



Õiguskantsler

Riigikogu põhiseaduskomisjon  
riigikogu@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 13.09.2017 nr 16-4/171088/1703975

## **Korruptsiooni ohjeldamine kohalikus omavalitsuses**

Austatud Riigikogu põhiseaduskomisjoni liikmed

Õiguskantsleri ametkonna töö käigus on selgunud, et seadused oma praegusel kujul ei võimalda piisavalt ennetada ega ohjeldada korruptsiooni linnades ja valdades. Tegemist ei ole üksikjuhtumitega.

Seetõttu palun kaaluda seaduste muutmist järgmiselt:

- luua regulatsioon, mis tagaks kohaliku omavalitsuse ametiisiku tahtliku süüteo tekitatud varalise kahju sissenõudmise;
- välistada teatud kuritegude tahtlikus toimepanemises süüdi mõistetud isiku mis tahes vormis tõine suhe kohaliku omavalitsusega ajal, mil isiku karistus kehtib;
- luua huvide konflikte vältiv õigusselgus olukorras, kus kohaliku omavalitsuse volikogu liige töötab omavalitsuse hallatava ametiasutuse juhina või kuulub sellise kohaliku omavalitsuse osalusega ühingu juhatusse või nõukokku, mille üle ta volikogu liikmena peab teostama järelevalvet;
- täpsustada volitusnorme, mille alusel reguleeritakse linna- ja vallavalitsuse liikmete teenistuslähetusid jm isiklike õigusi;
- kehtestada kohaliku omavalitsuse sõltumatu auditeerimise nõuded.

## **Kohalikule omavalitsusele tekitatud kahju sissenõudmine**

1. Kui ametiisik on süüdi mõistetud süüteos, millega ta tekitas kohalikule omavalitsusele varalist kahju (näiteks omastas omavalitsuse vara), on kohalik omavalitsus mõnel juhul loobunud kahju sissenõudmisest. Kahju saab sisse nõuda linn või vald, keegi teine seda teha ei saa. Olukord, kus kohus on küll tuvastanud varalise kahju, ent kohalik omavalitsus süüdlaselt raha tagasi ei saa, läheb vastuollu avaliku huviga. Sellest kaotavad kõik kohalikud elanikud. Ei saa välistada ka pahatahtlikku poliitilist kokkumängu, mille tulemusel saab süüteost kasu omavalitsuses võimul olev poliitiline jõud. Nii võib juhtuda, et süüteo saadud varaline kasu on

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

suurem kui mõistetud rahaline karistus. Sel juhul ei ohjelda süüdimõistmine korruptsiooni, sest süütegu nii-öelda tasub ära.

2. Selliste olukordade vältimiseks võiks anda mõnele riigiasutusele õiguse asuda kohaliku omavalitsuse asemel tekitatud kahju sisse nõudma, kui omavalitsus ei ole määratud aja jooksul süüteomenetluses kahjunõuet esitanud. Selline lahendus vähendaks ahvatlust kasutada avalikke vahendeid erahuvides.

### **Kehtiva karistusega isik kohaliku omavalitsuse teenistuses**

3. Avaliku teenistuse seadus (ATS) välistab tahtlikult toimepandud kuriteo eest karistatud isiku teenistusse võtmise (§ 15 p 1). Kui karistus ilmneb alles pärast teenistusse võtmist, tuleb inimene teenistusest vabastada (§ 95 lg 1). Teenistusse võtmise piirang kehtib ainult ametnikele ning ei kehti töölepingulistele töötajatele.

4. ATS defineerib *ametniku* mõiste ametiasutuse ja avaliku võimu teostamise kaudu. Näiteks teostab avalikku võimu isik, kes valmistab sisuliselt ette või rakendab kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu, valla- või linnavalitsuse ja ametiasutuse pädevuses olevaid poliitikat kujundavaid otsuseid. Ametiasutuse *töötaja* avalikku võimu ei teosta, temaga sõlmitakse tööleping.

5. Mõnel juhul näib, et kohalik omavalitsus on avalikku võimu teostava inimesega sõlminud töölepingu ATS-i piirangutest kõrvalehiilimiseks. Seesugust töölepingut ei saa peale kohaliku omavalitsuse enda keegi vaidlustada. Pole ka tõenäoline, et ametnikutööd tegev töötaja ise kohtu kaudu oma töölepingu lõpetamist taotleks. Pealegi on töösuhte vorm senise kohtupraktika kohaselt osapoolte otsustada (vt Tallinna Ringkonnakohtu 11.12.2013 otsus nr 3-12-1986). Järelikult tuleks seaduses ette nähtud ja sisuliselt igati õigustatud piirangutest möödahiilimine välistada seaduse toel.

