analüüs viitab, et tingimused riigijulgeolekule ohtliku korrumppeerumise realiseerumiseks on olemas. Kuna riigi julgeolekule ohtliku korruptsiooni kohtulahendeid seoses riigi osalusega äriühingutega magistritöö kirjutamise ajal pole kohtu poolt hinnatud ja eksisteerib kahtlustuse tasemel üks kaasus, jääb tuvastatud ohu realiseerumise hinnang prognoositavaks.

Käesoleva magistritöö analüüsist lähtudes võib öelda, et korruptsioon riigi osalusega äriühingutes võib olla teatud juhtudel ja teatud valdkondades oht riigi julgeolekule. Nendeks valdkondadeks on infrastruktuuri-, energeetika-, transpordi ja IKT-sektor. Korruptsioon, mis ohustab riigi julgeolekut riigi osalusega äriühingute tasemel, on lähtuvalt magistritöö analüüsist pigem kõrgetasemeline korruptsioon, nn *grand corruption*. Väike või vähese tähtsusega korruptsioon – *petty corruption* – riigi julgeoleku seisukohalt olulist mõju ei avalda, samas võib see olla esimene samm isiku pikaajalisemal ebaseaduslikul tegevusel.

Riigi julgeolekuoht ohutõrje seisukohalt on „prognoosotsus”, mis põhineb objektiivsete faktide analüüsil. Korruptsiooni puhul on tegemist asümmeetrilise ohuga, kuna alati pole selgelt eristatav, kas julgeolekuoht on pärit riigi seest või väljastpoolt. Objektiivsetele asjaoludele tuginedes annavad ohuhinnangu Kaitsepolitseiamet või kohus. Antud magistritöös hinnati erisubjekti, riigi jaoks strateegiliste otsuste tegijaid, riigi osalusega äriühingus ehk riigi osalusega äriühingu juhte ehk juhtimisega seotud poliitikuid, ametnikke ja ärimehi. Magistritöö tulemuste kohaselt kujutavad julgeolekule ohtu korruptiivsed otsused, millel on strateegilised eesmärgid. Esiteks otsused, mis puudutavad riikliku äriühingu toimimist avalikes huvides. Teiseks otsused, mis on seotud välisfinantseeringutega, s.t et tekib oht, et riigile tekitatakse suurt majanduslikku kahju planeerimatute rahaliste kohustuste näol ning

seeläbi kahjustatakse riigi usaldust ning tõsiseltvõetavust teiste riikide või rahvusvaheliste organisatsioonide poolt. Kolmandaks ohuks on riigihangetega seotud ohud, mis võivad tekitada nii ulatusliku majandusliku kahju riigi toimimisele kui ka nõrgestada tööde, teenuste ja materjalide kvaliteedi kaudu riigi osalusega äriühingute toimepidavust avalikes huvides. Muuhulgas puudutavad strateegilised otsused ka riigi strateegiliste ressursside väärkasutust.

Erilised julgeolekuohud lähtuvad mittesõbralike riikide poliitilisest motivatsioonist, et antud äriühingud oleks juhitud lähtuvalt nende riikide huvidest. See tähendab, et lisaks korruptiivsele tegevusele on ebaseaduslikus tegevuses omane mitte ainuüksi korruptiivse tulu aspektid, vaid ebaseadusliku tegevuse lõppeesmärgiks on riigi huvide ja toimemehhanismide tõsine kahjustamine ja nõrgestamine eelkõige mittesõbralike riikide poliitiliste püüdluste saavutamiseks. Tänapäeva üha integreeritumas maailmas kasutavad mittesõbralikud riigistruktuurid ja eriteenistused, kelle tegevus on suunatud riigi põhiseadusliku korra ja territoriaalse terviklikkuse muutmisele ning majandusliku julgeoleku nõrgestamisele, just äraostetavaid ja korrumpeerunud ametnikke, viimaks ellu oma kavatsusi. Teatud küsimuste, nt korruptsiooni markeerimine julgeolekuprioriteedina viitab eelkõige küsimuse olulisusele ja aktuaalsusele ühiskondlike väärtuste säilitamisel ning legitimeerib erakorraliste meetmete kasutamist küsimuse lahendamisel.

