

**Riigikogu XIV koosseisu korruptsioonivastase erikomisjoni tegevuse ülevaade  
(16. mai 2019 – 18. juuni 2020)**

Tallinn

18.06.2020 nr 2-4/KVEK/1

Riigikogu XIV koosseisu korruptsioonivastane erikomisjon moodustati Riigikogu 16. mai 2019. aasta otsusega Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 19 ja korruptsioonivastase seaduse § 9 alusel nendes õigusaktides nimetatud ülesannete täitmiseks.

Aruandeperioodil kuulusid komisjoni:

Komisjoni esimees: Katri Raik  
Komisjoni aseesimees: Marek Jürgenson  
Komisjoni liikmed: Siim Kiisler  
Paul Puustusmaa  
Andres Sutt

Korruptsioonivastase seaduse § 9 lõike 4 alusel esitab Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon (edaspidi *erikomisjon*) vähemalt üks kord aastas Riigikogule ülevaate komisjoni tegevusest ja tulemustest.

Ajavahemikul 27. maist 2019 kuni 11. juunini 2020 on toimunud 40 korruptsioonivastase erikomisjoni istungit, neist 19, sh erakorraline istung, toimusid 2019. aastal.

Parlamentaarset järelevalvet teostamisel korruptsioonivastaste meetmete rakendamisel on erikomisjoni töö keskendunud järgmistele küsimustele:

1. Euroopa Nõukogu korruptsioonivastase riikide ühenduse GRECO V hindamisvooru soovitude rakendamine;
2. Läbipaistvuse tagamine otsustusprotsessides, millest nt lobireeglite loomine Eestis langeb kokku GRECO V soovitustega;
3. Opositsiooni kaasamine korruptsiooni tõkestamise meetmena kohalikes omavalitsustes;
4. Huvide konflikti tunnuseid sisaldavate juhtumite käsitlemine kaasusepõhiselt (Maaeluministerium, 5G, Riigikogu liikmete kohta meedias avaldatud teave);
5. Isikute pöördumised;
6. Huvide deklaratsioonide täitmise nõustamine ja kontroll.

Töö käigus on erikomisjon andmeid kogunud ja kohtunud valdkonna ekspertide ja otsustajatega Justiitsministeeriumist, Rahandusministeeriumist, Prokuratuurist, Kaitsepolitseiametist (edaspidi *KAPO*), Politsei- ja Piirivalveameti Keskkriminaalpolitseist, Advokatuurist, Riigikontrollist, MTÜ-st Korruptsioonivaba Eesti, E-Riigi Akadeemiast, Open Government

Partnership'ist ja Transparency International'ist. 9. juunil 2020 anti videokonverentsi käigus oma panus Euroopa Komisjoni õigusriigi raporti koostamisse. Kohtumisel väliskaubandus- ja infotehnoloogiaminister Kert Kingo'ga käsitleti muude teemade seas ka tema nõuniku huvide konflikti. Erakorralisel istungil 2019. aasta novembris andis peaminister Jüri Ratas koos riigisekretär Taimar Peterkopiga ülevaate huvide konflikti juhtumi ja ministri nõuniku suhtes tekkinud korruptsioonikahtlustest Maaeluministeeriumis. Ühisistungil põhiseadus- ja õiguskomisjoniga veebruaris 2020 käsitleti huvide konflikti erinevaid aspekte meditsiinis, samuti on erikomisjoni esimees osalenud maaelukomisjoni, riigikaitsekomisjoni ja põhiseaduskomisjoni istungitel, kui päevakorras on olnud erikomisjoni pädevusse ulatuvad teemad.

