



Brussel, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 6

BIJLAGE

ESTLAND

bij het

corruptiebestrijdingsverslag van de EU

ESTLAND

1. INLEIDING — BELANGRIJKSTE KENMERKEN EN ACHTERGROND

Kader voor corruptiebestrijding

Strategische aanpak. Estland werkt sinds 2004 met een strategische aanpak voor zijn corruptiebestrijdingsbeleid. De strategie voor de periode 2008-2012 behelste 8 doelstellingen, 21 maatregelen en meer dan 60 activiteiten met werkplannen en meetbare indicatoren. De implementatiekosten waren opgenomen in de begroting van de betrokken ministeries¹. In oktober 2013 is er een nieuwe strategie voor de periode tot 2020 aangenomen, waarin de nadruk ligt op preventie en voorlichting². Tot de verdere ontwikkelingen behoren de oprichting van een parlementaire werkgroep inzake ethiek, alsmede parlementaire en openbare debatten over onschendbaarheid en over de invoering van een gedragscode voor parlementsleden. Tegelijkertijd blijkt uit zaken die te maken hebben met de financiering van politieke partijen en ongeoorloofde beïnvloeding dat corruptie in Estland nog steeds een rol van betekenis speelt. Voorstellen uit de samenleving en het parlement hebben de hervorming van de corruptiebestrijding recentelijk een nieuwe impuls gegeven. In november 2012 werd als reactie op enkele corruptieschandalen Charter 12 gepubliceerd: een petitie waarin werd opgeroepen tot meer transparantie op het gebied van partijfinanciering en minder invloed van speciale belangengroeperingen³. Als reactie daarop organiseerde de president een rondetafelbijeenkomst, waarbij burgers werden uitgenodigd om met wijzigingsvoorstellen te komen om grotere concurrentie binnen het partijstelsel te bewerkstelligen, de partijfinanciering transparanter te maken en de politieke invloed op de benoeming van ambtenaren te beperken. Deze initiatieven hebben al enig effect gehad. Het uiteindelijke resultaat ervan moet worden afgewacht, maar ze laten wel zien dat een betrokken samenleving een rol kan spelen bij de hervorming.

Rechtskader. Het wetboek van strafrecht, dat in 2002 volledig is herzien en vervolgens verder is aangepast, biedt een redelijk solide basis voor het strafbaar stellen van corruptie⁴. Estland is bezig zijn corruptiebestrijdingskader te hervormen. Zo zijn er in 2012 wijzigingen aangenomen in de wet op de politieke partijen, de ambtenarenwet en de corruptiebestrijdingswet. Voorts heeft de parlementaire constitutionele commissie over de hervorming van partijfinanciering hoorzittingen gehouden⁵. Ook wordt er opnieuw gekeken naar bepalingen inzake parlementaire onschendbaarheid, nadat de nationale ombudsman enkele verzoeken van openbare aanklagers had afgewezen om het parlement voor te stellen om de onschendbaarheid van parlementsleden op te heffen⁶. Op basis van het werk van

¹ <http://www.korrupsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35712/ANTI+CORRUPTION+STRATEGY+2008-2012.pdf>; zie ook het prestatieverslag 2008 (2009) <http://www.korrupsioon.ee/strategia>.

² <http://www.korrupsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=59029/Estonian+Anti-Corruption+Strategy+2013-2020.pdf>.

³ <http://petitsioon.ee/harta12>.

⁴ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282007%295_Estonia_One_EN.pdf.

⁵ <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>

http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=193SE&koosseis=12

<http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/paraframe.asp?loc=text&lk=et&sk=en&dok=2012X15.htm&query=anti%2Dcorruption+act&tyyp=X&ptyyp=RT&pg=1&fr=no>.

⁶ De nationale ombudsman is een onafhankelijke functionaris die ervoor moet zorgen dat wetgeving grondwettelijk is en dat grondrechten en vrijheden worden beschermd. De nationale ombudsman stelt ook aan het parlement voor om de onschendbaarheid van een parlements lid, de president, een minister of een rechter van het hooggerechtshof op te heffen en stelt op basis van een verzoek van een openbare aanklager een lijst van aanklachten op. De nationale ombudsman bestudeert het strafdossier, maar onderzoekt en beoordeelt niet de bewijzen en houdt zich ook niet bezig met de schuldvraag, <http://oiguskantsler.ee/en/other-tasks>.

rechtsgeleerden stelt het ministerie van Justitie wijzigingsvoorstellen op om het wetboek van strafrecht te stroomlijnen, mede met het oog op corruptie in de particuliere sector. In oktober 2013 bracht de Groep van staten tegen corruptie (de Greco) van de Raad van Europa verslag uit over de vorderingen van Estland op het gebied van de strafbaarstelling⁷. Na wijzigingen waardoor arbiters onder de definitie van overheidsfunctionaris kwamen te vallen, nodigde de Greco Estland uit om het Aanvullend Protocol bij het Verdrag inzake strafrechtelijke bestrijding van corruptie (ETS nr. 191) te ondertekenen en te ratificeren⁸. De Greco merkte ook op dat als er wijzigingsvoorstellen met betrekking tot ongeoorloofde beïnvloeding zouden worden aangenomen, daarmee veel van haar zorgen zouden worden weggenomen⁹.