Magistritöö neljanda peatüki analüüsi kohaselt on selge, et Eesti julgeolekuteenistus, Kaitsepolitseiamet, omab ainsana Eestis käesolevaks hetkeks piisavalt efektiivsust ja vahendeid nägemaks riigi julgeolekuohtude tervikpilti ning seeläbi saavutamaks edu riigi osalusega äriühingu juhtide korruptsiooni, mis ohustab riigi julgeolekut, tõkestamisel ja eeluurimisel. Seda koostöös tavapolitsei, prokuratuuri ja teiste riigiasutustega.

Magistritöö eesmärk saavutati ja uurimisülesanne täideti. Magistritöös toodud näidetele, analüüsile ja järeldustele tuginedes saab korruptsiooni tõkestamisel ja menetlemisel sõnastada ja hinnata riigi julgeolekule ohtliku korruptsiooni olemust, teha julgeolekuohu eksisteerimise „prognoosotsuseid”. Samuti saab lähtuvalt magistritöös toodud järeldustest täpsustada riigi osalusega äriühingutes valitsevaid riigi julgeolekule ohtlikke korruptsiooniriske ohutõrje paremaks planeerimiseks ja läbiviimiseks.

SUMMARY

The title of the Master's thesis is "Corruption in state-owned companies as a threat to national security". The objective of the Master's thesis is to determine whether corrupt activities of managers in a state-owned company can be a threat to national security. What is and how to define the term "security threat" in national prediction decisions? What is the role of state-owned companies in ensuring national security, and which dangers may be realised when managers of these companies are corrupt? The research method used for this thesis is qualitative analysis of reports, corruption cases and legislations regarding the activities of state-owned companies found in theoretical literature about corruption and security threat and submitted by constitutional institutions and supervisory authorities. Security threat has been identified and illustrated using the comparison method. The comparison method has been used to outline the differences of "corruption dangerous to national security". The comparison method has been used to also compare the state's activity in Estonia, Finland and Sweden; how threats to national security are assessed, and based on which objectives state-owned companies are used; which areas of life the state operates in while participating in the companies. The thesis also compares the role of Estonian, Finnish and Swedish police and security services in countering corruption and security threats. The Master's thesis comprises 77 pages and is divided into four chapters. The Master's thesis is written in Estonian, and a summary has been added in English. The list of references includes 129 references.

05.05.2014

Indrek Saaremäel /

/

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aljas, R. Kalev Vapper mõisteti korruptsioonis süüdi. Eesti Päevaleht 18.02.2014. Kättesaadav internetis (14.04.2014): <http://epl.delfi.ee/news/eesti/kalev-vapper-moisteti-korruptsioonis-suudi.d?id=67968751>
2. Andvig, J. Ch., Fjeldstad, O.-H., Amundsen, I. Research on Corruption A policy oriented survey, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), 2000.
3. Bicchiera, C., Duffy, J. Corruption Cycle. – P. Heywood (ed.) Political ,Corruption. Oxford: Blackwell Publisher, 1997.
4. Bigo, D. Globalized (in) Security: The field and the banopticon. – D. Bigo, A. Tsoukala (eds.). Illiberal Practices in Liberal regimes. Paris: L'Harmattan, 2006.
5. Bigo, D. When two become one: Internal and external securitisations in Europe. – M. Kelstrup, M. C. Williams (eds.). International Relations Theory and the Politics of European Integration Power, Security and Community. London: Routledge, 2000.
6. Buzan, B. Rethinking Security after the Cold War. – Cooperation and Conflict, March 2014, 49 (1)
7. Eesti entsüklopeedia. 5. köide. Tallinn: Valgus, 1990.
8. Eesti kirjakeele seletussõnaraamat. II kd 3. vihik. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia, Keele ja Kirjanduse Instituut, 1992.
9. Ereht, T, Tiina Leesmets, Sirje Mäearu, Maire Raadik, (koost). Eesti õigekeelsussõnaraamat, Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 2013.
10. Erkki Raasuke hoiaks riigifirmade valitsemist muutes kokku 100 miljonit. – Raamatupidamisuudised, 17.09.2013. – Kättesaadav internetis (16.04.2014): <http://rup.ee/uudised/majandus-ja-ari/erkki-raasuke-hoiaks-riigifirmade-valitsemist-muutes-kokku-100-miljonit/>
11. Fay, John J. (ed.) Encyclopedia of Security Management, 2nd ed. Burlington: Butterworth-Heinemann, 2007
12. Filimoniv, V. Korruptsiooni defineerimisest korruptsiooni preventsiooni seisukohalt. – Juridica, nr 8, 2000.
13. Gerring, J., Tracker, S. C. Political Institution and Corruption, Role of Unitarism and Parliamentarism. – M. Johnson (ed.). Public sector corruption vol. 3: Causes and consequences. London: SAGE, 2010.
14. Hedström, L. On comprehensive security in Sweden. Stockholm, 2013.
15. Heywood, P.. Political Corruption: problems and Perspectives. – Political Corruption. Oxford: Blackwell Publishers, 1997.