1. Euroopa Nõukogu (EN) korruptsioonivastane riikide ühendus GRECO hindab korruptsioonivastast võitlust lähtudes EN korruptsioonivastastest konventsioonidest, mille Eesti Vabariik ratifitseeris aastatel 2000 ja 2001. GRECO poolt 2018. aastal Eesti Vabariigi osas läbiviidud GRECO V hindamisvoorus, mis keskendus kõrgetele ametiisikutele<sup>1</sup> ja politseile, kuuluvad lobi-teemaga haakuvad soovitusel läbipaistvaks suhtlemiseks otsustest huvitatud huvigruppidega. GRECO soovituste rakendamise ettevalmistamine on Justiitsministeeriumi (edaspidi JM) pädevuses ning soovituste rakendamisest annab Eesti aru GRECO plenaaristungil, mis pidi toimuma 2020, kuid on edasi lükkunud ja leiab aset hiljemalt 2021. Erikomisjon on käsitlenud GRECO soovitusi toetamaks nende rakendamist. Näiteks viis erikomisjon koostöös JM-ga ja MTÜ-ga Korruptsioonivaba Eesti 19. septembril 2019. aastal läbi infoseminari huvide konflikti vältimise ja lobitöö teemal ministrite poliitilistele nõunikele. 2019. aasta novembris osalesid erikomisjoni liikmed koos MTÜ Korruptsioonivaba Eesti ja E-Riigi Akadeemia esindajatega kohtumistel kohalike omavalitsustega, kus käsitleti korruptsiooniriskide hindamise e-keskkonda ning läbipaistva valitsemise meetmeid ja esimesi järeldusi erikomisjoni uuringust opositsiooni kaasamise kohta kohalike omavalitsuste otsustusprotsessides.

2. Komisjoni 40 istungist on lobitööd erinevast vaatenurgast käsitletud vähemalt 25 istungil. Korduvalt on arutatud seaduseelnõude ja poliitiliste otsuste tagamaid, mille menetlusse huvirühmi ei ole kaasatud või on tehtud seda ajalise nihkega. Rahvusvahelise suhtluse osas lobiteemadel on erikomisjon kohtunud 17. veebruaril 2020 Transparency International ja 3. detsembril 2019 Open Government Partnership esindajatega, kes kinnitasid, et Eesti on avatud

---

<sup>1</sup> GRECO V hindamisvooru soovitusel kõrgete ametiisikute suhtes

I Poliitiliste nõunike sobivust tuleb hinnata värbamisel enne ametikohale asumist, lähtudes aususe/etika kriteeriumidest.

II Riskianalüüside skooopi tuleb laiendada, et tuvastada kõrgete ametiisikute korruptsiooni põhjustavad tegurid.

III Vastu võtta kõrgete ametiisikutele huvide konflikti teemalised käitumisjuhised (mis kataksid teemasid nagu kingitused, kontaktid kolmandate osapooltega, kõrvaltegevused, konfidentsiaalse info käsitlemine, töökoha vahetusega seotud piirangud) ning tagada juhiste rakendamine ja järelevalve.

IV Briifida ministreid ja poliitilisi nõunikke ametisse astumisel aususe ja eetika teemadest ja tagada neile samal teemal ka konfidentsiaalne nõustamine.

V Luua reeglid kõrgete ametiisikute ja kolmandate osapoolt/lobistide vaheliseks suhtluseks, avalikustada selliste kokkupuudete kontaktid ja sisu.

VI Panna paika töökoha vahetuse reeglid/piirangud kõrgetele ametiisikutele peale ametist lahkumist.

VII Poliitilised nõunikud, kes on seotud ministrite otsuste tegemisega, peavad esitama huvide deklaratsiooni. Kaaluda huvide deklaratsioonide esitamise laiendamist ka ministri abikaasale/elukaaslasele ja temast sõltuvatele pereliikmetele (mis ei pea tähendama avastava info avalikustamist).

valitsemise teemal hea näide, kuid juhtisid tähelepanu lobitöö läbipaistvuse arendamise vajadusele.