Institutioneel kader. De afdeling voor strafrechtelijk beleid van het ministerie van Justitie coördineert de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van het corruptiebestrijdingsbeleid. Hiertoe behoren het verzamelen van gegevens, het geven van trainingen en het opstellen van effectbeoordelingen. De wetshandhaving wordt overgelaten aan de binnenlandse veiligheidsdienst en de politie en grensbewakingsdienst (ministerie van Binnenlandse Zaken). Daarnaast coördineert het ministerie van Financiën cursussen op het gebied van integriteit en ethiek. De ministeries van Justitie en Financiën werken samen aan nieuwe opleidingsprogramma's voor ambtenaren, die moeten aansluiten bij de nieuwe regels inzake corruptiebestrijding. De overheid wil ook bij diverse publieke autoriteiten de praktijken op het gebied van gedragscodes, ethische commissies en opleiding op het gebied van ethiek herzien. Het ministerie van Financiën voert een onderzoek uit naar interne risicobeoordelingsmethoden bij centrale-overheidsinstanties. Twee vaste parlementaire commissies en twee bijzondere commissies hebben zich gebogen over wetgevingstechniek, procedures of de uitvoering van de corruptiebestrijdingwet. In mei 2011 werd er in het kader van de wet op de politieke partijen een aparte commissie van toezicht op de partijfinanciering ingesteld.

Opiniepeilingen

Perceptie-enquêtes. Uit de speciale Eurobarometer-enquête van 2013 over corruptie blijkt dat 65 % van de Estse respondenten vindt dat corruptie wijdverbreid is (EU-gemiddelde: 76 %) en dat 22 % zegt dat corruptie hun dagelijkse leven beïnvloedt (EU-gemiddelde: 26 %). Bovendien vindt 31 % (het laagste percentage in de EU) dat de mate van corruptie in de drie voorgaande jaren is toegenomen. Circa 40 % van de Estse respondenten, een van de hoogste percentages in de EU, vindt dat er voldoende succesvolle vervolgingen plaatsvinden om corruptiepraktijken te ontmoedigen¹⁰. Uit een enquête van het ministerie van Justitie kwam naar voren dat er tussen 2006 en 2010 een positieve tendens was in de houding van het publiek ten opzichte van corruptie: minder respondenten zeiden dat zij bereid waren om een ambtenaar om te kopen en minder respondenten beweerden dat er veelvuldig gebruik werd gemaakt van omkoping teneinde een straf te ontlopen¹¹.

⁷ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%2910_Second_ADD_Estonia_EN.pdf.

⁸ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=191&CM=&DF=&CL=ENG>.

⁹ De voorstellen tot wijziging van sectie 298.1 van het wetboek van strafrecht houden in dat actieve ongeoorloofde beïnvloeding strafbaar wordt gesteld, dat het vragen om een zeker voordeel onder het misdrijf van passieve ongeoorloofde beïnvloeding valt en dat het niet langer vereist is dat de feitelijke of veronderstelde beïnvloeding door de beïnvloeder "illegaal" is. De wijzigingsvoorstellen zijn in januari 2014 aan het parlement voorgelegd, <http://eelvoud.valitsus.ee/main#ogJLGuTi>.

¹⁰ Speciale Eurobarometer 397 van 2013.

¹¹ Corruption in Estonia: The study of three target groups. Criminal policy studies 13, Tallinn: Afdeling voor strafrechtelijk beleid van het ministerie van Justitie & Universiteit van Tartu, 2010, www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50629/Korruptsioon_2010.pdf.

Corruptie-ervaringingen. Uit de speciale Eurobarometer-enquête van 2013 over corruptie blijkt dat 4 % van de Estse respondenten in de voorafgaande twaalf maanden is gevraagd om steekpenningen te betalen of dat dit van hen werd verwacht (EU-gemiddelde: 4 %).

Onderzoek bij bedrijven. In de Eurobarometer-enquête van 2013 onder bedrijven zegt 19 % van de bedrijven in Estland dat corruptie een probleem is bij het zakendoen (lager dan het EU-gemiddelde van 43 %) en denkt 17 % dat zij in de drie voorgaande jaren als gevolg van corruptie een overheidsopdracht zijn misgelopen (EU-gemiddelde: 32 %). Bovendien vindt 57 % dat corruptie wijdverbreid is (EU-gemiddelde: 75 %)¹².

Achtergrond

Private sector. Van de 148 landen op de wereldwijde concurrentieranglijst van het World Economic Forum staat Estland op de 32ste plaats¹³. Volgens het tweede uitvoeringsverslag van de Commissie heeft Estland de bepalingen van Kaderbesluit 2003/568/JBZ niet volledig omgezet. Het land heeft bepalingen inzake de aansprakelijkheid van rechtspersonen gedeeltelijk omgezet en heeft die voor entiteiten zonder winstoogmerk volledig in zijn wetgeving verwerkt¹⁴. Wat betreft actieve corruptie ontbreken in de Estse wetgeving bepalingen over het aanbieden van steekpenningen of over tussenpersonen. Wat betreft passieve corruptie wordt in de Estse wetgeving niet verwezen naar tussenpersonen, het vragen om steekpenningen of het verkrijgen van een onrechtmatig voordeel¹⁵.