16. Hurt, M. Laiapõhjaline riigikaitsemudel – analüüs ja võrdlus teiste riikide näitel: Riigi juhtimine tava-, häda- ja sõjaolukorras.. Tallinn: Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus, 2011.
17. Jermalavi ius, T., Pernik, P., Hurt, M., Avar julgeolek ja riigikaitse: avaliku sektori ja ühiskonna kaasamise proovikivid. Tallinn: Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus, 2014.
18. Johnson, L. K. Smart Intelligence. Foreign Policy, nr 89, winter, 1992/1993, pp 53-69
19. Johnston, M. Public Sector Corruption. Volume 1–4. London: SAGE, 2010.
20. Johnston, M. Syndromes of Corruption, Wealth, Power, and Democracy. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2005.
21. Juhatuse liikmete tasustamine riigi osalusega äriühingutes. Riigikontrolli aruanne. Tallinn, 2004. Kättesaadav internetis (09.01.2014): <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/tabid/103/language/et-EE/Default.aspx>
22. Kaiser, R. Die Bestechung von Beamten unter Berücksichtigung des Vorentwurfs zur Revision des schweizerischen Korruptionsstrafrecht. Zürich, 1999.
23. Kaitsepolitsei aastaraamat 2012. Kättesaadav internetis (09.04.2014): <https://www.kapo.ee/est/aastaraamatud>
24. Kaitsepolitsei aastaraamat 2014. – Kättesaadav internetis (14.04.2014): <https://www.kapo.ee/est/aastaraamatud>
25. Kaitsepolitsei menetletud kriminaalajade kaasused. Kättesaadav internetis (09.03.2014): <https://www.kapo.ee/est/valik-kohtulahendeid/korruptsiooni-kuriteod>
26. Kaljurand, R. Arengud Läänemere piirkonna julgeolekukeskkonnas kuni 2020. aastani. Tallinn: Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus, 2012. – Kättesaadav internetis (16.04.2014): <http://icds.ee/fileadmin/failid/Arengud%20L%20E4%E4nemere%20piirkonna%20julgeolekukeskkonnas%20kuni%202020.%20aastani.pdf>
27. Karklins, R. Typology of post-communist corruption. Problems of Post-communism. 2002. – Kättesaadav internetis (20.03.2014): <http://pdc.ceu.hu/archive/00001528/01/03Karklins%5B1%5D.pdf>
28. Kas riigi äriühingutes ja sihtasutustes on loodud piisav sisekontrollisüsteem riigihangete seaduse põhinõuetest kinnipidamiseks? Riigikontrolli aruanne: riigihangete korraldamine riigi valitseva mõju all olevates äriühingutes ja riigi asutatud sihtasutustes. Tallinn, 2013. Kättesaadav internetis (09.01.2014):