Seoses lobireeglitega väärivad eraldi äramärkimist järgmised kohtumised:

- 13. juunil 2019 toimunud istungil rõhutas peaprokurör Lavly Perling väljaspool menetlusi toimuvate ühiskondlike diskussioonide olulisust ja vajadust otsuste läbipaistvuse järele;
- 2. detsembril 2019 ja 23. aprillil 2020 toimunud kohtumistel kinnitas KAPO peadirektor Arnold Sinisalu, et lobistide nimekiri annaks vastuse paljudele küsimustele otsuste kujunemisest ja kohane on kehtestada lobistide registreerimine õigusakti põhineva kohustusena;
- 9. aprillil 2020 andis Euroopa Komisjoni läbipaistvusregistri initsiaator, Riigikogu aseesimees Siim Kallas ülevaate oma positiivsest kogemusest Euroopa Liidu institutsioonide vabatahtliku registri käivitamisest ja toimimisest;
- 4. mail 2020 toimunud erikomisjoni istungil kinnitasid kutselised lobitegijad (Meta Advisory Group OÜ, Miltton Nordics OÜ, Powerhouse OÜ, OÜ Rud Pedersen Public Affairs Company Estonia), et lobistil kuulub enda, oma esindatava isiku ja edendatava huvi tutvustamine kutse-eeetika juurde;
- 11. mail 2020 toimunud erikomisjoni istungil viitasid advokaatide esindajad (Sten Luiga, Jüri Raidla, Jaanus Tehver) oma kutse-eeetikale, mille kohaselt oma esindatava isiku ja tema huvide tutvustamine on kohustuslik, kuid nentisid, et kohane on advokaatide tegevuse läbipaistvuse tagamisel tähelepanu pöörata juhtumitele, kui õigusabi osutamisega kaasneb huvide esindamine;
- 21. mail 2020 toimunud istungil pidas riigikontrolör Janar Holm oluliseks eristada lobi ja kaasamist õigusloomesse ning kaaluda registri loomist. Alustada tuleb kokkuleppest ühiskonnas ja mõiste „lobi“ täpsemast määratlemisest.

Eeltoodust tulenevalt on erikomisjoni esmased järeldused järgmised:

- panustada mõistete „lobitöö“, „lobisti“ ja „lobi“ defineerimisse, tagamaks mõistete piisav üldistusaste ning võimaldada mõista „ausalt kallutatud olemist“;
- lobikohtumiste avalikustamine, mis tagaks teabe otsuseid mõjutanud kohtumistest ning oleks sissejuhatus vabatahtliku läbipaistvusregistri loomisele;
- töökoha vahetuse reeglid/piirangud kõrgetele ametiisikutele peale ametist lahkumist;
- olemasolevatest reeglitest on kohane tõhustada hea õigusloome ja normitehnika eeskirja sisulisemat rakendamist, sh mõjuhinnangute ja huvirühmade kaasamise osas, mille kohta tuleb andmed avaldada. Eelnõude Infosüsteemi koosloome keskkonna järgmises etapis lisatakse huvirühmadega kohtumiste avalikustamine, mis esialgu kajastab vaid eelnõude koostamist mõjutanud kohtumisi, kuid edaspidi loodetavasti ka muid otsuseid. Kohane on koosloome keskkonnas avaldatud kohtumised liidestada äriregistri ja teiste riiklike registritega;
- Riigikogu liikme hea tava dokumentide avamine ja kaasajastamine.

3. Opositsiooni kaasamist kohalikes omavalitsustes korruptsiooni vältiva meetmena uuris erikomisjon oktoobris ja novembris 2019 küsimustiku abil, mis edastati kõigile Eesti 79 kohaliku omavalitsuse üksusele. Vastuseid laekus 71 kohalikust omavalitsusest, sh mõnelt poolt nii koalitsioonilt kui ka opositsioonilt. Selle väärtusliku sisendi abil koostas erikomisjon soovitusel kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) sisulisemaks rakendamiseks, rõhutades opositsiooni hea kaasamise tava ja avalikustas soovitusel opositsiooni kaasamiseks oma kodulehel 13. aprillil 2020.