6. ATS § 7 lg 6 järgi ei laiene avalikku võimu teostavale ametnikule seatud piirangud (sh karistusega seotud töölevõttukeeld) volikogu esimehe või aseesimehe või fraktsiooni, vallavanema või linnapea või valla- või linnavalitsuse liikme juures abistavate või nõustavate ülesannete täitjale. Nemad töötavad vaatamata ülesannete iseloomule tähtajalise töölepingu alusel. Paraku on ka seda erandit kurjasti kasutatud. Nii on vähemalt ühel juhul jäetud kohaliku omavalitsuse vara omastamises süüdi mõistetud inimeselt kahju sisse nõudmata ja võetud ta hoopis poliitiliseks nõunikuks.

### **Volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise aluste määratlemine**

7. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) järgi lõpevad linna- või vallavolikogu liikme volitused pärast seda, kui ta nimetatakse sama valla või linna ametnikuks või ta asub töölepingu alusel tööle sama valla või linna ametiasutuses (§ 18 lg 1 p 6). Sellised asutused on volikogu kantselei, valla- ja linnakantselei, valla, linna jt avalikku võimu teostavad asutused. Volikogu liikme mandaat tuleb lugeda ennetähtaegselt lõppenuks ka siis, kui volituste lõppemise vältimiseks on sõlmitud käsundus- või töövõtuleping (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kollegiumi 27.11.2014 otsus nr 3-4-1-53-14).

8. Riigikohus märkis siiski, et iga tsiviilõigusliku lepingu sõlmimine volikogu liikmega ei tohi kaasa tuua volikogu liikmete volituste ennetähtaegset lõppemist: see oleks omakorda liialt intensiivne piirang. KOKS § 18 lõike 1 punkti 6 eesmärk on vältida huvide konflikti ning tagada

kohaliku omavalitsuse funktsioonide ja vastutuse lahusus. Praktikas on selgunud, et kehtival kujul ei täida norm oma õiglast ja mõistlikku eesmärki.

**9.** Huvide konflikti olemasolu ei saa hinnata üksnes lepingu liigi järgi. Kui sisu poolest tööleping vormistatakse näiteks käsunduslepinguna ja sellega kaasneb huvide konflikti oht, tuleb volikogu liikme mandaat ikkagi lugeda ennetähtaegselt lõppenuks. Sellise otsuse saab aga teha üksnes valla või linna valimiskomisjon valla- või linnasekretäri pöördumise alusel. Kui valla- või linnasekretär valimiskomisjoni poole ei pöördu, pole volikogu liikme volituste ennetähtaegne lõpetamine võimalik. Avalikes huvides tuleks ette näha täiendavad võimalused huvide konflikti tuvastamiseks.

**10.** Volikogu liikme volitused ei lõpe, kui ta töötab kohaliku omavalitsuse hallatavas asutuses. Samuti ei lõpe volikogu liikme volitused siis, kui ta tegutseb töövõtu- või käsunduslepingu alusel munitsipaaltegevuse või muu ühingu juhtorgani liikmena. Huvide konflikti välistamiseks ei ole aga aluseid loodud.

**11.** Kohaliku omavalitsuse hallatavates asutustes võimu ei teostata. Hallatavad asutused on näiteks sotsiaaltöö- ja kinnisvara haldamise keskused, varjupaigad, muuseumid, kalmistud, raamatukogud, koolid, teatrid jne. Kui ei ole huvide konflikti ega konflikti ohtu, ei ole ka probleemi. Volikogu liikme tööd tehakse põhitöö kõrvalt ning ülemäärased piirangud olekski kohatud. Kohaliku kogukonna tegusate liikmete osalemist volikogu töös võib takistada vaid kaalukatel põhjustel. Huvide konflikti ja korrupsiooni ennetamine on selline põhjus.

**12.** Korrupsiooniriski võib põhjustada ka volikogu liikme kuulumine valla või linna osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute juhtorganitesse. KOKS näeb huvide konflikti ennetamiseks ette küll mitmed piirangud, kuid volikogu liikmeks olek selleks seaduse praeguse sõnastuse järgi ei kvalifitseeru. Ka korrupsioonivastane seadus sätestab juriidilise isikuga seotud isikutele teatud piirangud. Neid ei kohaldata aga sel juhul, kui volikogu liige on osaühingu juhatajaks nimetatud linna esindajana. KOKS-i järgi nimetab sihtasutuse, osaühingu või aktsiaseltsi nõukogu liikmed ametisse valla- või linnavalitsus. Kui osaühingul ei ole nõukogu, nimetab valla- või linnavalitsus ametisse osaühingu juhatuse liikmed.