- <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/tabid/103/language/et-EE/Default.aspx>
29. Kas riik valitseb talle kuuluvaid äriühinguid heaperemehelikult? Riigikontrolli aruanne: riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus. Tallinn, 2013.
Kättesaadav internetis (09.01.2014):
<http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/tabid/103/language/et-EE/Default.aspx>
 30. Kasekamp, A. Riim, T., Veebel, V. Eesti koht ja valikud Euroopa ühises kaitse- ja julgeolekupoliitikas. Uurimistöö. Tartu: Eesti Välispoliitika instituut, 2003.
 31. Kasemets, A. The Long Transition to Good Governance: the Case of Estonia. – European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building – Publications – No. 32, 2012
 32. Kergandberg, E., Pikamäe, P. Kriminaalmenetluse seadustik: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2012.
 33. Kleis, R., Silvet, J., Väari, Ed. (koost). Võõrsõnade leksikon. 8., ümbertöötatud trükk. Tallinn: Eesti Keele Instituut, 2012
 34. Klimburg, A. National cyber security, framework manual. NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. Harjumaa: Greif, 2012.
 35. Klitgaard, R., MacLean-Abaroa, R., Parris, H. L. Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention. Oakland: ICS Press / Washington: World Bank Institute, 2000.
 36. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 175 SE. Vabariigi valitsuse õiguskomisjon. 06.02.2012. – Kättesaadav internetis (16.04.2014):
<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=86dde8ff-c50e-48ba-a39e-a325fe15a3f0&>
 37. Kruusamäel, M., Reinthal, T. Jälitustegevuse kohtulik eelkontroll Eestis: kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus 2013.
 38. Kuzio, T. Twenty years as an independent state: Ukraine's ten logical Inconsistencies. – Communist and Post-Communist Studies, Volume 45, Issue 3–4 (September-December), 2012.
 39. Madise, Ü., Aaviksoo, B., Kalmo, H., Mälksoo, L., Narits, R., Pruks, P., Vinkel, P. Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012.
 40. Maigre, M. Balti energia ja julgeolek. Diplomaat, nr 4, 2010.
 41. Maigre, M. Energy Security Concerns of the Baltic states. Tallinn: Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus, 2010.

42. Morgenthau, H., J. Politics among nations. New York, 1973.
43. Mulgan, R. Politicising the Australian Public Service. Research Papers 3 1998-1999. Parliament of Australia: Parliamentary Library, 10 November 1998. – Kättesaadav internetis:
http://www.apf.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp9899/99rp03
44. Mälksoo, M. Akadeemilised julgeoleku-uuringud sõja ja rahu vahel. – Akadeemia, nr 9, 2009.
45. Nutt, M. Tänapäeva julgeoleku uued trendid. – M. Helme (toim). Konservatiivne välis- ja julgeolekupoliitika. Tallinn: Pro Patria Koolituskeskus, 2012.
46. Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes. Riigikontrolli aruanne. Tallinn, 2007. Kättesaadav internetis (09.01.2014):
<http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/tabid/103/language/et-EE/Default.aspx>
47. Paas, K. Politsei esitas EOK juhile Neinar Selile kuriteokahtlustuse. Ärileht 18.02.2014. Kättesaadav internetis (14.04.2014): <http://epl.delfi.ee/news/eesti/kalev-vapper-moisteti-korruptsioonis-suudi.d?id=67968751>
48. Pavlova, E. Fight against Corruption in Russian and European Discourse „Irreconcilable Differences”. Tartu Ülikool, 2014.
49. Philip, M. Defining Political Corruption. – Political Studies. Special Issue. Volume 45, Issue 3, pp 436–462, 1997.
50. Pohl, T. Julgeoleku-kontseptuaalsed probleemid., – Sisekaitseakadeemia toimetised, nr 6, 2007.
51. Pope, J. Korruptsiooni ohjeldamine: Rahvusliku terviklikkuse süsteem. TI Käsiraamat vol 1. Tallinn: Jaan Tõnissoni Instituut / Transparency International, 2003
52. Porta, D. D. Democracy and Corruption in Europe. London: Pinter, 1997.
53. Põllumäe, S. Anti-Corruption Strategies for Transition Economies: Common Problems, Common Solutions. – Juridica International, nr 6, 2001.
54. Radermacher, F. J. Tasakaal või häving: ökosotsiaalne turumajandus kui üleilmse jätkusuutliku arengu võti. Eesti Entsüklopeedia Kirjastus, 2005.
55. Rahandusministeeriumi osaluste valitsemise ja asutajaõiguste teostamise aruanded. Kättesaadav internetis (09.03.2014): <http://www.fin.ee/rahandusministeeriumi-osaluste-aruanded/?highlight=rahandusministeeriumi,osaluse,aruanded>
56. Rahandusministri määrus nr 215: Eesti Loto põhikiri. 16.12.1994. – Kättesaadav internetis (16.04.2014):