Belangenconflicten en openbaarmaking van vermogens. Op grond van de corruptiebestrijdingswet zijn overheidsfunctionarissen verplicht om economische belangen, waaronder vermogensbestanddelen en geschenken, aan te melden. De aanmelding moet binnen vier maanden na het aanvaarden van het ambt en vervolgens elk jaar worden gedaan. De verklaringen moeten zeven jaar lang worden bewaard¹⁶. De verantwoordelijkheid voor de controle berust bij de bijzondere parlementaire commissie en onder andere interne audit- en personeelsafdelingen. De belasting- en douanediens beheert het register van economische belangen. E-opleidingsmaterialen over belangenverstrengelingskwesies zijn verkrijgbaar via het ministerie van Justitie.

Klokkenluiders. Estland heeft geen wet die is toegespitst op klokkenluiders. Volgens de gewijzigde corruptiebestrijdingswet is het functionarissen verboden om corruptie te verbergen en dienen instanties vertrouwelijk om te gaan met de gegevens van te goeder trouw handelende klokkenluiders. Er geldt gedeelde bewijslast voor klokkenluiders en degenen die represailles tegen hen zouden hebben genomen, zowel in de publieke als de particuliere sector.¹⁷ Volgens de Eurobarometer van 2013 maakte 90 % van de Esten die zeiden dat ze in het afgelopen jaar zelf te maken hadden gehad met corruptie of er getuige van waren geweest,

¹² Flash Eurobarometer 374 van 2103.

¹³ http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR_Rankings_2013-14.pdf.

¹⁴ Ten aanzien van de aansprakelijkheid van rechtspersonen staat in § 14 (1) van het wetboek van strafrecht dat in de gevallen waarin de wet voorziet een rechtspersoon verantwoordelijk wordt gehouden voor een handeling die in zijn belang wordt verricht door deze rechtspersoon, een lid van deze rechtspersoon of door een hogere functionaris of bevoegde vertegenwoordiger ervan. Ten aanzien van corruptie in de particuliere sector staat in § 288 (2) van het Wetboek van Strafrecht dat in de strafbare feiten die worden gespecificeerd in §§ 293–298 van dit wetboek een "functionaris" ook een arbiter of een natuurlijke persoon is wiens officiële functie de bevoegdheid inhoudt om leiding te geven aan een rechtspersoon die onder het privaatrecht valt of om in het belang van een rechtspersoon die onder het privaatrecht valt of een andere natuurlijke persoon te handelen.

¹⁵ COM(2011) 309 definitief, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf.

¹⁶ Corruptiebestrijdingswet §§ 12-16,

<http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/paraframe.asp?loc=text&lk=et&sk=en&dok=2012X15.htm&query=anti%2Dcorruption+act&tyyp=X&ptyyp=RT&pg=1&fr=no>.

¹⁷ Corruptiebestrijdingswet, § 6.

hiervan echter geen melding. 58 % van de respondenten zei dat niet wisten waar ze corruptie moesten melden als zij er zelf mee te maken hadden gehad of er getuige van waren geweest (EU-gemiddelde: 44 %). Uit gegevens van de binnenlandse veiligheidsdienst over de periode 2004-2012 blijkt dat de tiplijn voor corruptiezaken hooguit 46 keer per jaar is gebeld, wat erop wijst dat voorlichting zeer noodzakelijk is¹⁸. Er zijn sinds 2004 drie onderling verbonden tiplijnen, die respectievelijk onder het bureau voor corruptiemisdrijven van de centrale recherche, het ministerie van Justitie en de binnenlandse veiligheidsdienst vallen.

Transparantie van lobbyactiviteiten. Over lobbyactiviteiten is in de Estse wetgeving niets geregeld. Er is geen specifieke verplichting voor lobbyisten om zich te registreren, maar regels voor het opstellen van wetsontwerpen zorgen wel voor een zekere mate van transparantie¹⁹. De Greco beveelt aan om regels in te voeren voor de wijze waarop parlementsleden zich inlaten met lobbyisten. Het parlement werkt aan de aanbeveling van de Greco om een gedragscode voor parlementsleden te ontwikkelen en in te voeren, met inbegrip van beperkingen op de activiteiten die zij na afloop van hun ambtstermijn kunnen ontplooien²⁰. Het ministerie van Justitie heeft diverse malen opdracht gegeven om effectbeoordelingen uit te voeren met betrekking tot de risico's van corruptie in ontwerpwetgeving.

2. AANDACHTSPUNTEN

Financiering van politieke partijen

Sinds 2003 zijn in Estland alleen politieke donaties door natuurlijke personen toegestaan. Na aanbevelingen door de Greco zorgden wijzigingen in de wet op de politieke partijen, die in april 2011 van kracht werden, ervoor dat er een commissie van toezicht op de partijfinanciering werd ingesteld²¹. De nationale ombudsman, de nationale rekenkamer en de nationale kiescommissie benoemen elk een van de zeven commissieleden; de partijen in het parlement benoemen de resterende vier. De leden hebben een zittingstermijn van vijf jaar. Partijen zijn ook wettelijk verplicht om op te geven met welke entiteiten zij banden onderhouden (zoals belangengroeperingen, stichtingen, vakbonden en andere instellingen die gelieerd zijn aan een partij of anderszins onder zeggenschap van een partij vallen). De definitie van dergelijke entiteiten is in de wet verruimd. Andere wijzigingen verboden het gebruik van contributiegelden om transparantieregels met betrekking tot donaties te omzeilen en versterkten de plicht van partijen en kandidaten om gedetailleerde financiële verslagen te publiceren en onwettige donaties terug te geven. Er zijn nu drie soorten verslagen: donatieverslagen, die elk kwartaal moeten worden ingediend en online moeten worden gepubliceerd, fiscale jaarverslagen van de partijen en hun verwante organisaties, die eveneens online moeten worden gepubliceerd en voor indiening moeten worden gecontroleerd als de partij overheidssubsidie heeft ontvangen, en verslagen over campagne-uitgaven, die binnen een maand na de verkiezingen bij de commissie moeten worden ingediend. De Greco was tevreden over de hervormingen van het rechtskader voor politieke financiering en moedigde