Laekunud vastuste alusel koostas erikomisjon ka omapoolsed ettepanekud KOKSi muudatusi väljatöötavale eksperdikomisjonile: tugevdada volikogu liikme õigusi komisjoni töös osalemisel, tööks vajaliku info saamisel, suuremat läbipaistvust volikokku mittekuuluvate isikute kaasamisel komisjoni liikmena ja kohalike omavalitsuste asutuste ja sihtasutuste juhtide valikul.

KOKSi eksperdikomisjon on oma senises töös jõudnud mitmete teemade osas samasugustele järeldustele kui erikomisjon. Samas on ka eriarvamusi, kuid erikomisjoni 8. juunil 2020 toimunud istungil kinnitas riigihalduse minister Jaak Aab, et erikomisjoni ettepanekute juurde - volikogu liikme õigusest osaleda vähemalt ühe komisjoni töös ja selle õiguse tagamise meetmetest, valimisliitude ja erakondade osakaalu arvestamisest komisjonide koosseisus, volikokku mittekuuluvate isikute kaasamisest komisjonide koosseisu ning revisjonikomisjoni koosseisust ja pädevusest revisjonide algatamisel - tullakse KOKSi eelnõu menetlemise käigus tagasi põhjalikumalt.

4. Huvide konflikti tunnuseid sisaldavate juhtumite käsitlemine kaasusepõhiselt (Maaeluministeerium, 5G, Riigikogu liikmete kohta meedias avaldatud teave).

2019. aasta novembris avaldati meedias andmeid võimaliku huvide konflikti juhtumi kohta Maaeluministeeriumis, kus ministri nõunik esindas samal ajal ka ministeeriumi haldusalas asuva asutusega õigusvaidlust pidavat isikut. Kantsleri ütlustest ning teistest ministeeriumist saadud materjalidest nähtus, et Maaeluministeeriumis olid huvide konflikti vältimist tagavates käsuliinides puudujäägid. Erikomisjon otsustas korruptsioonivastase seaduse § 9 lg 3 alusel edastada materjalid uurimisasutusele ning vastavalt peaministri resolutsioonile moodustatud uurimiskomisjonile Maaeluministeeriumis toimunud võimalike huvide konflikti juhtumite väljaselgitamiseks.

2019. aasta detsembris pöördus erikomisjoni poole Levikom Eesti OÜ ettepanekuga uurida 5G sagedusala jaotamise konkursi menetlust, mille käigus jaotati sagedusala 3 tegevusloa vahel, kuigi oli piisavalt argumente 4 või rohkema tegevusloa väljaandmiseks. Erikomisjon kuulas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi *MKM*) ja Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti selgitusi ning nentis, et kuigi menetlus oleks võinud olla veel läbipaistvam, huvide konflikti juhtumeid erikomisjon ei tuvastanud. Levikom Eesti OÜ oli konkursi tingimused vaidlustanud kohtus ning kuigi MKM otsused olid jäänud püsima ka Riigikohtus, on tänaseks valdkonna uus minister otsustanud konkursitingimuste osas jagada sagedusala 4 tegevusloa vahel.

Erikomisjon on käsitlenud kolme juhtumit, kui Riigikogu liikme kohta on avaldatud teavet asjaoludest, mis võivad mõjutada tema ametikohustuste täitmist. Isikutelt küsiti selgitusi ja neist kaks Riigikogu liiget andsid selgitusi erikomisjoni istungil. Ühel juhul otsustas erikomisjon edastada uurimisorganile materjalid isiku vastutusel tehtud tehingu kohta, mis käsitlesid aega, kui ta ei olnud Riigikogu liige, vaid juhtis riigi omandis olevat äriühingut.