- <http://www.estlex.ee/tasuta/?id=8&aktid=13366&fd=1&asutus=14&grupp=3&leht=36>
57. Rammo, A. Mis on avalik huvi? Hea Kodanik, nr 1, 2014.
58. Randma-Liiv, T. *Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration*. – TRAMES, nr 6 (56/51), 2002. – Kättesaadav internetis (15.04.2014): www.digar.ee/arhiiv/et/download/82802).
59. Riigi osalusega äriühingute nimekiri (märts 2014). – Riigi osalusega äriühingud ja sihtasutused ning nende nõukogude koosseisud. Rahandusministeerium. – Kättesaadav internetis (16.04.2014): <http://www.fin.ee/riigi-osalusega-ariuhingute-ja-sihtasutuste-arued>
60. Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruanne 2012. aasta kohta. Rahandusministeerium, 2014. Kättesaadav internetis (02.04.2014): <http://www.fin.ee/riigi-osalusega-ariuhingute-ja-sihtasutuste-arued/>
61. Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruanne 2011. aasta kohta. Rahandusministeerium, 2013. Kättesaadav internetis (02.04.2014): <http://www.fin.ee/riigi-osalusega-ariuhingute-ja-sihtasutuste-arued/>
62. Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruanne 2010. aasta kohta. Rahandusministeerium, 2011. Kättesaadav internetis (02.04.2014): <http://www.fin.ee/riigi-osalusega-ariuhingute-ja-sihtasutuste-arued/>
63. Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruanne 2009. aasta kohta. Rahandusministeerium, 2010. Kättesaadav internetis (02.04.2014): <http://www.fin.ee/riigi-osalusega-ariuhingute-ja-sihtasutuste-arued/>
64. Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruanne 2008. aasta kohta. Rahandusministeerium, 2009. Kättesaadav internetis (02.04.2014): <http://www.fin.ee/riigi-osalusega-ariuhingute-ja-sihtasutuste-arued/>
65. Riigivaraseaduse alusel avalikustatud andmed. Kättesaadav internetis (09.03.2014): www.mkm.ee/riigivaraseaduse-alusel-avalikustatavad-andmed,
66. Riigivaraseaduse eelnõu seletuskiri 2014, -Kättesaadav internetis (09.04.2014) <https://www.riigiteataja.ee/eelnoud/menetluskaik/RAM/13-1326>
67. Rose-Ackerman, S. *Corruption and Government, Causes, Consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
68. Shulsky, A. N., Schmitt, G. J. *Varjatud sõda: sissevaade luureteenistuse maailma*. Tallinn: Eesti Ajalehed, 2013.
69. Silvet, J. *Inglise-eesti sõnaraamat*. Tallinn: Valgus, 1985.

70. „Sisejulgeoleku arengukava aastateks 2009–2013” koostamise ettepanek Vabariigi Valitsusele. VV 1.02.2007. a korraldus nr 53.
71. Smith, S. The contested concept of security. – K. Booth (ed.). Critical Security Studies and World Politics. Boulder, Colorado; London: Lynne Rienner Publishers, 2005.
72. Sousa, L. de. „I Don’t Bribe, I just pull Strings”. Assessing the Fluidity of Social representation in Portuguese Society. – Perspectives on European Politics and Society, Vol. 9, Issue 1, 2008.
73. Sun, Z., Sun, B. Sõja seadused. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 2001.
74. Sööt, M. Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020. Tallinn: Justiitsministeerium. 2012. – Kättesaadav internetis (14.04.2014): <http://www.korruptsioon.ee/strateegia>
75. Zekos, G. I. Ethics versus corruption in globalization – Journal of Management Development, Volume 23, Issue 7, 2004.
76. Tanzi, V., Davoodi, H. Corruption, Growth and Public Finances. IMF: Working Paper 00/182, 2000.
77. Tanzi, V., Davoodi, H. Corruption, Public Investment and Growth. IMF: Working Paper 97/139, 1997.
78. Tassinari, F. The Baltic Sea region in the European Union: reflections on identity, soft security and marginality. Berlin: Nordeuropa-Institut der Humboldt-Universität zu Berlin, 2003.
79. Toomla, R. Eesti erakonnad. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1999.
80. Transparency International, Korruptsioonitajumise indeks 2013. – Kättesaadav internetis (09.03.2014): <http://www.transparency.ee/>
81. Tõnnisson, K., Muuga, M. Korruptsiooniriskid Euroopa Liidu vahendite rakendamisel. Tallinn 2013.
82. Vabariigi Valitsuse määruse 268 SE seletuskiri teise lugemise juurde: „Vabariigi Valitsuse 19. juuli 2007 määruse nr 193 „Politseiasutuse ja Kaitsepolitsei ameti vaheline uurimisalluvus” muutmise” eelnõu seletuskiri. – Kättesaadav internetis (09.03.2014): <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1424527&u=20111227140226>
83. Williams, B. Poliitika ja moraali iseloom. – J. Lipping (koost/toim). Kaasaegne poliitiline filosoofia: valik esseid. Tartu: EÜS Veljesto kirjastus, 2002.
84. Õiguskantsleri ettepanek nr 1: Riigikogu liikme staatuse seaduse kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega. Tallinn, 2008. – Kättesaadav internetis (05.04.2014):