¹⁸ Bureau voor corruptiemisdrijven: www.politsei.ee; ministerie van Justitie: www.korruptsioon.ee; binnenlandse veiligheidsdienst: www.kapo.ee.

¹⁹ Kabinetsregels voor de normatieve techniek van het ontwerpen van wetgevingshandelingen, parlamentsregels voor ontwerpwetgeving in het wetgevingsproces.

²⁰ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)5_Estonia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)5_Estonia_EN.pdf).

²¹ <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>.

de autoriteiten aan om ervoor te zorgen dat de nieuwe verordeningen en mechanismen daadwerkelijk in de praktijk werden toegepast²².

Problemen met politieke financiering kwamen aan het licht toen een voormalig parlements lid publiekelijk toegaf anonieme donaties naar een vooraanstaande politieke partij te hebben doorgesluisd. Uit het daaropvolgende onderzoek kwam naar voren dat partijleden contante bedragen op hun privérekening hadden gestort en deze vervolgens naar de partijkas hadden overgeboekt. De zaak is onderwerp van felle debatten in het parlement geweest en heeft uiteindelijk in december 2012 tot het aftreden van de minister van Justitie geleid. Ook werden er openbare debatten gevoerd over beschuldigingen dat lokale gekozen functionarissen gemeenschapsgeld hadden gebruikt om campagne te voeren²³. Deze en andere kwesties die te maken hadden met partijfinanciering leidden tot een roep om hervormingen en de oprichting van Rahvakogu ("volksvergadering"), een platform voor burgerparticipatie.

Goede praktijk: Rahvakogu als onlineplatform voor burgerparticipatie

Rahvakogu kwam voort uit het Charter 12-manifest en de bijbehorende rondetafelbijeenkomst die de president had georganiseerd. Het onlineplatform www.rahvakogu.ee, dat door vrijwilligers wordt gerund, verzamelt voorstellen voor het wijzigen van wetten die te maken hebben met het kiesstelsel en politieke partijen en andere hervormingsvoorstellen. Rahvakogu biedt de mogelijkheid om zowel via internet als persoonlijk te discussiëren over vijf onderwerpen: het kiesstelsel, de strijd tussen politieke partijen en hun interne democratie, de financiering van politieke partijen, het versterken van de rol van het maatschappelijk middenveld in de politiek in de tijd tussen verkiezingen, en de depolitiserings van het openbaar bestuur.

Voorstellen werden tot eind januari 2013 online verzameld en bediscussieerd. Analisten groepeerden vervolgens de voorstellen en de opmerkingen en voegden effectanalyses toe. In maart 2013 werd tijdens openbare bijeenkomsten overlegd over de te selecteren kwesties. Veel voorstellen op het Rahvakogu-platform hadden betrekking op de financiering van politieke partijen. Circa 86 % van de publieksvertegenwoordigers vroeg om een beter toezicht op partijfinanciën, 85 % was het erover eens dat anonieme of geheime donaties strafbaar moesten worden gesteld en 78 % steunde de huidige regels op grond waarvan alleen individuen en niet bedrijven politieke donaties mogen doen. In april 2013 diende de president van Estland zestien Rahvakogu-voorstellen in bij het parlement. Deze werden alle onder grote belangstelling van het maatschappelijk middenveld en de media besproken en veel ervan werden aangenomen.

Rahvakogu heeft ook tegenstanders, die de politieke onafhankelijkheid van het platform in twijfel trekken. De uiteindelijke resultaten moeten worden afgewacht, maar het initiatief heeft ertoe bijgedragen dat maatschappelijke ontevredenheid werd omgebogen tot een constructief hervormingsproces.

Het parlement heeft voorstellen uit uiteenlopende bronnen voor een betere regulering van partij- en campagnefinanciering in overweging genomen. Met wijzigingen die in 2012 op de corruptiebestrijdingwet zijn aangenomen, werden verbeteringen ingevoerd, waaronder een register met de aangiften van economische belangen van gekozen en benoemde functionarissen. Estland breidde ook de reeks sancties voor schending van de regels voor

²²

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%2910_Second_ADD_Estonia_EN.pdf

²³ Dergelijke debatten vonden bijvoorbeeld recentelijk plaats in Põhja-Tallinn en Tartu.