5. Erikomisjonile on laekunud 35 pöördumist füüsilistelt ja juriidilistelt isikutelt. Füüsiliste isikute pöördumised on juhtinud erikomisjoni tähelepanu erinevatele probleemidele ühiskonnas, on küsitud nõu probleemide lahendamiseks, õigusaktide selgitamiseks, aga ka avaldatud rahulolematust kohaliku omavalitsuse tööga. Erikomisjon on asjaolude kontrollimiseks teinud täpsustavaid päringuid ning andnud vastused. Mitmetel juhtudel on olukorra lahendamine väljunud erikomisjoni pädevusest ning pöördumine on edastatud pädevale asutusele (nt KAPO).

Pöördumiste haldusterritoriaalsetest piirkondadest eristub Viimsi vald, kust on saanud kõige rohkem pöördumisi. Valdavalt on probleemiks kujunenud ehitustegevust ning maakasutust puudutavad probleemid.

#### 6. Deklaratsioonide kontrollimine.

Erikomisjon on nõustanud deklarante huvide deklaratsiooni täitmisel ning konsulteerinud huvide deklareerimise sisu ja meetodite täiendamist huvide deklaratsiooni registri vastutava töötleja JM ning Riigikontrolliga. GRECO V hindamisvooru soovitude rakendamisel deklarantide ring laieneb. Arvestades huvide deklaratsiooni registri eeltäidetavust riiklikest registritest, on deklaratsioonides esitatud andmete dünaamika jälgimises kahtlemata arenguruumi. Näiteks võiks süsteem anda märku sellest, kui deklarandiga seotud juriidilisel isikul on aastaaruanded esitamata või isiku poolt deklareeritud varade või kohustuste osas on võrreldes eelmise perioodiga olulised muutused ning on vajadus käsitleda isiku kõrvaltegevusi põhjalikumalt. Erikomisjon on neid ettepanekuid, samuti deklarantide ringi täiendavat laiendamist ning deklaratsioonide hoiuperioodi pikendamist arutanud ka JM, KAPO ja riigikontrolöriga. Järgneval tööperioodil jätkatakse huvide deklareerimise edendamise käsitlemist eesmärgiga muuta see sisulisemaks.

Erikomisjon juhib tähelepanu kahele Riigikogu komisjonide töös esineda võivale kitsaskohale, mis nõuavad laiapõhjalisemat arutelu.

- 1) Kuigi Riigikogu kodu- ja töökorra seadus ja korruptsioonivastane seadus annavad komisjonile õiguse kutsuda välja isikuid selgituste andmiseks ja küsimustele vastamiseks ning seadus näeb kutsutule ette kohustuse ilmuda istungile, ei tulnud rahandusminister Martin Helme hoolimata korduvatest kutsetest mitme kuu vältel erikomisjoni istungile. Erikomisjoni liikmed soovisid selgitusi rahandusministri seotusest vaidluses Aidu Tuulepargi arendaja, MKM ja selle allasutuse ning Kaitseministeeriumi vahel.
- 2) Teine aruteluteema on protokollid tähendus ja kasutamine. Erikomisjoni protokollid on korduvalt kas osaliselt või tervikuna ilmunud ajakirjanduses. Erikomisjoni liikmed nendivad, et seeläbi toimuda võivat teavitustööd tuleb hinnata, kuid tulenevalt valdkonna eripäradest ei täida laiatarbeajakirjanduses sellise materjali avaldamine täiendavate selgitusteta eesmärki, vaid võib pigem segadust külvata. Sellest veelgi keerulisem on olukord, kui avaldatakse erikomisjoni istungi protokollist teavet, mis on kontekstist välja võetud. Erikomisjon on jälginud protokollimisel oma tööst avalikkuse teavitamise põhimõtet ning seadusest tulenevaid reegleid ja peab igakordselt oluliseks leida parim tee kõigi nõuete järgimiseks.

Käesolev ülevaade on läbi vaadatud ja kinnitatud erikomisjoni 18. juuni 2020. aasta istungil ja esitatakse Riigikogule.

(allkirjastatud digitaalselt)

Katri Raik

Komisjoni esimees