- http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettepanek_nr_1_riigikogule_riigikogu_liikme_kuulumine_ariuhingu_n6ukogusse.pdf
85. Äriühingute ja sihtasutuste aruanded. Põllumajandusministeerium. – Kättesaadav internetis (09.03.2014): www.agri.ee/riigi-erahaldustegevus-aruanded/
86. Überhofen, M. Korruption und Bestechungsdelikte im staatlichen Bereich: ein Rechtsvergleich und Reformüberlegungen zum deutschen Recht (väitekiri). Freiburg im Breisgau, 1999.
87. Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2006. aastal. Riigikontrolli aruanne. Tallinn, 2007. Kättesaadav internetis (09.01.2014): <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/tabid/103/language/et-EE/Default.aspx>
88. Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2007. aastal. Riigikontrolli aruanne. Tallinn, 2008. Kättesaadav internetis (09.01.2014): <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/tabid/103/language/et-EE/Default.aspx>
89. Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2008. aastal. Riigikontrolli aruanne. Tallinn, 2009. Kättesaadav internetis (09.01.2014): <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/tabid/103/language/et-EE/Default.aspx>
90. Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2009. aastal. Riigikontrolli aruanne. Tallinn, 2010. Kättesaadav internetis (09.01.2014): <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/tabid/103/language/et-EE/Default.aspx>
91. Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2010. aastal. Riigikontrolli aruanne. Tallinn, 2011. Kättesaadav internetis (09.01.2014): <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/tabid/103/language/et-EE/Default.aspx>
92. Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2011. aastal. Riigikontrolli aruanne. Tallinn, 2012. Kättesaadav internetis (09.01.2014): <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/tabid/103/language/et-EE/Default.aspx>
93. Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2012. aastal. Riigikontrolli aruanne. Tallinn, 2013. Kättesaadav internetis (09.01.2014): <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/tabid/103/language/et-EE/Default.aspx>