politieke financiering uit, onder andere met administratieve sancties die kunnen worden opgelegd zonder dat de ingewikkeldere strafprocedure hoeft te worden ingezet. De Greco vindt deze boetes (maximaal 6 400 euro) echter betrekkelijk bescheiden²⁴. Ze lijken laag in verhouding tot de campagnekosten. Hoewel de bovengenoemde wijzigingen tot bepaalde verbeteringen leidden in het opsporen en voorkomen van onregelmatigheden in de partijfinanciering, is het rechtskader in andere opzichten verzwakt. Het accepteren van onwettige donaties is sinds april 2012, toen wijzigingen in de Wet op de politieke partijen van kracht werden, niet langer strafbaar²⁵. De verantwoordelijkheid voor het onderzoeken van dergelijke zaken werd van de binnenlandse veiligheidsdienst overgedragen aan de commissie van toezicht op de partijfinanciering. Door beperkte administratieve en analytische capaciteit kan de commissie van toezicht de informatie die in verslagen over campagnefinanciering en donaties wordt gepresenteerd, niet controleren²⁶. Er kwamen zaken aan het licht waaruit bleek dat er niet was gecontroleerd of donaties werkelijk afkomstig waren van de voorgegeven donoren of in relatie stonden tot hun inkomen. Hoewel de commissie van toezicht gebruik kan maken van de administratieve diensten van het parlement, kan het nodig zijn om de capaciteit anders te verdelen en andere prioriteiten vast te stellen om een effectief toezicht op campagnefinanciering en donaties mogelijk te maken.

Voorafgaand aan de lokale verkiezingen in oktober 2013 gaf de commissie van toezicht op de partijfinanciering opdracht om mediamonitoring te verrichten ten aanzien van de campagnes teneinde de resultaten te vergelijken met enquêtegegevens en officiële rapportages door partijen²⁷. De commissie stuurde ook gedetailleerde instructies en organiseerde opleidingen voor partijen over het verantwoorden van campagne-uitgaven. De commissie introduceerde een elektronisch verantwoordingsregister om fouten en de werklast te helpen beperken.

Met wijzigingen die in januari 2014 in de wet op de politieke partijen werden doorgevoerd, kregen financiële gegevens in het elektronische verantwoordingsregister een grotere reikwijdte²⁸. Met de wijzigingen werden ook beperkingen gesteld aan de schuldenlast van politieke partijen, naar aanleiding van controverses over geld dat partijen verschuldigd waren aan reclamebureaus, drukkerijen en mediabedrijven²⁹. Een andere positieve stap was dat met de wijzigingen contante donaties werden gelimiteerd tot 1 200 euro per jaar en dat de sancties op het accepteren van onwettige donaties werden verhoogd.

Overheidsopdrachten

Estlands internetportaal voor overheidsopdrachten en gerelateerde elektronische diensten, zoals het portaal voor bedrijfsregistratie en -beheer, en de centralisatie van de boekhouding van de publieke sector bevorderen de transparantie³⁰. Sinds 2003 worden alle kennisgevingen van openbare aanbestedingen elektronisch gepubliceerd in het staatsregister voor overheidsopdrachten (SPPR), een portaal voor elektronische aanbesteding. De wet op

²⁴ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%291_Second_Estonia_EN.pdf.

²⁵ <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/paraframe.asp?loc=text&lk=et&sk=en&dok=X1022K10.htm&query=Political+Parties+Act+&tyyp=X&ptyyp=RT&pg=1&fr=no>.

²⁶ Transparency International Estonia en Open Estonia Foundation (2012) Party and Campaign Financing Regulations in Estonia (Regels voor de partij- en campagnefinanciering in Estland) – Tallinn, blz. 6-7. Beschikbaar op: http://transparency.ee/cm/files/political_parties_financing_in_estonia.pdf.

²⁷ Persbericht van de commissie van toezicht op de partijfinanciering (2013): Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon laseb valimiste meediakampaaniat pöhalikult monitoorida (de commissie zal opdracht geven om systematisch toezicht te houden op mediacampagnes bij verkiezingen). Publicatiedatum: 18.9.2013. Beschikbaar op: <http://www.erjk.ee/et/uudised/18-septembril-2013-erakondade-rahastamise-jarelevalve-komisjon-laseb-valimiste>.

²⁸ http://www.riigikogu.ee/index.php?op=emsplain&page=pub_file&file_id=36a544db-9fa0-4dab-969c-5a84162bd03b&

²⁹ http://www.riigikogu.ee/public/Valimisvolad_2009-2011_valimiskampaaniatest_seisuga_31.12.12.pdf.

³⁰ <http://www.riso.ee/en/node/102> <https://ettevotjaportaal.rik.ee/index.py?chlang=eng>.

openbare aanbestedingen biedt ruimte voor de verdere ontwikkeling van het SPPR en elektronisch aanbesteden (elektronische veilingen, een elektronisch inkoopstelsel, elektronische catalogi, enzovoort)³¹. Krachtens de wet, die is gericht op de totstandbrenging van een volledig elektronisch aanbestedingsproces, dient 50 % van alle overheidsopdrachten vanaf 2013 langs elektronische weg te verlopen. In 2012 vond circa 15 % van de overheidsopdrachten via elektronische aanbesteding plaats. Dat percentage was driemaal hoger dan in 2011. Door elektronische verslaglegging wordt de transparantie bevorderd en het kwaliteitsbeheer verbeterd. Op het internetportaal voor overheidsopdrachten wordt ook informatie gegeven over relevante besluiten van het ministerie van Financiën en de meest voorkomende schendingen van de wet op openbare aanbestedingen. Lokale overheden hoeven echter geen elektronisch verslag bij het SPPR in te dienen als de waarde van het contract onder een bepaalde drempel blijft.