**13.** Valla- või linnavalitsus teostab valla või linna osalusega äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu üle asutaja, osaniku või aktsionärina omanikujärelevalvet. Kui mainitud asutuste juhatuse või nõukogu liikmeks on volikogu liige, siis teostab valla- või linnavalitsus järelevalvet volikogu liikme üle.

**14.** Teisalt peab just volikogu tagama linna- või vallavalitsuse ja selle allasutuste tegevuse sõltumatu, piisava ja läbipaistva järelevalve. Kui volikogu liige on samal ajal seotud järelevalvatavate asutuste ja äriühingutega, võib tekkida küsimus, kas järelevalve on piisav ja objektiivne. Eriti kehtib see nende omavalitsuste kohta, kus nõukogusid ja juhatusi mehitab volikogu ülekaalukas enamus ning kus opositsiooni suutlikkus tõhusat järelevalvet teostada on napp.

**15.** Paljudel juhtudel piisab korrupsiooni ennetamiseks toimingupiirangutest ehk reeglitest, mis peavad tagama otsuste läbipaistvuse ja võimaldama huvide konflikti ilmnedes end otsustamisest taandada. Arvestades volikogu liikmete ulatuslikku osalust selliste asutuste ja ühingute juhtorganite töös (vt lisast 27.03.2017 pöördumist õiguskantsleri poole), võiks mõelda ka ameti- ja tegevuskohapiirangute täiendamisele. Piirangud võib kehtestada ka üksnes

volikogus nii-öelda võtmekohtadel olevatele volikogu liikmetele (eelkõige volikogu esimees ja aseesimehed ning revisjonikomisjoni liikmed).

### **Vallavanema ja linnapea lähetuste otsustamine**

**16.** Mõnel juhul tekitab huvide konflikti volikogu määrusega valla- või linnavalitsusele antud volitus teha linnavalitsuse liikmeid puudutavaid otsuseid. Näiteks on volikogu volitanud valla- või linnavalitsust otsustama linnapea või vallavanema teenistuselähetuste üle. Valla- või linnavalitsuse ülejäänud liikmetega seotud otsused teeb aga linnapea või vallavanem. Korruptsioonivastane seadus keelab huvide konflikti puhul ametiisikul oma ülesandeid alluvale delegeerida. See säte ei laiene aga linnapea või vallavanema isiklike õigusi puudutavatele otsustele, sest vallavalitsust pole selleks volitanud mitte vallavanem, vaid volikogu. Kaaluda tuleks sellise korra kehtestamist, mille järgi antaks valla- või linnavalitsuse liikmete (eriti aga linnapea või vallavanema) teenistuselähetuste üle otsustamise ülesanne näiteks volikogu esimehele.

### **Kohaliku omavalitsuse järelevalvesüsteemi üldine tõhustamine**

**17.** Haldusreformi tulemusel moodustuvad varasemast suurema varalise vastutusega kohaliku omavalitsuse üksused. Eeldatavasti kasvab nii linnade ja valdade finantsvõimekus kui ka haldussuutlikkus, mille peab omakorda tagama uus riiklik rahastamissüsteem. See loob varasemast paremad eeldused süsteemse siseauditi korraldamiseks ja annab võimaluse allutada kohalik omavalitsus vajadusel välisele auditeerimisele. Riigikogul tasub kaaluda võimalust kaasata pädevaid riigiasutusi asjakohaste auditeerimisreeglite koostamisse ning tagada koos sellega korruptsiooni ennetamine, ohjeldamine ja tõhus järelevalve kohaliku omavalitsuse üksustes,<sup>1</sup> kahjustamata seejuures nende põhiseaduslikke tagatisi.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Lisa: 27.03.2017 pöördumine õiguskantsleri poole

Koopia: Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon  
Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjon  
Riigikontroll  
Justiitsministeerium  
Rahandusministeerium

Liina Lust 693 8429  
Liina.Lust@oiguskantsler.ee

---

<sup>1</sup> Vt ka Riigikontrolli 09.06.2017 kontrolliaruanne „[Korruptsioonivastase seaduse rakendamine valdades ja linnades](#)“.