ÕIGUSAKTID JA RIIKLIKUD STRATEEGIAD

1. Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused 2010. – RT I 2010, 22, 110.
2. Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsioon. RT II 2005, 1, 1
3. Julgeolekuasutuste seadus. RT I, 26.03.2013, 15
4. Jälitustegevuse seadus. RT I, 29.12.2011, 57
5. Karistusseadustik. RT I, 26.02.2014, 5
6. Karistusseadustiku rakendamise seadus. RT I, 05.07.2013, 12
7. Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon. RT II 2001, 28, 140
8. Korruptsioonivastane seadus. RT I, 29.06.2012, 1
9. Kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seadus. RT I, 29.06.2012, 33
10. Kriminaalmenetlusseadustik. RT I, 26.02.2014, 8
11. Riigihangete seadus. RT I, 23.12.2013, 74
12. Riigikogu liikme staatuse seadus. RT I 06.07.2012, 16
13. Riigivaraseadus. RT I, 13.03.2014, 59
14. 2014. aasta riigieelarve seadus, RT I, 28.12.2013, 10
15. Siseministri määrus nr 55: Kaitsepolitseiameti põhimäärus. RT I, 05.04.2013, 15
16. Siseministri määrus nr 76: Kaitsepolitseiameti poolt teabe varjatud kogumisel kasutatavad meetodid ja vahendid ning teabetoimiku pidamise ja säilitamise kord. RT I, 07.02.2013, 9
17. The Security Strategy for Society, Government Resolution. Soome Kaitseministeerium, 2011. Kättesaadav internetis (09.03.2014): <http://www.defmin.fi/index.phtml?l=en&s=545>
18. Vabariigi Valitsuse korraldus nr 114: Küberjulgeoleku strateegia 2014 2017. Kättesaadav internetis (09.03.2014): <http://valitsus.ee/et/valitsus/arengukavad>.
19. Vabariigi Valitsuse korraldus nr 138: Põlevkivi kasutamise riiklik arengukava 2016 2030. Kättesaadav internetis (09.03.2014): <http://valitsus.ee/et/valitsus/arengukavad>.
20. Vabariigi Valitsuse korraldus nr 371: Energiamaajanduse arengukava aastani 2030. Kättesaadav internetis (09.03.2014): <http://valitsus.ee/et/valitsus/arengukavad>.
21. Vabariigi Valitsuse korraldus nr 513: Raha eraldamine Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondist. 13.12.2012. – RT III, 18.12.2012, 3.
22. Vabariigi Valitsuse määrus nr 46 (vastu võetud 08.04.2010): Nõuded riigi osaluse valitsemise aruande ning asutaja- ja liikmeõiguste teostamise aruannete sisule ning nende esitamise kord ja vorm. RT I 2010, 16, 83

23. Vabariigi Valitsuse määrus nr 60: Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitsei ameti vaheline uurimisalluvus. RT I, 12.04.2013, 4
24. ÜRO korrupsioonivastane konventsioon. Kättesaadav internetis (09.03.2014): <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>
25. ÜRO korrupsioonivastase konventsiooniga ühinemise seadus. RT II 2010, 4, 10

KOHTULAHENDID

1. Riigikohtu otsus III-4/1-6/1994. RKPJK 02.11.1994, III-4/1-6/1994-
2. Tallinna Ringkonnakohtu otsus nr. 1-06-10216. TlnRnK 13.10.2009, 1-06-10216.
3. Tartu Ringkonnakohtu otsus nr 1-11-1967. TlnRnK 07.03.2012, 1-11-1967.
4. Harju Maakohtu otsus, Kriminaalasi 1-10-176. HMK 13.01.2010, 1-10-176.
5. Harju Maakohtu otsus nr. 1-10-1901. HMK 08.09.2010, 1-10-1901.
6. Harju Maakohtu otsus nr. 1-11-249. HMK 13.01.2011, 1-11-249.
7. Harju Maakohtu otsus nr 1-11-522. HMK 17.02.2011, 1-11-522.

MUUD MATERJALID

1. Rootsi valitsus - Regeringskansliet Försvarsdepartementet. Kättesaadav internetis (09.03.2014): <http://www.regeringen.se/>
2. Rootsi julgeolekuteenistus, SÄPO. 2012 aastaraamat – Kättesaadav internetis (18.03.2014): <http://www.sakerhetspolisen.se/en/misc/search.4.2d1849a8141cb02d4d83a2e.html?charset=UTF-8&q=criminal+investigation&submitButton.x=0&submitButton.y=0>
3. Soome julgeolekuteenistus, SUPO. – Kättesaadav internetis (01.04.2014): <http://www.poliisi.fi/poliisi/supo60/home.nsf/pages/indexeng>
4. Sweden Ministry of Finance, Annual Report State-owned Companies 2012. Kättesaadav internetis (09.03.2014): <http://www.government.se/sb/d/11996/a/227313>

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

1. Mina Indrek Saaremäel, sünnikuupäev: 01.07.1974.a., annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose: Riigi osalusega äriühingute juhtide korrupsioon Eestis kui oht riigi julgeolekule , mille juhendaja on Jüri Saar,
 - 1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace´i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 05.05.2014

I.Saaremäel /

/