Ondanks de vorderingen op het gebied van elektronische aanbesteding blijft corruptie een gevaar: mogelijke geheime overeenkomsten tussen politici, functionarissen en ondernemers, waardoor via informatie-uitwisseling concurrentievoordeel ontstaat, valse informatie op facturen, lage inschrijvingsprijzen gevolgd door het opdracht geven tot extra diensten, en het opsplitsen van contracten in kleinere delen om de verslagleggingsplicht te ontlopen³². Uit recente voorvallen blijkt dat met name ruimtelijke ordening en stedenbouw, gezondheidszorg en het vergunningenbeheer kwetsbaar zijn. In één geval gaf de binnenlandse veiligheidsdienst een overheidsfunctionaris een berisping en een boete van 120 omdat aan zijn ngo contracten ter waarde van 12 000 euro waren gegund³³. De hoogte van de boete lokt vragen uit over het afschrikkende effect van administratieve sancties. Zo kreeg ook de burgemeester van Tallinn (die tevens leider is van een politieke partij) een boete van 575 euro omdat hij geen melding had gemaakt van een lening van 173 000 euro van een in Panama geregistreerd bedrijf.

Volgens de nationale rekenkamer weten lokale autoriteiten niet goed hoe zij corruptie kunnen voorkomen en hebben zij hulp nodig. Functionarissen hadden financiële middelen van lokale overheden gebruikt om transacties aan te gaan met bedrijven waarmee zij banden onderhielden³⁴. Na controle van tien lokale overheden stelde de nationale rekenkamer vast dat acht ervan de corruptiebestrijdingswet hadden overtreden, bijvoorbeeld door functionarissen toe te staan om zaken te doen met bedrijven waaraan zij gelieerd waren. Slechts één gemeente had voor voldoende toezicht gezorgd om overtredingen te voorkomen. De nationale rekenkamer adviseerde om duidelijkere nationale richtsnoeren vast te stellen voor interne controlesystemen ter voorkoming van corruptie en om de transparantie bij gemeentelijke transacties te vergroten³⁵. Een positieve ontwikkeling is dat sinds 2013 de financiële gegevens van Estse lokale overheden toegankelijk zijn via een nieuwe onlineapplicatie³⁶. Een andere controle door de nationale rekenkamer leidde tot zorgen over de mate waarin het ministerie

³¹ <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/paraframe.asp?loc=text&lk=et&sk=en&dok=XXX0005K3.htm&query=Public+Procurement+Act+&tyyp=X&ptyyp=RT&pg=1&fr=no>.

³² Artikel over de risico's van corruptie bij lokale overheden, waaruit blijkt dat associaties van lokale overheden dezelfde fouten bij hun economische activiteiten maken als gemeenten. Beschikbaar op de website van de nationale rekenkamer: <http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/557/GetPage/1/557Year/-/ItemId/637/amid/557/language/en-US/Default.aspx> ()

³³ Beschuldigingen van corruptie werden ingetrokken nadat het Hoogerechtshof een beroep van de binnenlandse veiligheidsdienst had afgewezen. De uitspraak van een lagere rechtbank werd gehandhaafd. Kohtuotsus Eesti Vabariigi Nimel, arrondissementsrechtbank van Harju, 18 maart 2013, Tallinn. Algemene procedure, besluit nr. 913012000002 van 25 juni 2012.

³⁴ <http://www.riigikontroll.ee/tabid/168/amid/557/ItemId/654/language/en-US/Default.aspx>.

³⁵ Mattson, T. (2012) Lokale autoriteiten overtreden wetten en sluiten transacties die het risico van corruptie met zich meebrengen. SAO. 5.11.2012.

³⁶ <http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/654/amid/557/language/en-US/Default.aspx>.

³⁶ www.riigipilv.ee.

van Financiën toezicht houdt op contracten die worden gegund door staatsbedrijven en -organisaties³⁷.

Volgens een door de Europese Commissie gefinancierd en door Transparency International gecoördineerd verslag uit juli 2013 was er op het hoogste en laagste niveau van het systeem waarmee EU-gelden worden verdeeld sprake van corruptierisico's³⁸. Volgens het verslag waren er in Estland tegen het einde van 2012 339 overtredingen of lopende procedures voor vermeende overtredingen van EU-financieringsregels geconstateerd, waarmee een bedrag van in totaal 35 miljoen euro was gemoeid. 52 % daarvan is niet door de EU betaald, is verhaald of is verrekend. De rest is niet teruggevorderd of nog niet terugbetaald. In 2012 zijn er 185 overtredingen of vermeende overtredingen geregistreerd, waarvan er 110 nog steeds in behandeling zijn. Hoewel deze overtredingen onregelmatigheden in ruimere zin en niet noodzakelijkerwijs corruptie behelzen, tonen ze algemene kwetsbaarheden in het beheer van EU-gelden aan, alsmede, in breder perspectief, zwakheden in het systeem van openbare aanbestedingen. In het verslag wordt ook gewezen op de politisering van ambtelijke functies. De complexiteit van richtsnoeren en wetgeving (zoals de wet op openbare aanbestedingen) kan veel vergen van het personeel van openbare instellingen, waarvan sommige met een groot personeelsverloop te kampen hebben.

De afdeling van het ministerie van Financiën die toezicht houdt op aanbestedingen, heeft een beperktere capaciteit dan de instantie die toezicht houdt op het gebruik van EU-structuurfondsen. In 2012 meldde het ministerie van Financiën slechts 76 herzieningsprocedures (0,8 % van alle overheidsopdrachten). Er zijn geen centrale databanken voor geconstateerde gevallen van corruptie en er zijn geen richtsnoeren voor risicobeoordeling ten aanzien van openbare aanbestedingen.

Verantwoordingsplicht en integriteit van gekozen en benoemde functionarissen

Een deugdelijk systeem dat de verantwoordingsplicht en integriteit van gekozen overheidsfunctionarissen waarborgt, strekt anderen tot voorbeeld en draagt in belangrijke mate bij tot de voorkoming van corruptie op hoog niveau. Via een reeks maatregelen wordt de transparantie in het Estse parlement bevorderd. Zodra het parlement besluit om een wetgevingsproces in gang te zetten, publiceert het op zijn website de inhoud van een wetsontwerp, de voorgestelde wijzigingen en alle andere relevante stukken en krijgen de belanghebbende partijen de gelegenheid om opmerkingen naar de betrokken commissie te sturen. Sinds februari 2012 zijn er richtsnoeren voor goede praktijken in het wetgevingsproces³⁹. Er worden openbare raadplegingen gehouden via een elektronische databank⁴⁰, die als bewaarplaats fungeert voor wetsontwerpen en bijbehorende documenten, inclusief opmerkingen van ministeries en andere betrokkenen. De overheid heeft een boekje uitgegeven over goede praktijken op het gebied van openbare raadplegingen. Daarnaast publiceren parlementaire commissies onlineregisters van geïnteresseerde derden die bereid waren om een vragenlijst in te vullen. Instanties zijn verplicht om toe te lichten waarom ze voorgestelde wijzigingen accepteren of afwijzen.

Bijeenkomsten van parlementaire commissies zijn openbaar als meer dan helft van de leden daarvoor stemt. Er kunnen deskundigen of gasten worden uitgenodigd voor de vergaderingen

³⁷ Nationale rekenkamer, Organisation of public procurement in public undertakings and public, Tallinn, 5 februari 2013, <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2273/Area/18/language/en-US/Default.aspx>.

³⁸ Tõnnisson, K. and Muuga, M. (2013), Korruptsiooniriskid Euroopa Liidu vahendite rakendamisel (Corruptierisico's bij de steunverlening via EU-fondsen).

³⁹ http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=dokumentide_detailid&pid=6c4446b4-6f77-4621-aab1-a4c66c738798&.

⁴⁰ <http://eelnou.valitsus.ee>.

van een parlementaire commissie, waaronder personen met gevestigde belangen of banden met individuele parlementsleden. De Greco constateerde dat er geen volledige informatie (via registratie of publicatie) beschikbaar was over personen die invloed konden hebben uitgeoefend op een specifieke procedure of een betrokken parlements lid en dat er nauwelijks gevallen waren van parlementsleden die zich uit het besluitvormingsproces hadden teruggetrokken. Daarom moedigde de Greco Estland aan om de transparantie van de bijeenkomsten van parlementaire commissies te verbeteren, met name wanneer derden eraan mogen deelnemen⁴¹.

Er wordt in Estland al lang gediscussieerd over de noodzaak van een gedragscode voor parlementsleden. Een ontwerp tekst die door een werkgroep was opgesteld, werd niet goedgekeurd⁴². Volgens de Greco is een dergelijke code nodig om zaken aan te pakken die tot nu toe weinig aandacht hebben gekregen, zoals belangenconflicten, draaideurconstructies, geschenken, vormen van onthaal en andere voordelen en nevenactiviteiten. Wanneer de gedragscode zou worden aangenomen, en er tegelijkertijd gerichtere introductie cursussen en doorlopende begeleiding en advies werden gegeven, zouden parlementsleden er beter van op de hoogte zijn van hoe corruptie kan worden voorkomen. Om de bepalingen van de code met succes in de praktijk toe te passen, adviseerde de Greco een effectief mechanisme van toezicht en sanctionering. Verder deed de Greco de aanbeveling om binnen het parlement gedetailleerde richtsnoeren te ontwikkelen, met praktische voorbeelden van belangenconflicten die parlementsleden kunnen tegenkomen.

Verder heeft de Greco herhaaldelijk haar twijfels geuit over de doelmatigheid van de bijzondere parlementaire commissie die belast is met de corruptiebestrijdingswet en die verklaringen van economische belangen, die zij in bewaring heeft, kritisch moet onderzoeken. De Greco deed de aanbeveling dat de commissie een minder formalistische en proactievere en strengere aanpak ten aanzien van deze verklaringen zou moeten volgen⁴³.

Kort geleden is het risico van politieke invloed op benoemingen in het openbaar bestuur onder de aandacht van het publiek gebracht. Een recente controversie betrof de keuze van de directeur van het bestuur van de politie en grensbewakingsdienst in februari 2013. Om tegemoet te komen aan zorgen vanuit de samenleving is in de gewijzigde ambtenarenwet vastgesteld dat er met algemeen vergelijkende onderzoeken en onafhankelijke selectiecommissies wordt gewerkt⁴⁴.

In maart 2013 werd duidelijk dat leden van een politieke partij die in dienst waren van de gemeente Tallinn ermee hadden ingestemd om een deel van hun salaris aan de partij te betalen. De burgemeester vroeg naar verluidt vier gemeenteambtenaren, die de overeengekomen bijdrage niet hadden betaald, om ontslag te nemen; twee deden dat. De zaak leidde tot publieke discussies over de politisering van het ambtenarenapparaat.

Volgens Transparency International vinden benoemingen in de directie van gemeentelijke bedrijven vaak plaats op grond van banden met een partij⁴⁵. Sommige eisen en beperkingen

⁴¹ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%295_Estonia_EN.pdf.

⁴² In januari 2012 steunde de bijzondere parlementaire commissie die zich bezighield met de toepassing van de corruptiebestrijdingswet een voorstel van Transparency International Estonia om een gedragscode op te stellen en werd een informele werkgroep met vertegenwoordigers uit alle partijen opgericht. Het presidium van het parlement oordeelde echter dat de corruptiebestrijdingswet voldoende was om corruptie onder parlementsleden te voorkomen.

⁴³ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%295_Estonia_EN.pdf.

⁴⁴ http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=193SE&koosseis=12.

⁴⁵ In de beoordeling van het nationaal integriteitssysteem van Transparency International wordt gesproken van de politisering van niet-politieke functies in de publieke sector, die vooral voorkomt bij lokale overheden. http://www.transparency.ee/cm/files/lisad/estonia_nis_executive_summaryrecommendations.pdf.

hebben inderdaad betrekking op de benoeming van directieleden⁴⁶. De discussies hebben zich echter toegespitst op de verantwoordingsplicht bij staatsbedrijven en het vermeende misbruik daarvan als middel voor ongeoorloofde beïnvloeding of het belonen van donoren van politieke partijen. Andere zaken hebben de aandacht van het publiek nog verder op deze kwestie gevestigd, zoals een potentieel belangenconflict van de voorzitter van een raad van toezicht, die ook in de directie van sportorganisaties zat die door de havenautoriteit van Tallinn werden gesponsord. Uit de discussies op het Rahvakogu-platform, waar eveneens met bezorgdheid werd gereageerd, kwamen voorstellen naar voren voor striktere reglementering van de rol en verantwoordelijkheid van directieleden van staatsbedrijven⁴⁷. Er is momenteel beperkte informatie beschikbaar over transacties, benoemingen en potentiële belangenconflicten bij staatsbedrijven. In 2013 voerde de nationale rekenkamer een controle uit bij negen grote staatsbedrijven, die tot bezorgdheid leidde over de procedures voor de benoeming van directieleden en waaruit bleek dat er weinig vooruitgang was geboekt sinds de vorige controle in 2007. Het ministerie van Economische Zaken bestudeert een voorstel om een overkoepelende onderneming voor alle staatsbedrijven op te richten teneinde de efficiëntie te verbeteren en de directies te depolitiseren.

In augustus 2013 werden vijf functionarissen veroordeeld (met strafvermindering in ruil voor hun bekentenis) wegens omkoping met betrekking tot het schriftelijke deel van het rijexamen. Het hoofd van een lokaal verkeersbureau werd veroordeeld tot een gevangenisstraf van ruim drie maanden⁴⁸.

3. TOEKOMSTIGE STAPPEN

De mate van corruptie in Estland wordt vanuit internationaal oogpunt over het algemeen als laag gezien en kleinschalige corruptie heeft zelden invloed op het dagelijks leven van de burgers. Het zou nuttig zijn om de transparantie op het gebied van de financiering van politieke partijen en openbare aanbestedingen verder te verbeteren en om de verantwoordingsplicht van gekozen en benoemde functionarissen aan te scherpen.

De volgende punten vereisen nadere aandacht:

- Effectief toezicht houden op **donaties aan politieke partijen** en afschrikkende sancties opleggen in het geval van schending van de regels.
- Verder verbeteren van het toezicht op **openbare aanbestedingen** en de uitvoering van openbare contracten waarmee nationale of EU-middelen zijn gemoeid. Ontwikkelen van richtsnoeren om naleving van de eisen voor corruptiebestrijding op lokaal overheidsniveau te controleren en ervoor zorgen dat de relevante administratieve straffen een afschrikkende werking hebben. Adequate opleiding verzorgen voor lokale autoriteiten.
- Een **parlementaire gedragscode** aannemen, in combinatie met een efficiënt toezichts- en sanctiemechanisme, en zorgen dat verklaringen van economische belangen kritisch

⁴⁶ Wet op staatsobligaties § 80, <https://www.riigiteataja.ee/akt/105042013007>.

⁴⁷ <https://www.rahvakogu.ee/pages/sundpolitiseerimine-poliitikud-noukogudes>.

⁴⁸ Uitspraak van de arrondissementsrechtbank van Viru, KOHTUOTSUS kriminaalasja number 1-13-6854 (13913000021), Riigi Teataja (staatsblad), 2.8.2013, https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=1-13-6853/1. Rechtsgrondslag: wetboek van strafrecht § 202(2): Afzien van strafvervolgning in geval van het ontbreken van een openbaar belang of verwaarloosbare schuld, <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X60027K9&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=kriminaalmenetluse+seadustik>.

worden onderzocht. Uitvoeren van een onafhankelijke, grondige analyse van het risico van de politisering van benoemingen in het openbaar bestuur en bij staatsbedrijven, ook op lokaal niveau.